

REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA:
UN MARCO PARA DESARROLLAR EL GOBIERNO ABIERTO

Quim Brugué (IGOP-UAB)

*(Próxima publicación en la Revista Deliberación, núm. 3,
Dirección General de Participación Ciudadana, Acción Exterior y Cooperación del
Gobierno de Aragón)*

Hemos iniciado el siglo XXI con una intensa crisis política y administrativa. Nuestros gobiernos y nuestras administraciones son percibidos por la mayoría de los ciudadanos como una rémora. No sólo se muestran incapaces de abordar satisfactoriamente nuestros problemas sino que, peor aún, contribuyen a intensificarlos. No sólo parecen incapaces de resolver nuestros retos individuales y colectivos sino que –tal como apuntan las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)- se han convertido en parte del problema.

Desde este punto de partida, en las siguientes páginas trataremos de diseccionar las causas de esta situación y apuntar algunas ideas para superarlas. Así, en primer lugar, analizaremos la crisis de legitimidad de nuestros gobiernos y nuestras administraciones, apuntando algunas hipótesis para explicar el derrumbe de legitimidad que arrastran desde hace ya algunos años. En segundo lugar, argumentaremos que la salida a esta situación pasa por democratizar las políticas públicas. Se trata de una hipótesis controvertida y que, además, se sitúa en el difícil equilibrio entre la democracia representativa y la democracia directa. Aunque a menudo los debates nos obligan a situarnos en uno u otro bando, mi opción pasa por buscar un punto de equilibrio entre ambas. Finalmente, relacionaré el concepto de *Gobierno Abierto* con la propuesta de regeneración democrática que reclaman nuestras instituciones públicas.

LA DOBLE CRISIS DE LEGITIMIDAD

¿Por qué la ciudadanía ha dejado de creer en las instituciones públicas? ¿Cómo argumentan los ciudadanos su creciente desconfianza ante las actuaciones gubernamentales? ¿Qué es lo que nos resulta tan desagradable del funcionamiento de nuestras administraciones públicas?

Ante estos interrogantes, la mayoría de ciudadanos se atropellaría en una vociferante y extensa relación de fracasos, agravios, malas prácticas, corrupciones y dinámicas de funcionamiento inaceptables. Lo difícil no es responder a estas preguntas, que parecen responderse con obviedades. Lo complicado, en todo caso, sería darles la vuelta a estos interrogantes e intentar justificar porque deberíamos confiar en unos gobiernos y unas administraciones que, a todas luces, se nos aparecen como incompetentes e incapaces.

La literatura especializada recoge esta generalizada insatisfacción distinguiendo lo que podríamos llamar la doble crisis de legitimidad de nuestras instituciones: la crisis de legitimidad respecto los *inputs* del sistema político-administrativo (VALLÈS, 2008) y la crisis de legitimidad respecto los *outputs* del propio sistema (BOVENS y HARDT, 1998).

Sin confianza en los mimbres del sistema político-administrativo

En primer lugar, la ciudadanía no cree en los *inputs* del sistema político-administrativo; es decir, no les parecen adecuados los mimbres, los ingredientes, los materiales que dan forma a sus instituciones públicas. No les gustan ni las reglas que las rigen, ni las formas que adoptan, ni las personas que las protagonizan.

Las reglas del sistema electoral, por ejemplo, no son actualmente percibidas como adecuadas para trasladar la voluntad popular a las instituciones públicas. La facilidad con la que el lema “no nos representan” ha impregnado buena parte de nuestra sociedad ilustra la frustración de los ciudadanos con las reglas electorales. Tampoco ingredientes tan cruciales para nuestro sistema institucional como los partidos políticos o el Parlamento despiertan la aceptación de la ciudadanía. Los partidos políticos son considerados como maquinarias obsesionadas por el poder e incapaces de entender el interés público, mientras que el Parlamento ha dejado de ser un espacio de deliberación pública para convertirse en una marioneta donde se ritualizan decisiones previamente ya adoptadas. ¿Y qué decir de los políticos y los funcionarios? Los primeros representan la encarnación de todos los defectos de una política miope y narcisista; mientras que los segundos responden, en nuestro imaginario, a todos los clichés de incompetencia e inoperancia.

No estoy diciendo que las anteriores afirmaciones sean ciertas, pues se trata de caricaturas que seguro deberíamos discutir con mayor profundidad. Me limito, más bien, a constatar que conforman la opinión de la mayoría de los ciudadanos. Unos ciudadanos que no dan crédito a los *inputs* de su sistema político-institucional y que, en consecuencia, sienten un creciente desapego hacia el mismo.

Esta primera crisis de legitimidad ha sido prolíficamente comentada y discutida, tanto en el ámbito académico como en los medios de comunicación, y ha dado lugar al fenómeno de la *desafección* política. Es decir, dado que las reglas, las instituciones y las personas de nuestro sistema político-administrativo no merecen nuestra confianza, reaccionamos alejándonos de él. Una desafección que se traduce en el aumento de los niveles de abstención, en el descrédito de la política y en una feroz crítica a las actuaciones de la administración pública.

Insatisfechos con el resultado del sistema político-administrativo

En segundo lugar, tal como apuntábamos más arriba, la ciudadanía tampoco se muestra satisfecha con los *outputs* del sistema político-administrativo. Desde este punto de vista, la crisis de legitimidad no sólo afecta a los ingredientes del sistema sino también a sus productos. No es sólo que estemos insatisfechos con las reglas y las personas que rigen las instituciones públicas, sino que además nos sentimos profundamente frustrados ante su incapacidad para incidir de manera efectiva en la resolución de nuestros problemas. No es sólo que lo hagan mal sino que, peor aún, lo que hacen no sirve de nada.

