

# Una **gestión pública por valores orientada** a la **innovación y la Agenda 2030**<sup>1</sup>

Manuel Arenilla Sáez<sup>2</sup>



- 1) *Introducción*
- 2) *El mundo que vivimos*
- 3) *La situación de la Administración pública*
- 4) *Los principios y valores de la innovación pública*
- 5) *La coproducción de servicios públicos y sus condicionantes*

## 1. Introducción

Los conceptos y su significado en las ciencias sociales son productos históricos y su permanencia depende de su capacidad explicativa de la realidad, de su conexión con conceptos afines, de su uso social e institucional y de la mera fortuna. Los elementos conceptuales y teóricos de la Agenda 2030 surgen en un contexto teórico, económico y social determinado y se conciben para tratar dar respuesta a una serie de retos que no se han resuelto satisfactoriamente desde iniciativas y planteamientos anteriores y de los que sin duda se nutre.

---

<sup>1</sup> Próxima publicación en Arenilla, M. (2020) Una gestión pública por valores orientada a la innovación y la Agenda 2030, en E. González La "nueva cultura de la responsabilidad" en la democracia española. Granada: Comares. En imprenta.

<sup>2</sup> Manuel Arenilla Sáez es Catedrático de Universidad y Administrador Civil del Estado, España.

Licenciado (1984) y Doctor (1987) en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración (2005) en la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España) y Administrador Civil del Estado (1985). Fue Profesor Titular de Universidad en las universidades de Granada (1990) y Rey Juan Carlos (2002). Ha sido Director del Instituto Nacional de Administración Pública desde 2012 a 2018.

Fue Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada (1992-1995) y Consejero del Gobierno de La Rioja en las áreas de Administraciones Públicas, Presidencia y Medio Ambiente (1995-2002). Ha pertenecido a consejos de administración y juntas directivas de empresas públicas de carácter autonómico y estatal en las áreas TIC y de desarrollo industrial y empresarial y patrono de fundaciones relacionadas con la responsabilidad social y la discapacidad; pertenece a consejos editoriales de varias revistas; además, ha formado parte de los órganos de dirección de distintos organismos internacionales en materia de Administración pública, formación y desarrollo en Europa y América Latina. Es patrono de la Fundación Bequal.

Sus áreas de investigación son reforma administrativa y del Estado, Agenda 2030-ODS, reforma universitaria e innovación social. Ha escrito más de un centenar de publicaciones entre monografías, capítulos y artículos científicos. Algunos pueden consultarse en [https://www.researchgate.net/profile/Manuel\\_Arenilla](https://www.researchgate.net/profile/Manuel_Arenilla) y en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=26759>

Las ciencias sociales tratan de explicar los fenómenos que ocurren en la sociedad y de ofrecer un marco teórico y analítico que permita entender y, en su caso, solucionar sus desafíos. En el campo de la Administración o de la gestión pública, en las últimas décadas se han venido manejando conceptos como eficacia, eficiencia, efectividad, planificación, democracia participativa, competitividad, cliente, calidad, gobierno multinivel, gobernanza, sostenibilidad, redes de actores o de políticas, gobierno abierto, innovación social... con el fin de orientar la acción pública y social. El que estos conceptos se manejen sincrónicamente puede producir confusión de ideas y desconcierto en los responsables públicos, a lo que sin duda ayuda muchas veces la falta de una visión compleja, integral e interrelacionada de los problemas y de la realidad social.

La característica de muchas de las argumentaciones teóricas que les dotan de un significado y un alcance determinados a esos conceptos es que no logran ofrecer individualmente soluciones de buena gestión para el conjunto de la Administración, ni aportan —ni muchos lo pretenden— una concepción teórica integral de la Administración. Así que podemos admitir que el éxito de las ciencias sociales, en concreto las que estudian los fenómenos administrativos, ha sido parcial en el campo de la gestión pública. Los intentos de extender los enfoques o los casos que se consideran exitosos en el sector público o privado por determinados organismos internacionales o la academia se han saldado con unos resultados muy limitados que, en general, no han superado las fronteras de los organismos en los que se implantaron o de los países en los que existía la cultura que propició un enfoque determinado. Los ejemplos más claros en las últimas décadas son las orientaciones de la nueva gestión pública (NGP) y de la calidad.

La escasez de acierto en estos enfoques proviene de no comprender la dimensión política y social de la Administración, su pertenencia al sistema político-administrativo, la misión o propósito que cumple para la sociedad, que es indisponible para el resto de organizaciones. El logro de la excelencia o de la eficiencia es una condición deseable y necesaria para lograr la aceptación ciudadana de las instituciones y así otorgarles su confianza; pero no es suficiente.

Por otra parte, el pecado de los enfoques no basados en la eficiencia es no ofrecer soluciones de buena gestión a la Administración pública o, incluso, ignorar su dimensión institucional; confundir la implementación con la ejecución; no tener en cuenta los medios necesarios para la gestión; o que predominen los aspectos relacionados con la decisión, incluso cuando se aborda el resto del proceso administrativo, evitando así el estudio de la «caja negra» de la Administración.

El resultado, tanto con un tipo de enfoques como con otro, es de confusión entre los gestores y responsables públicos que aprovechan de ellos poco más que la incorporación de nuevos conceptos en el discurso político o administrativo. En muchos países, como en España, la orientación a la eficiencia no ha servido para cambiar la cultura administrativa, aunque, claro es, sí se han adoptado algunas de sus soluciones, principalmente en las entidades prestacionales del sector público y muy escasamente en los aparatos centrales de la Administración y en sus centros de emisión de valores y

principios de actuación. En definitiva, el escaso éxito en ofrecer una visión integral y explicativa de la realidad administrativa y del papel que cumple la Administración en la sociedad y en relación con las otras instituciones del sistema político ha hecho que perviva, y aún se refuerce, la visión normativista de la Administración pública. Esto dificulta la superación de la creciente brecha entre los ciudadanos y las instituciones públicas y sus integrantes.

Lo que se va a plantear a continuación es que la Agenda 2030 ofrece la oportunidad de reenfocar la gestión pública hacia el logro de una mayor confianza política de los ciudadanos, que es el verdadero problema que afrontan hoy las instituciones públicas en el mundo. Para ello se entiende que es imprescindible una orientación a una gestión por valores<sup>3</sup> a la que puede ser de gran utilidad la creación de un ecosistema que posibilite la innovación social y la coproducción de servicios.

## 2. El mundo que vivimos

En todos sitios, las crisis económicas —en especial la Gran Recesión— han mostrado la dificultad o incapacidad de muchos gobiernos para contrarrestar sus efectos catastróficos en la vida de los ciudadanos en términos de desempleo, desigualdad y pobreza. Esta situación ha debilitado al Estado, del que se duda de su capacidad para integrar eficazmente la sociedad y de obtener la aceptación y la confianza mayoritaria de los ciudadanos. Lo que está en duda también es la capacidad del Estado para garantizar la sostenibilidad de sus políticas de bienestar, para atender la diversidad de las demandas y necesidades ciudadanas y para integrar en la acción pública a toda la población; esto se ha visto agravado porque la crisis financiera y económica ha agrandado la brecha entre los más ricos y los más pobres (OCDE, 2016: 68). Hoy la desigualdad es uno de los principales problemas a los que debe enfrentarse los gobiernos y las Administraciones públicas con decisión. En resumen, la falta de confianza política se sostiene en la consideración de los ciudadanos de que las instituciones públicas no actúan en su beneficio, sino que atienden a otros intereses.

El alejamiento, la desconfianza o la desafección ciudadana se han visto agravados por el avance de la globalización, el acelerado desarrollo científico tecnológico, la transformación de los modelos económicos, la expansión de la democracia o la modificación de los patrones de conducta de los ciudadanos (BEPA, 2011: 21; Howaldt y Schwarz, 2010: 4). Esto ha hecho que la incertidumbre sea la principal característica de nuestro tiempo, lo que lleva a cuestionar la función de un Estado en el que los ciudadanos depositan una buena parte de la seguridad en su futuro.