Así pues, esta segunda dimensión de la crisis de legitimidad de nuestro sistema se relaciona directamente con la incapacidad de las políticas públicas o, usando los términos de BOVENS y HARDT (1998), con el *policy failure* –el fracaso de las políticas públicas. Este fracaso no es sólo una percepción abstracta sino una experiencia concreta y personal: la incapacidad de las administraciones públicas para abordar satisfactoriamente el problema de los que pierden sus casas, para sacarnos de una crisis económica que nos está atormentando, para generar nuevos puestos de trabajo, para cuidar adecuadamente de nuestros mayores o para proteger nuestro entorno natural. La lista de fracasos es extensa, de manera que los ciudadanos han sacado las conclusiones lógicas: nuestro sistema político-administrativo es ineficaz.

La desconfianza de los ciudadanos respecto los *outputs* del sistema no ha sido un tema tan analizado y tan mediatizado como el descrédito en los *inputs*. Mientras las referencias a la desafección política, a la necesidad de un nuevo modelo electoral o a la importancia de una nueva ley de partidos son muy frecuentes, los debates en torno a la eficacia de las políticas públicas son menos populares y, en todo caso, quedan delimitados por los conocimientos sectoriales que a menudo requieren.

Sin embargo, desde el punto de vista de este artículo, se trata de un aspecto crucial para recuperar la legitimidad del sistema político administrativo. En la actual situación, un número creciente de ciudadanos está renunciado a buscar respuestas en un sistema

político-administrativo en el que ya no confían y, consecuentemente, están construyendo nuevas alternativas en el trabajo comunitario, en el cooperativismo o en la recuperación de los bienes comunes (SUBIRATS, 2011). Ya no se pide a las instituciones que recuperen su eficacia sino que, destilando una enorme frustración, se les exige que nos dejen en paz, que ya nos espabilaremos, que no necesitamos de sus fracasadas políticas.

Para que nuestro sistema político-administrativo recupere su legitimidad será imprescindible que muestre una renovada capacidad para afrontar los problemas de la ciudadanía y, simultáneamente, que se incorpore a los propios ciudadanos en el diseño y la implementación de estas soluciones. La ciudadanía *ha caído del caballo* y, consecuentemente, ya no podremos volver a contar con una ciudadanía pasiva que delega en el sistema político-administrativo la resolución de sus problemas. Los ciudadanos actuales se han activado y exigen participar tanto en el diagnóstico como en la respuesta a sus dificultades de presente y a sus retos de futuro.

Y no se trata de una presencia decorativa sino que –tal como lo expresan muchos activistas sociales- pretenden que sea la administración quien siga sus pasos. Nada de paternalismo participativo, sino más bien unos gobiernos y unas administraciones que deben amoldarse al liderazgo de la sociedad civil. Desde este punto de vista, como explicaremos en el siguiente apartado, el reto de las políticas públicas no se sitúa en su solvencia técnica sino, sobre todo, en su calidad democrática.

INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS DESBORDADAS

En el apartado anterior hemos identificados los rasgos que definen la doble crisis de legitimidad de nuestro sistema político-administrativo. Sin embargo, la simple identificación no explica las razones de esta situación. ¿Nuestras instituciones siempre han funcionado mal o se trata de una deriva reciente? ¿Nunca han sido capaces de solucionar nuestros problemas o es ahora que están fracasando en sus obligaciones? Si hasta hace poca más de una década no existía esta doble crisis de legitimidad, ¿cómo se ha generado y qué explica su virulenta intensidad?

La respuesta más inmediata hace referencia a una parte de la ecuación “problemas-soluciones”. Lo podríamos formular de la siguiente manera: hemos llegado a esta situación por la incapacidad de construir y ofrecer *soluciones* adecuadas. La responsabilidad se sitúa, de esta manera, en los *solucionadores*. Esta respuesta, sin embargo, abre nuevos interrogantes. Respeto a nuestros políticos, ¿cuándo y por qué se

han vuelto tan desesperadamente incapaces? ¿En qué momento nuestras instituciones empezaron a fallar y a fracasar con tanto estrépito?

Ante la dificultad de responder a estas preguntas –e inspirándome en la literatura especializada- propongo un giro explicativo que, de entrada, lo reconozco, es menos intuitivo. La crisis, desde esta nueva perspectiva, no se explicaría tanto por la incapacidad de los *solucionadores* como por las características, cada vez menos abordables, de los propios *problemas*. Lo que nos ha cambiado no es tanto la calidad de las *soluciones* como la creciente complejidad de los *problemas*.

Aquí radicaría el fracaso de nuestras instituciones y de nuestras políticas. Unas instituciones y unas políticas que no se caracterizarían tanto por su incompetencia como por su desbordamiento. No se trata únicamente de que ofrezcan malas *soluciones*, sino de que sus soluciones ya no tienen capacidad para incidir en unas *problemáticas* que las sobrepasan. Más que de incompetencia, se trata de impotencia.

A la hora de diseñar una política hídrica, por ejemplo, no fallan tanto las capacidades para elaborar una *solución* técnicamente solvente como la creciente complejidad de un *problema* que afecta de manera poliédrica a aspectos económicos, ambientales, industriales, agrícolas, energéticos o de infraestructuras. De forma parecida, aunque dispongamos de *soluciones* adecuadas para crear centros de rehabilitación para personas drogodependientes, el *problema* de su ubicación nos desborda cuando los vecinos manifiestan su rechazo al equipamiento, cuando aparecen quejas relacionadas con la distribución más o menos equilibrada de estos centros en el territorio, o cuando se cuestiona la seguridad en sus entornos. Es decir, las *soluciones* que están disponibles y que hasta recientemente funcionaban se muestran hoy desbordadas por la creciente complejidad de unos *problemas* cada vez más poliédricos y multidimensionales.