Ante esta situación surgen voces, cada vez con más intensidad, que abogan por un cambio de modelo económico menos productivista y que considere de forma prioritaria en el desarrollo de los Estados el bienestar efectivo de todos los ciudadanos

---

<sup>3</sup> Esta gestión por valores debe completarse con un enfoque basado en los derechos humanos, en la línea que se señala en: Instituto Danés de Derechos Humanos (2019). *Los derechos humanos y la Agenda 2030. Lecciones aprendidas y próximos pasos*, 25. Copenhague: Instituto Danés de Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd\\_2019/lessons-learned\\_spanish\\_web.pdf](https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd_2019/lessons-learned_spanish_web.pdf)

(United Global Compact-Accenture, 2019). Las situaciones de amplia pobreza y de desigualdad que se vive en muchos países están en la base de los conflictos y revueltas que empiezan a extenderse en muchos países —ahora en Latinoamérica— por ello es preciso que los gobiernos ejerzan un fuerte liderazgo público y desarrollen instituciones más transparentes, responsables y pluralistas (Organización de las Naciones Unidas, 2016). A esto responde el enfoque de la Agenda 2030<sup>4</sup>.

Desde hace tiempo se vienen ensayando soluciones que tratan de reforzar la democracia representativa a través de herramientas de participación ciudadana, especialmente en el ámbito local (Governance International, 2011:3; Sintomer, 2007). Más allá de las dudas que se suscitan sobre su efectividad, su utilización responde a un sentir de que el modelo de la democracia representativa precisa de una redefinición que salve su legitimidad y actualice los principios que la fundamentaron (Christensen, et al, 2019). A la vez, en el campo de la economía y el empleo, vivimos una etapa de eclosión de fenómenos como la extensión de la responsabilidad social corporativa y la asunción por muchas empresas de fines en su actuación que no dudaríamos en señalar hace poco tiempo como propios o exclusivos del Estado (Conejero, 2015: 62; Aspen Institute, 2009). A estos fenómenos se ha sumado el auge de la economía social que integra a numerosos trabajadores. Así, cada vez más entidades no gubernamentales se comprometen con el bien común, con principios sociales y con la producción de determinados bienes y servicios públicos. En definitiva, se está rompiendo la identificación entre Administración y «público», que está asimilándose a ser lo propio de la comunidad, como lo fue en las primeras concepciones de la sociedad.

Además de las consideraciones anteriores, a lo largo de los últimos años se han ido ofreciendo diversas razones de orden interno y externo a las instituciones públicas que aconsejan su apertura a las organizaciones sociales, las empresas y los ciudadanos. Se pueden resumir en: la necesidad de contar con la capacidad de innovación, el talento y el conocimiento existentes en la sociedad para resolver los problemas y demandas sociales; y que las instituciones públicas logren un mayor grado de confianza ciudadana.

Está surgiendo una realidad ampliada de lo público que precisa del talento y los recursos de las más variadas organizaciones sociales y empresas y también de los ciudadanos individuales. Esto obliga a diseñar una Administración que no se organice en compartimentos estancos, que lo haga en red, en la que tendrá distintos roles según la materia o problema que se trate. Una Administración concebida como una plataforma o «Hub» de encuentro e intercambio de los más variados intereses y recursos y que siga manteniendo su propósito o misión indisponible para el resto de las organizaciones que es garantizar los derechos y libertades de las personas; lograr la cohesión e integración social; mejorar efectivamente la vida de las personas, organizaciones sociales y empresas; y extender lo acordado en los distintos encuentros de intereses al conjunto de la sociedad.

---

<sup>4</sup> La Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (Naciones Unidas, 2015) establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) con el fin de intervenir en la reducción de la desigualdad, la pobreza y en la mejora del medio ambiente.

Como ya ha sucedido en otros momentos históricos, el debate actual y los principales retos sobre la transformación del Estado y la sociedad se refieren a la delimitación entre ambos; a la finalidad a la que se dirigen las instituciones públicas y a cómo se logran los resultados; a la forma en la que se ejerce el poder en la sociedad y a quiénes lo ostentan; a la construcción y mantenimiento de la comunidad y al papel que tiene el ciudadano en ella; y a la relación existente entre ciudadano y poder público. Lo que vuelve a estar en debate es la delimitación y la relación entre la libertad y la igualdad, la cohesión y la integración social y la manera en la que el ciudadano contribuye y participa en la vida de la comunidad y cómo se corresponsabiliza con el bien común. En definitiva, el debate esencial sigue siendo sobre principios, valores y derechos.

### **3. La situación de la Administración pública**

La Administración pública ha perdido, utilizando la expresión de Javier de Burgos en 1820, su pretensión de omnipotencia, su capacidad ilimitada de atender las demandas y necesidades de los ciudadanos y de prestar servicios. Los países emergentes, entre los que hay que incluir a varios latinoamericanos, si bien presentan la posibilidad de un crecimiento institucional y prestacional importante, están condicionados, entre otros aspectos, por las tensiones financieras, su capacidad institucional y administrativa, las nuevas formas de entender la gobernanza y la gestión pública y los conflictos sociales.

Los poderes públicos son los actores que tienen la capacidad de plantear e implementar objetivos de carácter colectivo de forma efectiva y de garantizar la gobernanza de la sociedad (Peters, 2007: 6). Esta afirmación contrasta con la pérdida de confianza en las instituciones públicas en muchas de las sociedades actuales; también con el hecho de que no pueda atribuirse a los poderes públicos el monopolio del conocimiento y de los recursos necesarios para construir lo público. La efectividad y la capacidad de los poderes públicos para garantizar la gobernanza de la sociedad tienen que integrar el talento y el conocimiento existentes en la sociedad para determinar y resolver las necesidades y problemas sociales.

En la actualidad, nos encontramos con una Administración pública que debe compartir, de una forma mucho más amplia a como lo había hecho hasta ahora, su poder con los grupos sociales con el fin de satisfacer la urgente necesidad de recuperar o de mejorar la confianza de los ciudadanos, que se configura en la actualidad como un problema esencial para restaurar la efectividad de las políticas públicas (OCDE, 2014)<sup>5</sup>.

La nueva gobernanza pasa por fortalecer o reestablecer la confianza en las instituciones públicas para alcanzar un gobierno democrático y efectivo. Para ello es necesaria una actuación pública basada en principios como la transparencia, la

---

<sup>5</sup> En países como España, por ejemplo, se registró un descenso de los niveles de confianza de 35 puntos porcentuales entre 2006 y 2013, al pasar del 53 % al 18 %, respectivamente, de acuerdo con una encuesta de la empresa Gallup. En Estados Unidos se registró una caída de 27 puntos porcentuales en ese mismo periodo. Disponible en: [http://www.gallup.com/poll/179846/life-ratings-worse-optimistic-danes.aspx?q\\_source=103&q\\_medium=search&q\\_campaign=titles](http://www.gallup.com/poll/179846/life-ratings-worse-optimistic-danes.aspx?q_source=103&q_medium=search&q_campaign=titles).



accesibilidad, la ejemplaridad, la rendición de cuentas, la responsabilidad, la legalidad y la legitimidad que deben reflejarse en los programas electorales y de gobierno, en la oferta de los servicios públicos, en los procedimientos de actuación, en la gestión de los recursos y en la evaluación de la propia actuación pública. Esta debe reforzar y activar principios y actitudes como la mutualidad, la reciprocidad, la participación democrática y la participación en la comunidad, la implicación cívica y la pertenencia a asociaciones y clubes voluntarios (Morales, et al., 2018: 16 y 23; Montero, Zmerli y Newton, 2008: 46). Algunos enfoques participativos y el de la innovación social pueden colaborar de una manera efectiva al fortalecimiento de la implicación de la sociedad en la vida de la comunidad y a robustecer la confianza social y en las instituciones públicas.

Los países emergentes necesitan, además, construir instituciones que garanticen efectivamente los derechos y libertades que llenan de contenido sus recuperadas o fortalecidas democracias; la seguridad, la justicia y la protección de la vida de las personas; y, como el resto de los países, aquellas otras actividades alineadas con las transformaciones económicas, sociales, medioambientales y las fuerzas y amenazas que pesan sobre el mundo (Elvidge, 2012: 30; Pollit, 2007: 42; Pochard, 2007: 28).

Los procesos de institucionalización son una condición necesaria para la obtención de la confianza y la legitimidad de las instituciones públicas. Algunos países disociaron durante mucho tiempo el fortalecimiento institucional de la democracia y la legitimidad de la acción pública de la aceptación por el ciudadano del ejercicio del poder público. Los intentos de avanzar en el fortalecimiento democrático a través, por ejemplo, de la democracia participativa, sin abordar el fortalecimiento de las instituciones públicas, singularmente de la Administración, han ofrecido unos resultados decepcionantes. En cualquier caso, hay que reconocer que la implicación y la participación de la comunidad local produce beneficios individuales y para la comunidad, aunque el efecto en la democracia y en sus instituciones sea indirecto y débil (Montero, Zmerli y Newton, 2008: 49).

Con ser importantes los cambios experimentados en las últimas décadas en el entorno administrativo, la transformación más trascendente se ha producido en el ciudadano. Tanto en los países consolidados como en los emergentes, ha surgido un ciudadano democrático consciente de sus derechos y con una tendencia a co-conformar el marco de actuación del poder público. Este ciudadano demanda nuevos referentes de actuación de las instituciones públicas y su alineamiento con las necesidades y expectativas sociales. Esto exige una nueva Administración más abierta, transparente y responsable. Estos retos adquieren una especial dificultad en los países emergentes donde la debilidad institucional y administrativa y la escasa capacidad de gestión pueden contribuir a frustrar —como lo estamos viendo— el fortalecimiento democrático reclamado por los ciudadanos y la consecución de unos niveles aceptables de justicia, igualdad, seguridad y bienestar social.

Este panorama supone para las Administraciones públicas la necesidad de redefinir sus prioridades, la forma de alcanzarlas, sus relaciones con la sociedad y

entender que el cumplimiento de los fines que tradicionalmente tenía atribuidos debe satisfacerse ahora en compañía de «otros»: organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas, organizaciones de la economía social, familias y ciudadanos. Para ello hay que diseñar organizaciones públicas como plataformas o «Hubs» de encuentro e intercambio de conocimiento y recursos. Esto conlleva redefinir el marco de gobernanza en el que actúa y la activación de la sociedad y de todos los grupos e instituciones que en ella operan. Supone, en definitiva, construir un nuevo relato de lo público en el que la consecución del bien común y el alcance o mantenimiento de un cierto nivel de bienestar sea responsabilidad de todos. Este relato debe incluir la satisfacción de las necesidades sociales a través de la prestación de servicios para la comunidad y la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos. Esta orientación implica la construcción de una nueva legitimidad de la Administración pública a la que la Agenda 2030 puede contribuir recordándole su propósito y ofreciendo una metodología de actuación basada en evidencias, en una visión holística y en una orientación ética en la interrelación entre los distintos objetivos y metas de la sociedad.

#### **4. Los principios y valores de la innovación pública**

A la vista de la realidad descrita, parece indudable que la Administración pública precisa de importantes transformaciones en sus relaciones, principios y valores, para lo que la creación de ecosistemas de innovación se presenta como un imperativo. Estos ecosistemas se caracterizan por la presencia e interacción de los más variados actores, desde la academia a los servidores públicos, pasando por los usuarios de los servicios públicos y organizaciones de todo tipo. Nos encontramos, por tanto, ante una innovación de carácter abierto que no resulta ya una opción para la Administración pública sino una urgente necesidad (Cañigueral, 2018).

La OCDE (2005: 56) define innovación como «la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores». A esta definición hay que añadir que toda innovación implica un cambio de observador propiciado por la adición y la conexión del conocimiento y el talento y que necesita, entre otros factores, la organización en equipo, la descentralización, la diversidad y la adaptación al entorno. De esta manera, innovación y conocimiento van de la mano.

Precisamente, la adaptación a un entorno rápidamente cambiante es el principal incentivo para que la Administración se muestre proclive a la innovación y evite que la tendencia natural a la entropía organizativa e institucional la convierta en inefectiva, ineficiente o ineficaz. La innovación le permite adquirir y desarrollar nuevos valores, principios de gestión y capacidades con el fin de seguir creando valor público/valor social y, así, continuar legitimándose. Claro es que la adopción de nuevos principios o valores, o su redefinición, pueden ser determinantes para generar procesos innovadores y de cambio; a la vez, el resultado de los procesos innovadores puede ser

la incorporación de nuevos principios y valores a la organización pública. Junto con la adaptación al entorno, existen otros incentivos externos para innovar en la Administración pública. Uno importante es buscar soluciones alternativas que garanticen las exigencias y demandas de los ciudadanos para la prestación de servicios públicos, especialmente en un contexto de limitación de recursos. Así, la Unión Europea mantiene que los principios de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera favorecen la sostenibilidad de las alianzas de colaboración público– privada entre organismos públicos y entidades sociales y privadas. Este objetivo ampliado está en el fundamento del objetivo de desarrollo sostenible (ODS) 17 «Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible». Como señalan la Organización de las Naciones Unidas (ONU), los ODS proporcionan una plataforma para armonizar la acción privada y las políticas públicas, «esto significa el establecimiento de asociaciones entre el sector público, el sector privado y la población responsables y basadas en principios» (Organización de las Naciones Unidas, 2014: 22).

Otro incentivo a la innovación es la existencia de problemas complejos o mal estructurados de difícil solución —crecimiento de las ciudades, pobreza, inseguridad, desigualdad, integración, medioambiente...— que requieren la participación de los numerosos actores implicados en esos problemas que aporten nuevas ideas y permitan poner en marcha nuevas políticas. De la definición de los ODS y de sus metas afloran un sinnúmero de problemas de estas características que, además, están interrelacionados, por lo que precisan de una acción conjunta e integrada. Finalmente, un incentivo más es que para que la comunidad y el bienestar social de los ciudadanos avancen se requiere que la prestación de los servicios públicos pueda realizarse de una manera más eficaz, eficiente y económica (Sorensen et al, 2012: 3 - 4), aspectos que constituyen una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la confianza ciudadana. Existen, además, incentivos internos para la innovación administrativa, como la dificultad o imposibilidad de que el modelo burocrático de gestión pública dominante en muchos países basado en la estabilidad, la rigidez, el uniformismo y el formalismo aborde la complejidad con la que los gobiernos han de hacer frente a los problemas sociales actuales. En muchos países, el sector público no ha introducido suficientes criterios y valores innovadores en sus procesos de gestión, lo que ha acentuado la desafección ciudadana. Este hecho ha llevado a algunos autores a postular que la innovación es más propia del sector privado o de las organizaciones de la sociedad civil, ya que existen condicionantes internos en la Administración pública, como la normativa presupuestaria, que hacen muy difícil la asunción del riesgo que va asociado a toda innovación (Bernal, 2012: 53; Hartley, 2012: 2). Sin embargo, es más necesario que nunca que el sector público innove e impulse la innovación, ya que los actores privados pueden buscar la rentabilidad a corto plazo y relegar cuestiones que pueden no reportarles beneficios (Longo, 2012: 53). De ahí la necesidad de la colaboración público–privada–social.

Muchos de los problemas sociales necesitan una solución a largo plazo y la articulación de medios y actores que no están al alcance de los agentes privados y



sociales. Por ello, aunque la Administración pública, recurra a importar la innovación sería preciso que en incorporase el valor y la necesidad de la innovación para que le permita obtener el rendimiento y la orientación adecuados para que la colaboración y la participación externa sean efectivas. Esta participación no debe concebirse como un hecho aislado o coyuntural, sino que ha de entenderse como parte definitoria de nuevos modelos colaborativos donde el conocimiento, el aprendizaje y la innovación son valores básicos para repensar la acción pública y proveer de soluciones efectivas y sostenibles a los problemas sociales.

En el ámbito interno también hay que destacar el papel de los empleados públicos y la necesidad de considerarlos como agentes de cambio. La adopción de modelos colaborativos propicia la consolidación y el desarrollo del capital intelectual al otorgar un alto valor a la trasmisión del conocimiento; eleva la capacidad de la Administración para aprender y adaptarse al entorno; produce información con un alto valor agregado que incide directamente en la capacidad de innovación de las organizaciones públicas; y fomenta la difusión de los proyectos, programas o políticas que se desarrollan en el ámbito público, generando instrumentos de comunicación que potencian su papel en la sociedad.

La gestión de las personas en la Administración ha de incentivar y reconocer las competencias, entre otras: la solución de problemas; la calidad; la toma de decisiones; el enfoque estratégico; la proactividad; la flexibilidad y la gestión del cambio; el foco en los resultados; la responsabilidad; la mejora continua; y la orientación a la ciudadanía. Todas ellas son competencias cercanas y coadyuvantes de la innovación. Estas competencias han de verse acompañadas de elementos y herramientas de gestión como: planes estratégicos; sistemas de calidad; mejora de procesos y procedimientos; evaluación de programas públicos; incorporación de principios de democracia participativa en el diseño y conformación de programas públicos, etc.