Desde hace ya algunos años, analistas y profesionales de las políticas públicas son conscientes de la creciente complejidad de los asuntos que han de gestionar. Incluso han acuñado un término específico -*wicked problems* (problemas malditos)- para expresar gráficamente aquellas situaciones que parecen desbordar las capacidades de la administración y de las políticas públicas (WEBER y KHADEMIAN, 2008). Un desbordamiento que, como hemos visto, no sólo presiona a la propia administración sino que, simultáneamente, se convierte en el motor de una creciente insatisfacción ciudadana (HAY, 2007).

La principal dificultad se encuentra en el contraste entre la simplicidad de las *soluciones* y la complejidad de los *problemas* a resolver. El *modus operandi* administrativo clásico

consiste, precisamente, en simplificar los problemas; reduciéndolos a un ámbito especializado capaz de abordarlos desde sus conocimientos sectoriales. La realidad actual, sin embargo, no parece aceptar estas simplificaciones. Es demasiado compleja, sofisticada y diversa como para someterse a las restricciones de una comprensión parcial.

Los problemas son *malditos* precisamente por su irreductible complejidad, por la imposibilidad de aplicarles recetas simplificadoras que los hagan manejables para las administraciones públicas. En otros términos, hemos preparado a la administración para trabajar con *eficiencia*, pero nunca nadie antes le había pedido que pensarán con *inteligencia* sobre cómo abordar asuntos complejos. El reto es como generar esta necesaria inteligencia administrativa (BRUGUE, 2009).

La respuesta no es sencilla, aunque en la literatura encontramos algunas orientaciones que nos indican que la inteligencia únicamente florece a partir del diálogo y del intercambio abierto (FISHER y FORRESTER, 1993; HAJER y WAGENNAR, 2003). Mientras que la eficiencia es técnica, la inteligencia es dialógica. Y esta afirmación es la que –tal como adelantábamos anteriormente- nos traslada al reto de democratizar las decisiones públicas. Con otros términos, para superar la impotencia de nuestras instituciones públicas necesitamos dotarlas de inteligencia deliberativa o, si se prefiere, impregnar nuestras políticas públicas de calidad democrática (WAGENNAR, 2007).

La puesta al día de nuestras instituciones públicas, en consecuencia, pasa por incorporar el diálogo con los ciudadanos (participación), entre los diferentes ámbitos sectoriales de su estructura administrativa (transversalidad) y entre los diferentes niveles gubernamentales que operan en un determinado territorio (gobierno multi-nivel). Y para trasladar esta afirmación a la práctica, durante las últimas dos décadas hemos trabajado en al menos dos direcciones: la *profundización democrática* y el *gobierno abierto*.

A continuación nos referiremos a estas dos *etiquetas*, asumiendo que interseccionan en la voluntad compartida de generar un nuevo sistema político-administrativo. Con una aproximación más genérica, en primer lugar, nos referiremos al reto de la profundización democrática a partir de la hoy muy referida contraposición entre democracia representativa y democracia directa. De forma más concreta, en segundo lugar, usaremos el concepto de gobierno abierto para sugerir algunas líneas de actuación que deberíamos emprender para dotar a nuestra instituciones de la imprescindible inteligencia que le exige la sociedad del siglo XXI.

ENTRE LA REPRESENTACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN DIRECTA

“No nos representan” y “democracia real ya”. Bajo estos conocidos eslóganes, muchos ciudadanos han certificado la muerte de la democracia representativa y claman a favor de una redescubierta democracia directa. Se trata de reivindicaciones legítimas y comprensibles, pero que, en su rotundidad, según mi opinión, se expresan sin los necesarios matices.

De hecho, como trataré de argumentar, en sus formas más puras y estilizadas, tanto la democracia directa como la democracia representativa han fracasado históricamente. No se trata pues de optar por una o la otra, por el blanco o por el negro, sino de entender sus peculiaridades para proponer una adecuada combinación de ambas.

El Siglo de Oro y el colapso de la democracia directa

Las primeras referencias democráticas datan de la Grecia del siglo V aC. Tras superar la amenaza tiránica de los persas, Atenas deslumbró por su cultura, su riqueza, su poderío militar y, también, por el desarrollo de un sistema político peculiar: la democracia. Durante este período, conocido como el Siglo de Oro, Atenas desarrolló un modelo de democracia directa que para muchos todavía resuena como un ideal.

Sin embargo, antes de quedar deslumbrados por sus indudables logros, deberíamos recordar que la democracia ateniense acabó fracasando estrepitosamente. La intensidad de su caída fue tal que el término “democracia” desapareció del debate político durante más de 20 siglos. En realidad, hasta finales del siglo XVIII no volvemos a hablar de los regímenes democráticos como de algo positivo. El modelo ateniense, en definitiva, en tanto que presentación más estilizada de una democracia directa pura colapsó y, de esta manera, mostró unos límites que hoy no deberíamos olvidar.

La democracia ateniense funcionaba a través de asambleas. Se convocaba a todos los ciudadanos en la plaza pública (ágora) y éstos, tras un proceso de debate, adoptaban las decisiones de manera directa. Las asambleas también designaban, a través del sorteo, a los principales cargos públicos de la ciudad. La democracia ateniense no creía en la representatividad y, por lo tanto, se nos presenta como una experiencia radical de democracia sin intermediación.