Esta gestión del talento humano de las organizaciones públicas conlleva la formación en competencias transversales o generales que permitan construir una nueva cultura orientada a resolver los problemas sociales mediante la gestión del conocimiento y la innovación. Esas competencias conllevan la formación en valores, principios, creencias, procesos comunes, trabajo en equipo y comunicación interna y externa que deben ser comunes a todos los integrantes de una organización pública. En esta transformación de la Administración pública, el papel de la formación es insustituible para construir una cultura organizativa común.

En este contexto, las tecnologías de la información y la comunicación favorecen la trasmisión del conocimiento, el aprendizaje, incluido el intra-emprendizaje, y la generación de nuevas ideas en el interior de la organización y su difusión hacia el exterior; a su vez facilitan la posibilidad de que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil aporten valor público/social. Este valor se alinea con la misión o propósito al que debe encaminarse la Administración pública y que se ha señalado anteriormente.

Por último, la innovación, especialmente la social, se produce más fácilmente en un ecosistema de alta conectividad de conocimiento diverso, lo que obliga a disponer

de una cultura administrativa abierta e incorporar o fortalecer principios como el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad.

## **5. La coproducción de servicios públicos y sus condicionantes**

Se viene apuntando que se necesitan nuevos modelos de gobernanza que identifiquen los factores que potencian la innovación y garantizan el desarrollo de esos modelos, articulen a los actores públicos, privados y sociales y definan alternativas a los problemas sociales que generen valor social. Se trata de redefinir la articulación del poder político con la sociedad y de resituar al ciudadano y a la sociedad en relación con el sistema político. De los ODS se deduce la conveniencia o necesidad de articular la producción de los bienes y servicios públicos mediante alianzas con el fin de llegar a tiempo a 2030, de renovar el sector público y cubrir sus insuficiencias. Surge así el enfoque de coproducción que deriva en buena parte de la innovación social (Arenilla, 2017; OCDE, 2011c: 16-17; De Witte y Geys, 2013; Bovaird y Loeffler, 2012).

La coproducción de servicios es una opción de gran interés para un sector público que se sitúe en un entorno de restricciones presupuestarias y financieras, que presente una institucionalidad media o que reciba unas demandas sociales difíciles de cubrir por los medios disponibles en las Administraciones públicas, además de que le permite el fortalecimiento de su legitimidad y de la confianza política. El primer paso para orientarse a la coproducción de servicios es considerar que las alianzas son convenientes para legitimar la acción de gobierno e integrar a los ciudadanos y a sus organizaciones en el diseño de los programas públicos y en la determinación de los estándares de calidad que ha de alcanzar un servicio. El siguiente paso es lograr el compromiso de los actores sociales con la prestación y la orientación propias del servicio público.

La aplicación a la Agenda 2030 de la coproducción de servicios públicos se basa en la concepción de que el ciudadano debe comprometerse con la marcha de la comunidad y con el bien común. Este significado de ciudadano trasciende a su eventual condición de cliente o usuario de los servicios públicos y pone énfasis en su naturaleza de ciudadano democrático sujeto de derechos y obligaciones con la comunidad; a la vez se corresponde con una Administración pública orientada a fortalecer la democracia y también a mejorar el bien común.

La coproducción de servicios públicos implica la conexión articulada de conocimiento diverso para atender necesidades sociales mediante resultados concretos, lo que está en el centro de la innovación social. Para la Administración pública, la adopción de este enfoque supone aprovechar el conocimiento, el talento, la experiencia y la capacidad de generación de ideas e innovación existente en la sociedad y en el mercado. No hacerlo supondría un despilfarro en términos políticos, económicos y sociales. La finalidad es tratar de resolver problemas complejos que están fuera del alcance de sus propios medios y compartir la responsabilidad en la satisfacción del bien común con los más variados agentes que existen en la sociedad. Para ello, los gobiernos han de comprometerse a abrir los mecanismos de toma de

decisiones para que estas sean diversas y plurales. Este planteamiento descansa en la idea de que los gobiernos confían en que la sociedad y los ciudadanos son capaces de aportar soluciones creativas a sus propios problemas y necesidades, producir servicios para la comunidad y comprometerse con ella.

Parece de lo más natural que si una de las claves de la innovación es conectar el conocimiento, sean precisamente las fórmulas destinadas a compartir recursos o productos las que pueden ofrecer más posibilidades a la innovación. De esta manera, en la coproducción de servicios públicos destaca la necesidad tanto de involucrar activamente a los ciudadanos en el proceso de diseño y provisión de servicios públicos, como en compartir recursos con el fin de crear valor para la sociedad (valor público/valor social) (De Witte y Greys, 2013; Bovaird y Loeffler, 2012; Bason, 2010). Para lograr este objetivo se necesita construir un ecosistema que permita el cambio y la articulación de una serie de procesos que hagan que se pase del valor declarado sobre la importancia de la innovación a producir un resultado radicalmente distinto y que represente una mejora de la situación preexistente.

La manera de construir ese ecosistema es mediante el ejercicio de un liderazgo orientado decididamente hacia la innovación; el trabajo en equipo; el establecimiento de un proceso de innovación consciente y sistemático; la creación o diseño de organizaciones diversas y descentralizadas que posibiliten la innovación en todos sus niveles; el desarrollo de capacidades que favorezcan la innovación; la generación de nuevas soluciones con y para los ciudadanos; la adaptación y apertura al entorno; y una actitud de proximidad al mismo. Estas cuestiones remiten a la necesidad de contar con una capacidad institucional que organice el conocimiento especializado de los participantes en las redes de innovación y dirigirla a la obtención de resultados y, sobre todo, que sea capaz de planificar, esto es, de orientar y procurar que la gestión alcance los resultados esperables y que los participantes en la red se orienten también a estos. Esto significa que se precisa la construcción de estructuras y procesos adecuados donde los actores intervinientes en las redes de innovación sean capaces de rendir y producir cambio y transformación de la realidad. También supone fundamentar la gestión pública en nuevos principios y valores que posibiliten ese ecosistema.

Entre las principales barreras a la construcción del ecosistema y, por tanto, a la innovación que se han manifestado en diversos estudios hay varias relacionadas con la capacidad de las organizaciones del tercer sector para innovar: la falta de apoyo de las Administraciones públicas; la falta de personal especializado y de tiempo del personal; la carencia de la tecnología necesaria; y las trabas burocráticas (Conejero et al, 2013; Salamon, Geller y Mengel, 2010).

Las barreras señaladas otorgan un papel singular a la Administración pública en las redes de innovación social. Al margen de la aportación que realicen las instituciones públicas en cada red y de su importante papel en la formalización y extensión de los eventuales acuerdos que se alcancen, la Administración pública, en su papel de activador de la sociedad, debe promover el capital social, remover los obstáculos, reducir el miedo al fracaso entre los participantes, procurar que las organizaciones que operan en ella tengan suficiente capacidad para poder aportar conocimiento y cambio a

la comunidad. Esto conduce a desarrollar iniciativas públicas que fortalezcan la capacidad de gestión individual o colectiva de los grupos con el fin de superar algunas de las barreras señaladas.

Un elemento clave que determina la capacidad de las organizaciones que participan en las redes que forman las alianzas y que aparece en el análisis de múltiples experiencias es la financiación. Esta condiciona la capacidad de las instituciones y de los actores implicados y, por tanto, la viabilidad de sus iniciativas. Por ello es preciso que los gobiernos trabajen con los intermediarios financieros de inversión social con el fin de que, por ejemplo, las empresas sociales adquieran la suficiente capacidad que les permita competir con las empresas privadas en los procesos de contratación pública. Un buen ejemplo de esto es la iniciativa británica *Big Society Capital* y su complemento *Investment and Contract Readiness Fund*<sup>6</sup>.

Los gobiernos y sus Administraciones públicas cuentan con los recursos necesarios y con una posición que les permiten convertirse en plataformas para la co-creación y coproducción de servicios. También determinan formalmente el campo de actuación de los actores implicados en la coproducción de servicios, legitiman la adopción de acuerdos que tengan naturaleza pública, extienden al conjunto de la sociedad las soluciones encontradas y pueden actuar como mediadores de los conflictos.