Desde su perspectiva, las decisiones a través de los representantes electos no eran democráticas, ya que éstos son siempre una élite que destaca por sus conocimientos, sus riquezas o sus posiciones privilegiadas. Si la democracia es el gobierno del pueblo, la representación es una violación de este principio. Este argumento, curiosamente, acaba coincidiendo con autores elitistas del siglo XIX como Mosca, Pareto o Michels. Para estos autores, la democracia de su época –ya representativa- no era más que una farsa,

pues existen unas élites políticas que controlan los resortes del poder y que acaban siempre controlándolos –con independencia de la voluntad popular. Tal como lo exponía el propio Gaetano MOSCA (1984: 37):

“Que el diputado es elegido por la mayoría de los electores es un supuesto legal que, aunque forme parte de nuestro sistema de gobierno, aunque sea ciegamente aceptado por muchos, está sin embargo en perfecta contradicción con el hecho real. Quienquiera que haya asistido a unas elecciones sabe perfectamente que no son los electores los que eligen al diputado, sino que en general es el diputado que se hace elegir por los electores. Si esta manera de decirlo resulta desagradable, podemos sustituirla por esta otra: que son sus amigos quienes lo hacen elegir. En todo caso, una candidatura es siempre obra de un grupo de personas unidas por un propósito común, de una minoría organizada que, como siempre, fatal e inevitablemente se impone a la mayoría desorganizada.”

A pesar de la distancia en el tiempo, las palabras de Mosca son muy actuales. No en vano, fue el propio Mosca quien acuñó la expresión “clase política” que hoy utilizamos, despectivamente, para referirnos a un grupo de profesionales de la política que, amparados en la idea de representación, habrían usurpado el poder del pueblo. En cualquier caso, como ya hemos anticipado, la alternativa que se propone en Atenas –una asamblea donde el pueblo ejerce el poder sin ninguna intermediación- también tiene sus inconvenientes y, de hecho, experimentó un proceso de profunda degradación.

En primer lugar, no deberíamos olvidar que la democracia ateniense operaba a partir de un concepto de ciudadanía altamente restrictivo –elitista, si se prefiere. En la polis ateniense habitaban unas 300.000 personas, pero no más de 50.000 eran consideradas como ciudadanos con derecho a participar en las asambleas. Los demás –mujeres, extranjeros, esclavos, etc.- no eran considerados como ciudadanos. Además, la participación de los ciudadanos era tan intensa (se podían celebrar hasta tres o cuatro asambleas mensuales) que sólo era asumible para aquellos que disfrutaban de una posición de privilegio. Algunos autores consideran que el tiempo que los ciudadanos atenienses dedicaban a la discusión política era el tiempo que tenía disponible gracias a que los esclavos trabajan por ellos.

Es obvio que esta situación sería hoy absolutamente inaceptable. Si llegar a estos extremos, sin embargo, no deberíamos olvidar que la democracia directa reclama a los ciudadanos una involucración continuada en los asuntos públicos y, consecuentemente, una dedicación que sólo algunos pueden permitirse. La falta de tiempo, de capacidades

discursivas, de habilidades digitales o de formación política podrían operar como nuevas formas de exclusión democrática.

En segundo lugar, quizá el problema más grave que sufrió la democracia ateniense tuvo que ver con su captura por parte de los demagogos. En su acepción original, el demagogo era aquel que, gracias a sus habilidades y conocimientos, era capaz de convencer a la asamblea para que votará a favor de sus propuestas y que, simultáneamente, no tenía ninguna responsabilidad a la hora de trasladarlas a la práctica. Además, algunos de estos demagogos –conocidos como “maestros de la sabiduría” (los sofistas)- vendieron sus capacidades al mejor postor, de manera que el debate abierto en el ágora dejó paso a la *compra* de decisiones por parte de los más poderosos. No necesitamos muchas explicaciones para entender que una democracia capturada por la demagogia tendía al colapso. Y así sucedió, y la democracia pasó a ser considerada un régimen político degradado. Las críticas de Platón a la democracia todavía hoy son de lectura obligatoria para aquellos interesados en este tema.

Trasladándonos al contexto actual, el peligro de la demagogia persiste y se concreta en diversos flancos. TODOROV, en su libro “Los enemigos íntimos de la democracia” (2012) se refiere al “mesianismo de la política” y a la “tiranía de los individuos” como los principales riesgos de una democracia capturada, respectivamente, por el populismo y por el clientelismo. Como en la Atenas clásica, el ágora actual es un espacio altamente susceptible a la manipulación y al sesgo por parte de aquellos que ofrecen soluciones demagógicas, salvadoras, populistas o clientelares. Despojar a nuestra democracia de los filtros de la representación puede resultar muy atractivo, pero también deja el campo abierto a potenciales amenazas.

En definitiva, la democracia sin intermediación es una forma de poner en práctica la definición etimológica de la democracia como poder del pueblo. Sin embargo, especialmente en su formato más puro, deberíamos también tener en cuenta que la representación es un eficaz filtro ante el elitismo y la demagogia. La democracia ateniense del Siglo de Oro no contó con este filtro y, finalmente, el resultado fue, primero, su degradación y, más tarde, su desaparición.

La Constitución de Filadelfia y los límites de la democracia representativa

Una desaparición que, como ya habíamos anticipado, abre un paréntesis democrático que se prolonga hasta finales del siglo XVIII. La modernidad se había iniciado como un proceso de liberación de los individuos, los cuáles, hasta aquel momento, vivían sometidos a las cadenas morales y religiosas de la Edad Media. En este proceso, como

no podía ser de otra manera, a las libertades civiles y económicas se le acaban sumando las políticas.