Esta perspectiva implica que los gobiernos deben otorgar más poder o más capacidad de decisión (*empowerment*) a las organizaciones y empresas que forman parte de las redes de innovación; también a los propios ciudadanos individualmente considerados para que asuman un mayor grado de responsabilidad e implicación en la prestación de los servicios públicos y para lograr que estos sean más eficaces y eficientes. Este empoderamiento social y ciudadano es a costa del poder de las instituciones públicas y trata de conseguir una mayor legitimidad y confianza en la acción política y un más alto grado de eficacia y efectividad social. Esta reordenación del poder es fuente de importantes resistencias y conflictos en las instituciones públicas.

Esta descentralización del poder político debe permitir generar un entorno de confianza entre los diversos actores que intervengan en la coproducción de servicios y generar una mayor fluidez de ideas entre ellos y, consecuentemente, un mayor conocimiento de la realidad en la que actúan. Este planteamiento implica —es necesario insistir en ello— que los gestores públicos han de aceptar que los ciudadanos disponen de criterios formados para evaluar y pronunciarse sobre la prestación de determinados servicios públicos y el funcionamiento del gobierno y la Administración (Governance International, 2011: 5).

El enfoque que se está manejando conlleva una idea de comunidad distinta a la de mera receptora de servicios o acompañante en los procesos de la actuación pública. Supone que el poder público busca una comunidad con relaciones sociales fuertes; con conciencia colectiva de sus integrantes y, por tanto, con una identidad acusada con capacidad para adoptar decisiones sobre su entorno; con capacidad de aprendizaje

---

<sup>6</sup> <https://www.sibgroup.org.uk/investment-and-contract-readiness-fund>

permanente; y entendida como un espacio propicio a la creatividad, la diversidad y la innovación. (Adams et al. 2008: 3-4). Cobra así un significado completo la idea de que el proceso de descentralización del poder que conlleva la constitución de alianzas fortalece a la comunidad restando peso al poder público, entendido en un sentido tradicional.

Las instituciones públicas obtienen a cambio una comunidad en la que buscar apoyo cuando sea preciso; con la que pueden aprender a entender mejor las necesidades y demandas sociales y buscar con ella soluciones a los problemas que vayan surgiendo; con la que pueden enriquecer las decisiones públicas; y en la que los ciudadanos son más proclives a contribuir al bien público. En definitiva, la reducción del poder formal de las instituciones públicas y sus integrantes medida en términos de compartición del poder con los ciudadanos y la comunidad en general se compensa con el incremento del alcance, influencia y legitimidad de los poderes públicos. Claro es que para ello es necesario dotar de nuevas capacidades a las Administraciones públicas y a sus integrantes y repensar sus principios y valores de actuación.

La combinación de los poderes públicos con los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sociales y sin ánimo de lucro hace posible que estos actores puedan comprometer sus esfuerzos en tareas más complejas y trascendentales. Si esto se logra, se puede producir una transformación en la creación de valor público y ayudar a superar, mediante la coproducción de programas y servicios públicos, los retos derivados de las crisis actuales<sup>7</sup>.

La coproducción de servicios públicos requiere de un proceso que pasa por determinar qué actividades son más idóneas para introducir este enfoque; qué actores pueden participar con su experiencia, recursos y conocimiento en la coproducción de los servicios públicos; qué tipo de contraprestación y de incentivos van a recibir los actores que participan; evaluar para concretar los problemas que han surgido y las oportunidades que pueden ser aprovechadas para la mejora de la prestación de los servicios; y difundir las buenas prácticas (Governance International (2011: 9).

Según se señala, la coproducción de servicios conlleva el desarrollo en el sector público de procesos colaborativos como fuente de innovación de la actividad pública basados en la compartición del conocimiento, de los recursos y las capacidades de los ciudadanos, los usuarios y las instituciones públicas. Estos procesos se sustentan en la confianza mutua y en la consideración por los poderes públicos de que los ciudadanos y sus organizaciones tienen capacidad para mejorar la prestación de los bienes y los servicios públicos y transformar la sociedad. También supone que los poderes públicos asumen su papel de activador de la sociedad, lo que les lleva a procurar que las organizaciones que operan en ella tengan suficiente capacidad y poder para mejorar la prestación de los bienes y los servicios públicos (Harris y Albury, 2009: 4).

---

<sup>7</sup>La iniciativa MindLab en Dinamarca tiene por objetivo articular el trabajo de las organizaciones públicas (Ministerio de Empresa y Crecimiento; Ministerio de la Infancia y la Educación; y Ministerio de Empleo) con las empresas y los ciudadanos para formular soluciones innovadoras a las demandas sociales. <http://www.mind-lab.dk/en>. El Programa de Apoyo al Desarrollo Integrado y Sostenible del APA del Pratiqi en Brasil articula al Gobierno del Estado de Bahía y al Gobierno Federal de Brasil junto con asociaciones, organizaciones y cooperativas para lograr un modelo integrado de desarrollo regional y sostenible agrícola y pesquero en la región del Bajo Sur <http://www.fundacaoodebrecht.org.br/PDCIS/Iniciativa/30/Associacao-Guardia-da-APA-do-Pratiqi>



La coproducción de bienes y servicios públicos afecta a diversos ámbitos y así podemos encontrar iniciativas en sanidad, educación, servicios sociales, vivienda, medio ambiente y seguridad y el orden público. Un análisis de los mismos muestra que los factores de éxito relacionados con la acción conjunta y la consolidación del bien común se encuentran en asociaciones sólidas; en la confianza en las relaciones que se establecen entre los diversos actores; en la capacidad reconocida para la toma de decisiones; en una comunidad capacitada y con competencias para la prestación de servicios; en la corresponsabilidad en las acciones; en la participación de la población de destino en el diseño de los programas; y en la existencia de una comunidad de principios y valores compartidos.

## **6. De una gestión pública que busca la eficiencia a otra fundamentada en valores sociales**

### **6.1 *El principio de eficiencia y sus valores asociados***

Se ha señalado que los diversos enfoques sobre la gestión pública no habían sido capaces, o no tenían la intención, de construir una teoría global sobre la Administración pública que explicara sus fenómenos, especialmente en relación con el poder político y la sociedad. Eso no les ha impedido aportar una serie de ideas y principios muchos de los cuales se han integrado en el acervo del discurso administrativo y también del político. Si tuviésemos que destacar los que más influencia han tenido en los últimos años habría que señalar el análisis de políticas públicas y la NGP, aunque presentan características y finalidades diferentes. El primero es en realidad un proceso de disección de la acción pública, mientras que el segundo pretende ofrecer una teorización sobre la Administración pública que, sin embargo, no es completa y que presenta claras deficiencias (Hughes, 1996: 129). Tanto uno como otro se han incluido en el relato público de la Administración de manera desigual y, en caso de los países de influencia del enfoque formal o weberiano y de cultura no cívica o administrativa clásica (Wright, 1988; König, 2010) su éxito puede calificarse benévolamente de relativo, más allá de su inclusión en determinadas entidades prestacionales semejantes al sector privado, en los procesos de formación y selección de los empleados públicos o de su enseñanza en las universidades.

Los enfoques señalados y otros han ido introduciendo una serie de conceptos, valores y principios de actuación en la Administración o han redefinido algunos clásicos. A continuación, se van a tratar algunos de ellos con el fin de que se puedan contrastar con los incluidos en la Agenda 2030 o directamente relacionados con otros que se verán a continuación. La finalidad es encaminar la Administración desde posiciones de eficiencia o procedimentales a otras que busquen el impacto social y la creación de valor público en el sentido que se está manejando.

La NGP reduce la condición de ciudadano a cliente que mantiene una relación de carácter cuasi-contractual con la Administración y se olvida de la democracia y de la naturaleza política del ciudadano (Pollit, 2007: 40). Este no siempre ostenta una posición similar a la de cliente en el sector privado, no solo porque en múltiples

ocasiones esté sujeto a la autoridad del Estado, sino porque tiene derechos, incluso cuando no utilice los servicios, por ejemplo, de educación, al financiarlos y afectarles su ejercicio. En cualquier caso, en su condición de ciudadano ostenta la capacidad de exigir el cumplimiento efectivo del derecho fundamental a la educación.

Finalmente, aunque la aplicación de los principios de la NGP mejore la eficacia administrativa, esta debe estar sometida a propósitos mayores, como es el fortalecimiento de la democracia y la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos. La eficiencia se plantea en la NGP casi como un principio absoluto pudiendo llegar a relegar la honestidad, la equidad, la eliminación de sesgos decisionales o de ejecución, la responsabilidad o la seguridad (Hood 1991; Dunleavy y Hood, 1995: 109). El logro de los resultados es la otra cara de la eficiencia y se entiende que con ello se conseguirá la legitimidad de la acción pública, lo que implica ignorar su dimensión política e identificarla con la acción administrativa.

El principio de competencia es factible aplicarlo en la interrelación entre las organizaciones, especialmente si actúan en el mercado, pero no resulta fácil o posible en el interior de las instituciones públicas y privadas. La segregación de agencias y empresas públicas de la Administración y el planteamiento principal-agente realmente crean un falso mercado (Guerrero, 2003: 394 y ss.) y pueden ahondar las tendencias introspectivas y corporativas de la Administración. Además, la exaltación del principio de descentralización puede dificultar la integración jerárquica y el control de legalidad, bases de la democracia y del Estado de Derecho, y otorga a los gerentes públicos la responsabilidad de establecer los principios éticos de sus organizaciones, lo que puede debilitar la existencia de una ética superior y común a la Administración pública (Bodiguel, 2010). En este contexto, la transparencia puede resentirse por la inexistencia de un mando unificado, unas responsabilidades mal definidas y la falta de una visión de conjunto de la acción pública.

Los valores de la NGP, muchos de los cuales tienen su origen en la *public choice* o teoría de la elección racional, pueden dudar de principios como la legalidad, el interés general o la profesionalidad de los empleados públicos, llegando a desmontar los sistemas de carrera y a cuestionar su neutralidad. En realidad, la panoplia de valores de la NGP olvida o deja fuera de la agenda pública valores como la equidad, la justicia, la representación o la participación (Pollit, 1990: 121 y 138; Keating, 1997: 115-6).

En la sociedad no siempre es posible separar hechos de valores y en muchos casos los valores son más importantes que los hechos para entender la actuación humana (Denhardt y Denhardt, 2003:40). Además, la gente no siempre actúa racionalmente, ni siquiera se aproximan al comportamiento racional, por lo que los valores de economía, eficiencia y eficacia no siempre se pueden emplear de la misma manera en el sector privado que en el ámbito público, o simplemente no pueden aplicarse. Esos valores deben objetivarse con el adjetivo «social», singularmente cuando se traten de emplearse en actuaciones públicas en las que estén implicados, por ejemplo, la protección del medioambiente, la lucha contra la pobreza, la corrección

o eliminación de la desigualdad, la diversidad, la libertad de expresión o el derecho al voto (Golembiewski, 1977: 1492).

La Administración pública cumple una función política y social al producir bienes y servicios satisfaciendo las demandas y necesidades de los ciudadanos, alcanzando el propósito de la acción pública, evitando el conflicto social y logrando la vertebración de la sociedad. Así, la eficacia y la eficiencia sociales hacen referencia al efecto último logrado por la acción pública, al impacto que una medida tiene en la sociedad e implican que en una organización pública y en un sistema democrático debe cumplirse en primer lugar con los principios de igualdad y de responsabilidad.

En definitiva, las visiones que enfatizan en la eficiencia de la Administración la consideran una mera prestadora de servicios complementarios del mercado y reducen al ciudadano a la condición de cliente, lo que acaba afectando decisivamente a la cultura de servicio público, que es indispensable para integrar en la sociedad a los más desfavorecidos. No obstante, la NGP aporta como principios positivos la orientación de los servicios públicos hacia el logro de unos resultados eficaces y eficientes y la centralidad de los usuarios públicos que, con matices, se incorporan a la fundamentación de la Agenda 2030.

## **6.2 Nuevos principios y valores como referentes de la gestión pública**

La Agenda 2030 aprobada en 2015 incorpora un importante acervo del conocimiento en ciencias sociales desarrollado en las últimas décadas, así como de la experiencia de la gestión pública en el mundo. De esta manera, detectamos los principios de eficacia y eficiencia en la consecución de los ODS y sus metas; la participación en la necesidad de activar e implicar a los ciudadanos en la Agenda 2030; la transparencia, al hacer públicos los objetivos a lograr, establecer indicadores de consecución y evaluar y contrastar las realizaciones a nivel nacional, regional y mundial; la rendición de cuentas de los gobiernos en estos ámbitos; la existencia de un bien común resultado de la acción de las organizaciones sociales, las empresas y las personas; la visión integral, holística e interrelacionada de la actuación pública que propicia la creación de alianzas entre múltiples y variados actores; la legitimidad otorgada por los ciudadanos; la coherencia basada en los principios de universalidad, integración y la orientación ética resumida en «no dejar a nadie atrás»; la integración que implica que no puede avanzarse en un ODS sin la interrelación y consecución de los demás; y el desarrollo sostenible como imperativo moral (Cajas, 2018: 2). A partir de estas aportaciones se van a delimitar algunos de los valores ligados a la Agenda 2030 y que deben orientar la gestión pública en los próximos años (Palomo, 2018).

La transparencia cumple un importante papel en la configuración de la condición de ciudadano al permitirle conocer la adopción de decisiones, el funcionamiento de los servicios y construir una relación más equilibrada con los poderes públicos. Además, junto con la apertura, posibilita la rendición de cuentas para que los ciudadanos constaten que las instituciones y sus integrantes cumplen con sus valores, objetivos y estándares de conducta y tengan conocimiento de los intereses en conflicto y de los

recursos que caben contra la actuación administrativa. La transparencia afecta a los principios referidos a la publicación de la información, a sus atributos y al soporte web de la publicación (Casillas et al., 2016).

La igualdad efectiva se liga directamente al ODS 16 e implica que las personas en su relación con la Administración reciben un trato igual y no discriminatorio y disponen de las mismas oportunidades independientemente de su sexo, lugar de nacimiento, orientación sexual, situación de discapacidad o cualquier otra condición personal o social.

La aplicación de la inclusión y la diversidad —que deben estar presentes en todos los ODS— en la Administración pública supone la voluntad de integrar en su organización a las personas atendiendo a su diversidad de género, funcional, sexual, étnica, geográfica, etc., para lo que debe promover esos principios en el entorno laboral y en la formación y la selección. También implica que debe considerarse la diversidad en los procesos de formulación, decisión e implementación y evaluación de la actividad pública. En un sentido amplio, esta inclusión en los procesos administrativos conlleva contar efectivamente con los actores que representen los múltiples intereses sociales en juego en cada política pública.

El desarrollo sostenible forma parte del enunciado de la Agenda 2030 y la definición que ofrece la ONU es la «satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades» (World Commission on Environment and Development, 1987) y su consecución se logra integrando el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medioambiente. Aplicado a la Administración pública, (Asamblea General de la ONU, 2014). Supone que debe tener un comportamiento respetuoso con el medioambiente y eficiente con los recursos empleados<sup>8</sup>; además, supone aplicar criterios de responsabilidad social<sup>9</sup>, de combinación de objetivos a corto y largo plazo<sup>10</sup> y de liderazgo sostenible.

La representatividad implica que debe haber una correspondencia cuantitativa entre la proporción de un colectivo o grupo sobre la población que puede participar o involucrarse en un proyecto o formar parte de una organización pública. Enlaza así con la inclusión y la diversidad y también con la participación. Este último principio se incluye en la noción de gobierno abierto junto con la transparencia y la colaboración. Se refiere a las experiencias e instrumentos destinados a reforzar la democracia representativa con el fin de obtener mayor legitimidad y confianza ciudadana o a plantear un modelo alternativo basado en la denominada democracia participativa. Para ello se propone la inclusión de determinados grupos y personas, con distintos grados de involucramiento y de empoderamiento, en los procesos de las políticas públicas o de recurrir a estas para conformar la voluntad ciudadana ante un problema o decisión.