Se trata de una auténtica revolución que facilita el tránsito desde el antiguo régimen aristocrático hasta el nuevo orden capitalista y burgués. Un orden que, por encima de cualquier otra cosa, defiende los derechos individuales a la vida y a la propiedad. Pero que, en su énfasis en la libertad individual, acaba recuperando el sistema político democrático. Una democracia que, debemos apresurarnos a decir, no tiene nada que ver con la que habían visto florecer y finiquitar en la Atenas clásica.

Para no extendernos en un debate de amplio calado, situaré los orígenes e identificaré las características básicas de este nuevo modelo democrático en la Constitución de Filadelfia de 1787. Esta Constitución representa la culminación de la Revolución Americana y alumbró el nacimiento de un régimen político basado en la democracia representativa.

La Revolución Americana es, sobre todo, una revolución burguesa que facilita la creación de una sociedad liberal-capitalista. Su principal objetivo, siguiendo las ideas de John Locke, es proteger los derechos de la propiedad y la capacidad de cada individuo para emprender sus propios proyectos sin interferencias. No es una revolución de las clases populares sino de los propietarios capitalistas, y aquí nace su *desconfianza democrática*. Su énfasis en la libertad individual hace ineludible el paso democrático, aunque su lógica burguesa la hace muy temerosa frente a los posibles excesos del pueblo. Así pues, la Constitución de Filadelfia da forma a la democracia liberal: un modelo político que acepta la democracia, aunque con muy poco entusiasmo.

Su principal aportación la encontramos, de hecho, en la capacidad para combinar la inevitable llegada de la democracia con la deseable limitación de su potencial desestabilizador. Una combinación que es posible gracias a la creación de una densa estructura de intermediación. La democracia que nace con la Constitución de Filadelfia se caracteriza por situar, entre los gobernantes y los gobernados, una densa malla de instituciones de intermediación que actúan como filtro, evitando que explote el potencial revolucionario de las clases populares y garantizando que se protegerán adecuadamente los intereses de la burguesía propietaria.

Parafraseando una famosa expresión de CROSSMAN (1986), la gran invención de este nuevo régimen político radica en la creación de una red tan densa entre los representantes y los representados que “no permite que la atravesase ni una gota del sudor de la soberanía popular”. Se han creado unas instituciones democráticas, pero se

desconfía del pueblo. La democracia representativa ofrece el voto a los ciudadanos, pero limita su participación e impide su acceso efectivo a las instancias de poder.

Este modelo de democracia liberal-representativa ha dominado el escenario político de los dos últimos siglos. No cabe duda, en este sentido, que nuestras instituciones políticas son herederas de la *desconfianza democrática* que destila la Constitución de Filadelfia. Un modelo que ha funcionado con éxito, pero que hoy está mostrando sus límites. Del mismo modo que durante el siglo IV aC vimos desaparecer la democracia sin intermediación, el siglo XXI parece estar contemplando la crisis de la democracia con intermediación.

Cuando muchos ciudadanos se adhieren al eslogan del “no nos representan” están, de hecho, mostrando su hartazgo ante la densidad de la red que los separa de los decisores públicos. Una red que ha vaciado de contenido la democracia y que la ha convertido, en opinión de muchos, en una marioneta en manos de una élite política alejada de los ciudadanos. Cuando los ciudadanos alzan la vista hacia *sus* instituciones públicas no logran ver nada, tan sólo una opaca malla de instituciones que les impide cualquier incidencia real en el ejercicio del poder. Y, consecuentemente, gritan “no nos representan”.

Esta crisis del modelo liberal-representativo se ha expresado a partir de la necesidad de una regeneración democrática, aunque bajo esta etiqueta se abre un amplio elenco de posibilidades. Por un lado, algunos –desde mi punto de vista con cierta ingenuidad– apuestan por una superación radical de la democracia representativa y por la construcción de una democracia directa de inspiración asamblearia. El lema “Democracia real ya” o las propuestas del Partido X, nacido a la luz del movimiento 15M, irían en esta dirección. La apuesta por una democracia directa se apoya no sólo en el recuerdo idealizado de la polis griega sino también en las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías a la hora de superar cualquier intermediación. No es sólo que no nos representen sino que ni siquiera los necesitamos, de manera que la crítica al modelo representativo se radicaliza. No se trata de mejorarlo sino de superarlo.

Por otro lado, algunos –entre los que yo me sumaría– consideramos que la intermediación es necesaria, aunque muy mejorable. Pensamos que la apuesta por una democracia directa tiende a frivolar sus riesgos y a olvidar las dificultades de ajustar su funcionamiento a sociedades tan complejas como las nuestras. La representación, desde este punto de vista, sería imprescindible; aunque también sería imprescindible –

vamos a subrayarlo- transformar y mejorar sustancialmente el ejercicio de la intermediación.

Recuperando la imagen de la red que separa a gobernantes y gobernados, las alternativas se resumen en dos grandes opciones: deshacernos de la red o mantenerla - aunque sea reduciendo significativamente su densidad, haciéndola más traslúcida. En la primera eliminamos toda intermediación, mientras que en la segunda nos planteamos como podemos hacer más transparente, más responsable, más efectiva y más democrática esta representación. Desde mi punto de vista, el debate sobre el *Gobierno Abierto* se sitúa en esta segunda opción, pues no nos propone tanto una eliminación de las estructuras de intermediación como una profunda revisión de las mismas.

GOBIERNO ABIERTO: DEMOCRATIZAR LA REPRESENTACIÓN

El principal argumento para defender la necesidad de intermediación –de representantes- se encuentra en la obligación que tiene la política de adoptar decisiones difíciles, decisiones que nunca pueden satisfacer las expectativas del conjunto de los ciudadanos. La política no opera como los centros comerciales –maximizando la satisfacción de sus clientes-, sino que se ve permanentemente obligada a frustrar las expectativas de los ciudadanos.

Los ciudadanos tienen intereses en conflicto y visiones divergentes sobre cómo les gustaría que fueran sus vidas, de manera que –legítimamente- no se ponen de acuerdo sobre aquello que debería hacer la política para resolver sus conflictos de presente y construir sus proyectos de futuro. En esta tesitura, el representante es un tercero que, tras satisfacer determinados requisitos, se ve en la obligación de tomar una decisión que nunca podrá maximizar las expectativas de todos. Este argumento es especialmente relevante en sociedades complejas y heterogéneas como las nuestras (BRUGUÉ, 2012).

La política arranca del conflicto y tiene que ver más con decepciones que con satisfacciones. Por eso necesitamos estructuras de intermediación que sean capaces de generar decepciones individuales para poder construir proyectos colectivos. Ahora bien, asumido este problemático punto de partida, también quisiera apuntar que aunque la política está obligada a decepcionarnos, lo que no puede es decepcionarnos de cualquier manera. Puede decepcionarnos, pero sólo aceptaremos esta decepción si se nos explican las razones de la decisión adoptada, si se opera con transparencia, si se escuchan nuestras opiniones y si se rinde cuentas de las acciones realizadas.

La ciudadanía sabe y entienden que no todo es posible, que sus preferencias no siempre coinciden con las de los vecinos y que las decisiones políticas se mueven en este

lodazal. Lo que no entiende –y ya no admite- es que nuestros representantes tomen estas decisiones con opacidad, escudados en informes técnicos invisibles o, simplemente, invocando una sacrosanta legitimidad electoral que hoy es claramente insuficiente. Y lo que la ciudadanía exige a los responsables públicos es que mejoren su ejercicio de la representación; que logren reforzar su legitimidad democrática o, de otro modo, no les aceptaremos como nuestros representantes.

Lo que los ciudadanos reclaman de manera intuitiva podrían ser aquellas características que hemos tendido a aglutinar bajo el concepto de *Gobierno Abierto*. Desde esta perspectiva, una definición de *Gobierno Abierto* debería hacer referencia a una forma de gobernar que recuperará la legitimidad perdida a través de (1) un ejercicio radical de la transparencia, (2) una apuesta por la calidad democrática de las políticas públicas, (3) una orientación dialógica que favorezca la inteligencia de las decisiones, y (4) una redefinición del ejercicio de la representatividad pública.

En las últimas páginas de este artículo nos referiremos brevemente a estos cuatro aspectos del *Gobierno Abierto*. Se trata de una aproximación personal al término y que, consecuentemente, se explica más por plantear aquellos asuntos que pretendo subrayar que por la intención de ofrecer una definición sistemática. Se pretende, también dar pistas que orienten la necesaria transformación de un sistema político-administrativo que, tal como explicábamos al inicio de este texto, está sometido a un intenso proceso de descrédito y deslegitimación.

Transparencia: una administración de cristal

Durante los últimos años, tanto desde el Gobierno central como desde diferentes instancias autonómicas, se ha planteando la necesidad de disponer de leyes que garanticen la transparencia y el acceso a la información. Los avances en este terreno están siendo un tanto decepcionantes. En cualquier caso, muestran la imperiosa necesidad de avanzar en la construcción de una administración que, volviéndose de cristal, descorriendo las cortinas de la opacidad, recupere la confianza de la ciudadanía.

Un avance que requerirá trabajar en múltiples proyectos y direcciones, aunque quisiera destacar dos aspectos cruciales para el desarrollo efectivo de la transparencia:

- En primer lugar, es imprescindible que el acceso a la información sea considerado un derecho de ciudadanía, mientras que la transparencia ha de ser una obligación de la administración. No se trata, pues, de una concesión que se alcanza en la medida de lo posible, sino de un compromiso que tan sólo bajo determinadas circunstancias (privacidad, conflicto de intereses económicos, etc.) puede delimitarse. Reconocer

este derecho ciudadano y esta obligación administrativa convierte las políticas de transparencia en una política que ha de promover una reforma de amplio calado de las estructuras y los procesos de la administración pública. De otra manera, se limitará a ser un nuevo brindis al sol que, en lugar de mejorar, puede incluso empeorar la confianza con el sistema político-administrativo. En definitiva, cualquier ley de transparencia no será más que una engañosa declaración de intenciones si no viene acompañada de una profunda y efectiva transformación de nuestras administraciones públicas.

- En segundo lugar, no podemos obviar la estrecha relación entre las nuevas tecnologías de la información y la transparencia. No se trata únicamente de las posibilidades técnicas y formales que ofrecen las redes sociales y las nuevas tecnologías, sino de la posibilidad de transformar el propio contenido sustantivo de las políticas de transparencia. Las nuevas tecnologías de la información nos obligan a convertir la transparencia en algo proactivo. Las administraciones no únicamente han de responder a las demandas informativas de los ciudadanos, sino que han de ofrecerla antes de que ésta sea solicitada. La transparencia, hoy, en otros términos, no significa sólo dejar salir la información administrativa sino también permitir que los propios ciudadanos entren en la estructura administrativa. Se trata de un reto que no sólo afecta a los organigramas y a los procesos administrativos sino, sobre todo, a la propia cultura administrativa. Una cultura basada en el monopolio del poder y del conocimiento que debe ser sustituida por una nueva cultura del poder y el conocimiento compartido.