---

<sup>8</sup> Véase el Plan de Eficiencia Energética y Sostenibilidad Medioambiental del INAP. Disponible en: [https://www.inap.es/alfresco/alfresco?pathInfo=%2Fd%2Fd%2Fworkspace%2FSpacesStore%2Fd85d064-0f98-4fe0-b8a3-34d873ae1b1b%2FPlan\\_EESM\\_INAP.pdf](https://www.inap.es/alfresco/alfresco?pathInfo=%2Fd%2Fd%2Fworkspace%2FSpacesStore%2Fd85d064-0f98-4fe0-b8a3-34d873ae1b1b%2FPlan_EESM_INAP.pdf) y el P

<sup>9</sup> Véase el Plan de Responsabilidad Social Corporativa del INAP. Recuperado de: <https://www.inap.es/responsabilidad-social-corporativa>

<sup>10</sup> Véase el Plan Estratégico General 2017-2020 del INAP. Recuperado de <https://www.inap.es/plan-estrategico-del-inap>

Incluye el intercambio de información entre los representantes y gestores públicos y los ciudadanos y sus grupos de interés y la negociación entre ellos.

La integridad y la responsabilidad están muy interrelacionados y se refieren a los principios y valores que deben regir la actuación y el comportamiento de los empleados y responsables públicos. La OCDE (2017) define la integridad pública como «la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público». Esta definición se construye sobre un sistema de integridad coherente y completo; una cultura de integridad pública; y una rendición de cuentas eficaz. Hace referencia a la primacía de los valores públicos cuando entran en conflicto con los privados —conflictos que hay que evitar— y se asocia a corrección, decoro, altruismo, cumplimiento de la ley, honestidad, sinceridad, honorabilidad, confidencialidad, privacidad, discreción, legitimidad, rendición de cuentas, decencia/respetabilidad, confianza pública, objetividad, legalidad, imparcialidad, independencia, neutralidad, protección de fondos y de la propiedad pública, disciplina, austeridad, incorruptibilidad, gestión correcta de los servicios públicos y desarrollo sostenible.

Finalmente, para que los valores y principios señalados en este apartado se integren efectivamente en la gestión de las Administraciones públicas y produzcan un cambio cultural es preciso asociarlos a indicadores concretos de consecución que busquen impacto social; a la vez deben estar presentes en la consecución de los ODS.

## **7. Conclusiones**

La Agenda 2030 trata dar respuesta a una serie de retos que no se habían resuelto satisfactoriamente desde iniciativas y enfoques anteriores, en parte por no comprender la dimensión política y social de gestión pública y que su misión o propósito es garantizar los derechos y libertades de las personas; lograr la cohesión e integración social; y mejorar efectivamente la vida de las personas, organizaciones sociales y empresas. El resultado es una creciente brecha de desconfianza entre los ciudadanos y las instituciones públicas y sus integrantes que se sustenta en que los ciudadanos sienten que las instituciones públicas no actúan en su beneficio, sino que atienden a otros intereses.

Los ODS representan una gran oportunidad para reenfocar la Administración pública hacia una gestión por valores, para lo que puede ser de gran utilidad la creación de ecosistemas que posibiliten la innovación social, la coproducción de servicios y la correspondencia social. Para ello es necesario que practique la apertura a las organizaciones sociales, las empresas y los ciudadanos con el fin de contar con la capacidad de innovación, el talento y el conocimiento existentes en la sociedad para resolver los problemas y demandas sociales, así como de reforzar la confianza ciudadana. Esto implica que hay que romper la identificación entre Estado–Administración y «público» para dar más cabida a la comunidad y concebir a la Administración como plataforma o «Hub» de encuentro e intercambio de los más variados intereses.



Vuelve a estar en el centro del debate social la delimitación y la relación entre la libertad y la igualdad, la cohesión y la integración social y la manera en la que el ciudadano contribuye y participa en la vida de la comunidad y cómo se corresponsabiliza con el bien común. Por eso el debate esencial sigue siendo sobre principios, valores y derechos.

Es preciso construir un nuevo relato de lo público en el que la consecución del bien común y el logro o mantenimiento de un cierto nivel de bienestar sea responsabilidad de todos. La Agenda 2030 puede contribuir a ello recordando a la Administración pública su propósito y aportándole una metodología de actuación basada en evidencias, en una visión holística y en la interrelación entre los distintos objetivos y metas de la sociedad. Esto requiere de importantes transformaciones de tipo cultural a las que puede contribuir la creación de ecosistemas de innovación pública de alta conectividad de conocimiento y de recursos diversos. Una de sus finalidades es evitar o paliar la tendencia natural a la entropía organizativa e institucional y facilitar la armonización de la acción privada y la actuación pública.

La transformación cultural debe comenzar por la gestión del talento humano de las organizaciones públicas y su formación en competencias transversales o generales, que deben ser comunes a toda la organización, que consideren los valores, los principios, las creencias, los procesos comunes, el trabajo en equipo y la comunicación interna y externa. La formación debe contemplar los contenidos y el alcance de la Agenda 2030.

La innovación abierta conlleva la coproducción de servicios con el fin de integrar a los ciudadanos, a sus organizaciones y al sector privado en el diseño de los programas públicos y de lograr el compromiso de los actores sociales con la prestación propia del servicio público y con la marcha de la comunidad. Esto representa una gran oportunidad para la Administración pública para aprovechar el conocimiento, el talento, la experiencia y la capacidad de generación de ideas e innovación existente en la sociedad y en el mercado; además, permite generar un entorno de confianza entre los diversos actores que intervengan en la coproducción de servicios y generar un mayor conocimiento de la realidad en la que actúan y ayudar a superar los retos derivados de las crisis actuales.

La orientación a una gestión por valores que supere la atención a lo procedimental y a la eficiencia supone la incorporación de los principios y valores de: transparencia, apertura, igualdad efectiva, inclusión, diversidad, desarrollo sostenible, representatividad, participación, integridad y responsabilidad. Para que se integren efectivamente en la gestión pública y produzcan un cambio cultural es necesario vincularlos a indicadores que busquen impacto social y tenerlos en cuenta en el cumplimiento efectivo de los ODS.

## **Bibliografía**

- Arenilla, M. (2019). «Reforzando el compromiso con el bien común. La política de RSC del INAP» en D. Lafuente (coord.) *9 necesarios debates sobre la responsabilidad social*<sup>87</sup> reflexiones de expertos. Granada: Comares, pp. 269-277.

- Arenilla, M. (2017), "Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica", en *Reforma y Democracia*, N° 67, pp. 35-68.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2014). El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar la vida protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2018. A/69/700 (4 diciembre 2014). Recuperado de <https://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>
- Aspen Institute (2009). "The Emerging Fourth Sector". Recuperado de [https://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/pubs/4th\\_por\\_ciento20sector\\_por\\_ciento20paper\\_por\\_ciento20-\\_por\\_ciento20exec\\_por\\_ciento20summary\\_por\\_ciento20FINAL.pdf](https://www.aspeninstitute.org/sites/default/files/content/docs/pubs/4th_por_ciento20sector_por_ciento20paper_por_ciento20-_por_ciento20exec_por_ciento20summary_por_ciento20FINAL.pdf).
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.
- BEPA (2011). "Empowering people, driving change: social innovation in the European Union". Luxembourg. EUR-OP.
- Bernal M.E., (2012). "Como afrontar los retos de América Latina y Caribe a través de la Innovación Social", en Priesca, P., et al. (2012) Informe Innoexplora. Innovando con las personas. Recuperado de [http://www.fundacionctic.org/sites/default/files/innoexplora\\_web.pdf](http://www.fundacionctic.org/sites/default/files/innoexplora_web.pdf).
- Bodiguel, J.-L. (2010). "El control político de los altos funcionarios y su evolución en los países de la OCDE, en Arenilla, M. (Coord.) *La Administración Pública entre dos siglos*. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Madrid: INAP.
- Bovaird, T., y Loeffler, E., (2012). "From Engagement to Co-production. The contribution of users and communities to outcome and public value" en *Voluntas* 23 (4) pp. 1139-1155.
- Burgos, J. (1820). *Miscelanea de las Artes, el Comercio y la Literatura*, n°. 251, 6 de noviembre de 1820
- Cajas, M. T. (2018), *Las raíces éticas del desarrollo sostenible*, Guatemala; INAP.
- Casillas, C., Hernández, L., Macía, M. y Paja, M. (2016). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia en la actividad pública*. Madrid: Agencia de Evaluación y Calidad y Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, Ministerio de Hacienda y Función Pública.
- Cañigual, A. (2018), *Estudio sobre Ecosistema de Innovación desde la perspectiva del sector público*. Madrid: INAP.
- Christensen, T.; Laegrid, P. y Rykkja, L. H. (2019), en Robert P. Gephart, Jr., C. Chet Miller, Karin Svedberg Helgesson *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management*. Routledge
- Conejero (2015). *Un paradigma emergente: la Innovación social*. 3c Empresa Edición núm. 21 Vol. 4 N° 1. Recuperado de [http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2015/02/UN-PARADIGMA-EMERGENTE\\_LA-INNOVACION\\_por\\_ciento20C3\\_por\\_ciento2093N-SOCIAL.pdf](http://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2015/02/UN-PARADIGMA-EMERGENTE_LA-INNOVACION_por_ciento20C3_por_ciento2093N-SOCIAL.pdf) (Consultado el 12 de septiembre de 2015).
- Conejero, E. et al. (2013). "Proyecto innovación social y creación de valor público". INAP. Mimeografiado.