Democratizar las políticas públicas

Hasta recientemente, hemos considerado -aunque sea formulándolo de forma una tanto simplificada- que la política tenía que ver con la democracia (por eso se ejercía desde el legislativo), mientras que las políticas públicas eran un asunto eminentemente de conocimiento técnico (disponible en las estructuras administrativas al servicio del poder ejecutivo). Hoy, sin embargo, la ciudadanía reclama su involucración en el diseño y la implementación de las políticas públicas. En realidad, exige que el ejercicio de la participación se expanda, superando el momento electoral y alcanzando el día a día de las decisiones y de las actuaciones políticas y administrativas.

Como en el apartado anterior, vamos tan sólo a destacar dos aspectos que deberíamos poner en práctica para efectivamente expandir el ejercicio de la participación ciudadana:

- En primer lugar, mejorar la calidad democrática del proceso legislativo. Aunque las leyes las elaboran y aprueban nuestros representantes, esta simple delegación es hoy insuficiente. La redacción de una ley que pretenda dotarse de suficiente legitimidad exige un proceso de deliberación pública que no puede limitarse al debate -más o menos ritual- que se produce en sede parlamentaria. La ciudadanía reclama un ágora pública deliberativa más abierta y permeable, de manera que convertir la elaboración de una ley en un proceso participativo, en la ocasión de contrastar puntos de vista y de, finalmente, tomar una decisión previamente discutida, es condición indispensable para mejorar la calidad de nuestras instituciones. En España –y concretamente en el Gobierno de Aragón- existen experiencias que deberían tomarse como referencia y generalizarse. Un *Gobierno Abierto* debería limitar procedimientos legislativos cerrados (decretos ley, por ejemplo) y asumir procesos legislativos que incorporaran al conjunto de la ciudadanía. Quizá se pierda algo de tiempo, pero los réditos en términos de legitimidad y eficacia de las decisiones adoptadas son enormes.

- En segundo lugar, esta profundización en la calidad democrática no puede quedarse en los procesos legislativos sino que tiene que alcanzar también a la elaboración de los planes, los programas o los proyectos que concretan las intenciones legislativas en políticas públicas específicas. La ciudadanía está hoy preparada para entender las complejidades de los diversos ámbitos sectoriales en los que actúa la administración pública y, en realidad, en la medida que se sienten afectados y/o interesados en estos ámbitos, exigen ser involucrados en la toma de decisiones y en la implementación de las políticas públicas. También disponemos de algunas experiencias prácticas que nos muestran tanto la posibilidad como la eficacia de avanzar en esta dirección. Nuestro reto es generalizarlo y convertirlo en una forma de trabajar que impregne a nuestras organizaciones y que no requiera de excepcionales y puntuales procesos participativos.

Administración inteligente

En los dos puntos anteriores nos hemos referido a como la administración se abre al exterior, ofreciendo transparencia y participación a la ciudadanía. Se trata de dos aspectos básicos para avanzar en la construcción de lo que hemos llamado un *Gobierno Abierto*. En paralelo a estas ideas, el *Gobierno Abierto* debería también modificar sus lógicas internas, completando su tradicional preocupación eficientistas por la

anteriormente señalada obligación de tomar decisiones *inteligentes*. En este sentido, ya habíamos anticipado que una administración *inteligente* es una administración *dialógica*, y éste es el tercer aspecto que caracteriza al *Gobierno Abierto*.

No podemos ahora entrar en detalles, pero sí, como en los apartados anteriores, destacar dos aspectos que nos parecen cruciales para avanzar en la construcción de una administración inteligente.

- En primer lugar, una administración dialógica debería propiciar que las políticas públicas se diseñaran y se desarrollaran de manera transversal y multinivel. La propia complejidad de nuestros problemas actuales, exigen soluciones que no se vean limitadas por fronteras sectoriales y/o institucionales. Parece evidente que al abordar asuntos como el desarrollo económico, la cohesión social o la sostenibilidad del territorio, los diversos ámbitos sectoriales de una administración han de interactuar y colaborar. De la misma manera, la propia complejidad deja sin sentido cualquier intento de repartir competencias en instituciones estanco. Los asuntos públicos son cada vez más multinivel y, por lo tanto, deberíamos sustituir la delimitación y la competencia entre instituciones por su complementariedad y colaboración. Ciertamente, no es sencillo avanzar en la dirección de la transversalidad y el gobierno *multinivel*, aunque en los últimos años hemos ido acumulando experiencias que deberían servirnos de aprendizaje. No será fácil, pero es un camino que nuestras administraciones deberán transitar de manera inevitable.

- En segundo lugar, una administración inteligente no es aquella que realiza unas tareas concretas de la mejor manera posible sino aquella que es capaz de pensar qué es lo más adecuado para cada momento. Frente a la regularidad y a las garantías que ofrecen las administraciones tradicionales, una administración inteligente debe ser, sobre todo, una administración innovadora. La innovación es un concepto muy ajeno a nuestras instituciones públicas, pero imprescindible para adaptarse a un mundo complejo y volátil como el actual. Convertir a una organización basada en la uniformidad en una organización innovadora supone, otra vez, enormes retos y dificultades. En cualquier caso, como podemos observar en la literatura más reciente, empiezan a proliferar experiencias y reflexiones sobre cómo avanzar en este terreno. No podremos decretar la introducción de la innovación en las administraciones públicas, pero sí convertirlas paulatinamente en espacios más propicios para la innovación: espacios abiertos, que admitan la experimentación y el

error, que faciliten la hibridación creativa, que permitan generar giros conceptuales y metodológicos, etc. La apuesta por avanzar en esta dirección será necesariamente a medio o largo plazo, pero es inaplazable comenzar a dar los primeros pasos.

Redefinir la representación pública

En el actual momento de desconcierto y descrédito del sistema político-administrativo, aparecen algunas propuestas que descartan tanto lo público como lo privado y apuestan por lo comunitario. No comparten las tendencias privatizadoras, pero su confianza en lo público está tan mermada que tampoco consideran posible su recuperación. Desde mi particular punto de vista, el *Gobierno Abierto* todavía cree en lo público: es ciertamente imprescindible renovarlo en profundidad, pero es posible y necesario hacerlo. El *Gobierno Abierto* apuesta por una nueva forma de gobernar desde lo público, pero asumiendo que necesitamos gobierno e instituciones públicas.

También este último punto lo ilustraremos con dos ideas que deberían ayudar a entender mejor su significado:

- En primer lugar, la idea de *Gobierno Abierto* requiere recuperar el valor de lo público. Se trata, efectivamente, de un concepto muy desacreditado pero sin el cual no hay justificación ni legitimación posible para el sistema político-administrativo. El valor público está asociado a una reivindicación de los intereses colectivos y del equilibrio entre los intereses de unos y otros, mientras que el individualismo dominante de las últimas décadas ha situado el acento en los intereses particulares y en una lógica meritocrática donde el ganador “se lo lleva todo”. El *Gobierno Abierto* nos exige profundas transformaciones en las formas de operar y también, por encima de cualquier otra cosa, una renovada convicción y compromiso con los valores públicos.

- En segundo lugar, el ejercicio de la representación pública requiere hoy de un liderazgo intenso y renovado. El interés público reclama de políticos que lideren proyectos colectivos y que, por lo tanto, no se limiten a gestionar asaltos tácticos a posiciones de poder. Los responsables públicos no deberían hacer del ejercicio del poder un objetivo, sino un medio para articular su voluntad de transformación social. Al mismo tiempo, el liderazgo político debería ejercerse de manera abierta y relacional. El mejor líder no es el que lo sabe todo, lo cual es hoy por hoy un absurdo, sino el que escucha, articula y sintetiza saberes muy diversos. Un liderazgo que la literatura ha calificado como “distribuido” y que, en cualquier caso, requiere

concentrarse más en lo que hemos denominado el *soft power* que en el *hard power* (NYE, 2004).

FINALMENTE

En este artículo hemos intentado articular ciertas reflexiones de fondo con algunas líneas de trabajo en el camino hacia lo que hemos denominado el *Gobierno Abierto*. Nos parece imprescindible combinar ambos niveles de discurso, pues se necesitan mutuamente. La reflexión de fondo sobre el *qué* y el *porqué* se convierte en retórica si no se conecta al *cómo*, mientras que centrarnos en el *cómo* a menudo se vuelve un ejercicio ritual cuando el *qué* y el *porqué* no orientan las actuaciones de manera consciente.

Necesitamos transformar el sistema político-administrativo, pero no porqué lo propongan ciertos académicos o porqué se impongan determinadas modas gerenciales. Lo necesitamos porque se trata de un sistema desbordado por la realidad y es a esta realidad a la que debemos responder con nuestras novedades y innovaciones.

El *Gobierno Abierto* es una etiqueta que no nos proporciona una receta mágica, pero sí un marco en el que diversas iniciativas pueden cobrar sentido. Un marco en el que disponemos de una columna vertebral: la regeneración democrática. Hoy necesitamos tanto recuperar la legitimidad como la inteligencia que aporta la democracia, de manera que nuestro sistema político-administrativo debe impregnarse de transparencia, de diálogos, de interacciones, de valores y de liderazgo.

BIBLIOGRAFÍA

BOVENS, M. y HART, P.Y., 1998. *Understanding policy fiascoes*. New Brunswick: Transaction Press.

BRUGUÉ, Q., 2009. "Una administración que habla es una administración que piensa" en AA.VV. *Participación ciudadana para una administración deliberativa*. Zaragoza: Gobierno de Aragón.

BRUGUÉ, Q., 2012. *És la Política, Idiotes*. Girona: Editorial Accent.

CROSSMAN, R.H., 1986. *Biografía del Estado Moderno*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

FISHER, F. y FORESTER, J. (eds), 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham: Duke University Press.

HAJER, M. y WAGENNAR, H., 2003. *Deliberative policy análisis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.

HAY, C., 2007. *Why we hate politics*. London: Polity.

- MOSCA,G., 1984. *La clase política*. Mèxico DF: Fondo de Cultura Económica.
- NYE,J., 2004. *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- SUBIRATS,J., 2011. *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icària.
- TODOROV,T., 2012. *Los enemigos íntimos de la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg.
- VALLÈS,JM (ed)(2008). *Actituds Polítiques i Comportament Electoral a Catalunya: Material per a un Debat Social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- WAGENNAR,H., 2007. “Governance, complexity and democratic participation”, *The American Review of Public Administration*, nº 37, pp. 17-50.
- WEBER,E.P. & KHADEMIAN,A.P., 2008. “Wicked problems, knowledge challenges and collaborative capacity builders in network settings”, *Public Administration Review*. Volumen 68, issue 2, pp. 334-349.