- De Witte, K., y Geys, B. (2013). Citizen coproduction and efficient public good provision: Theory and evidence from local public libraries. *European Journal of Operational Research*, 224(3). 592-602.
- Denhardt, J. V.; Denhardt, R. B. (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe.
- Dunleavy, Hood, C. H. (1995). «De la Administración tradicional a la nueva gestión pública». *GAPP*, 3:105-114.
- Elvidge, J. (2012). *The enabling State. A discussion paper*. Dunfermline. Carnegie UK Trust. Recuperado de <http://www.carnegieuktrust.org.uk/CMSPages/GetFile.aspx?guid=b90e80a4-a243-4f6b-bfb1-34b15c3cb7b3>. (Consultado: 15 de noviembre de 2015).
- Golembiewski, R.T., 1977. «A Critique of 'Democratic Administration' and its supporting ideation». *American Political Science Review*, 71: 1488-1507.
- Governance International (2011). *The Governance International Co-production Roadshows Transforming Communities Creating Outcomes Improving Efficiency*. Birmingham. Governance International. Recuperado de [http://www.govint.org/fileadmin/user\\_upload/publications/Governance\\_International\\_Co-production\\_Roadshows\\_UK\\_2011.pdf](http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/Governance_International_Co-production_Roadshows_UK_2011.pdf). (Consultado: 15 de noviembre de 2015).
- Guerrero, O. 2003. «Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?». *Revista Venezolana de Gestión*, 8(23):379-395.
- Harris, M., y Albury, D., (2009). "The innovation imperative". Discussion paper 2009. *The Lab. Innovating Public Services*. NESTA. Recuperado de [http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the\\_innovation\\_imperative.pdf](http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_innovation_imperative.pdf).
- Hartley J., (2012). "The creation of public value through step-change innovation in public organizations". *Creating Public Value Conference*, University of Minnesota, Sept 20-22. Recuperado de <http://www.leadership.umn.edu/documents/Hartly8.15.12.pdf>.
- Hood, C. H. 1991. «A Public Management for all Seasons? » *Public Administration*, 69 (1):3-19.
- Howaldt, J., y Schwarz, M. (2010). "Social Innovation: Concepts, research fields and international trends" en *IMA/ZLW & ifU, IMO International Monitoring* (vol. 5). Recuperado de [http://www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc por ciento5C1289 por ciento5CIMO\\_Trendstudie\\_Howaldt\\_Schwarz\\_englische\\_Version.pdf](http://www.sfs-dortmund.de/odb/Repository/Publication/Doc por ciento5C1289 por ciento5CIMO_Trendstudie_Howaldt_Schwarz_englische_Version.pdf)
- Hughes, O. E. 1996. [1994] «La nueva gestión pública» en *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid. INAP, 103-132.
- Instituto Danés de Derechos Humanos (2019). *Los derechos humanos y la Agenda 2030. Lecciones aprendidas y próximos pasos*, 25. Copenhague: Instituto Danés de Derechos Humanos. Recuperado de [https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd\\_2019/lessons-learned\\_spanish\\_web.pdf](https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/dokumenter/udgivelser/hrd_2019/lessons-learned_spanish_web.pdf)
- Keating, M. 1997. «Managing for Results in the Public Interest», en M. Considine y M. Painter, eds., *Managerialism: The Great Debate*, Melbourne University Press.

- König, K. 2010. "La administración característica de la sociedad civil como tipo de Administración", en Arenilla, M. (Coord.) La Administración Pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar. Madrid: INAP.
- Longo F., (2012). "Innovación en gobernanza: entornos colaborativos y liderazgos relacionales" en Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía. 80. pp 46 - 69
- Montero. J. R., Zmerli, S. y Newton, K. (2008). "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia". REIS, nº 122, p. 11-54.
- Morales, Marjorie; Bustos, Marco y Silva, Javiera (2018), "Determinantes de la confianza política. Un estudio transversal", en Reforma y Democracia, N°. 71, junio, pp. 5-26, <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/071-junio-2018/Morales-Bustos-Silva.pdf>, 29-05-2019.
- OCDE (2005). Manual de Oslo. Guía para la recogida e interpretación de datos sobre innovación. Paris. OECD Publishing.
- OCDE (2011). Together for Better Public Services: Partnering with citizens and civil society. Paris. OECD Publishing. Recuperado de <http://browse.ocdebookshop.org/ocde/pdfs/product/4211131e.pdf>.
- OCDE (2014). Public Governance Reviews Spain: from Administrative Reform to continuous improvement. Recuperado de [http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma\\_aapp/informes-ocde/ocde/CORA-GOV-PGC-2014-4-ANN1\\_Public-Governance-Review-of-Spain\\_ENG-para-web.pdf](http://www.sefp.minhafp.gob.es/dam/es/web/areas/reforma_aapp/informes-ocde/ocde/CORA-GOV-PGC-2014-4-ANN1_Public-Governance-Review-of-Spain_ENG-para-web.pdf)
- OCDE (2016). Panorama de las Administraciones Públicas 2015. Madrid: INAP.
- OCDE (2017). Recomendación del Consejo de la OECD sobre integridad pública. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas (2014), "El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015", A/69/700 (4 diciembre 2014), Recuperado de <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>, 29-05-2019.
- Organización de las Naciones Unidas (2016). "De los compromisos a los resultados: transformación de las instituciones públicas para facilitar la formulación y la integración de políticas inclusivas en la implementación y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible". Resolución E/C.16/2016/1-5 del Consejo Económico y Social. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95946.pdf>
- Palomo, C. (2018). Propuesta de definición de los valores del INAP y propuesta de indicadores para la medición del cumplimiento de los valores del Plan Estratégico General (PEG) 2017-2020 del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid: INAP.
- Peters, B. G. (2007). "The Napoleonic Model of Administration" International Journal of Public Sector Management, 11 (1).

- Pochard, M. (2007). “Sobre el gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración pública, por Jocelyne Bourgon”. Revista Internacional de Ciencias Administrativas vol. 73 (1).
- Pollit, C. (2007). “Hacia una “nueva” teoría de la Administración pública: algunos comentarios sobre la 5ª Conferencia Braibant, de Jocelyne Bourgon”, Revista Internacional de Ciencias Administrativas vol. 73 (1). pp. 39-43.
- Pollit, Ch. 1990. Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Oxford: Blackwell.
- Salamon, L.M., Geller, S.L., y Mengel, K.L., (2010). “Nonprofits, Innovation, and Performance Measurement: Separating Fact from Fiction” en Listening Post Project. Baltimore, MD. John Hopkins University. Center for Civil Society Studies. 23.
- Sintomer, Y. (2007). “La participación ciudadana como tendencia política europea”, en Arenilla, M. (dir.): Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades, Dykinson-URJC, Madrid.
- Sorensen E., y Torfing J., (2012). “Collaborative Innovation in the Public Sector” en The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal 17, pp. 1 -14.
- United Global Compact-Accenture (2019). The decade to deliver a call to business action. The 2019 United Nations Global Compact Accenture strategy Ceo study on sustainability. Recuperado de [https://www.accenture.com/\\_acnmedia/pdf-109/accenture-ungc-ceo-study.pdf#zoom=50](https://www.accenture.com/_acnmedia/pdf-109/accenture-ungc-ceo-study.pdf#zoom=50)
- World Commission on Environment and Development (1987). Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. A/42/427. Recuperado de [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarrollosostenible/Documents/Informe%20Brundtland%20\(En%20ingl%C3%A9s\).pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Desarrollosostenible/Documents/Informe%20Brundtland%20(En%20ingl%C3%A9s).pdf).
- Wright, D. 1988. Understanding Intergovernmental Relations. Belmont: Brooks/Cole.