

INNOVACIÓN ABIERTA COMO PILAR DEL GOBIERNO ABIERTO

Open innovation as a pillar of Open Government

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN¹
prof.jenniferarroyo@yahoo.com

Vol. XV, N° 27, 2017, 13-41
Recepción: 20/04/2017
Aceptación: 30/11/2017
Versión final: 13/12/2017

¹ Doctoranda en Derecho de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Abogada, contadora pública autorizada (auditora) (CPA) y Administradora Pública. Posee un diplomado en Derecho Internacional de la Universidad de Heidelberg, Alemania y la Universidad para la Paz; un Diplôme d' supérieures spécialisées en Administration Publique de la Universidad de Quebec, Canadá y una maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica. Incorporada al Colegio de Abogados y Abogadas, al Colegio de Contadores Públicos y al Instituto de Auditores Internos de Costa Rica, certificada en Normas Internacionales de Auditoría (NIAS). Trabaja en la Contraloría General de la República y se desempeña como tutora en la Universidad Estatal a Distancia (UNED) en diversos cursos del área empresarial, comercial y administrativo. Ha publicado libros y artículos en las ramas de su especialidad en revistas nacionales e internacionales en español, inglés y portugués.

RESUMEN. El presente texto empieza analizando el paradigma del gobierno abierto y su evolución ocurrida desde el 2009 con el memorando de Barack Obama, el impulso que tuvo en 2011 con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto y los esfuerzos realizados, por la doctrina, para delimitar su contenido. Explica sus cuatro pilares: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y colaboración abierta, para enfocarse en el pilar de innovación abierta.

Inicia el abordaje definiendo innovación como la creación de nuevos productos y servicios que transforman el mercado, para abocarse al estudio de la innovación pública, como aquella innovación aplicada a mejorar los servicios y productos del sector público y, finalmente, en la innovación abierta, que corresponde a la innovación del sector público en la cual participa el ciudadano como copartícipe de esas nuevas formas de atención.

En el último acápite se analiza la vinculación de la innovación abierta con otros pilares como la apertura gubernamental como gobierno electrónico, participación ciudadana, colaboración, datos abiertos y similares, para concluir que todos ellos, en su conjunto, fortalecen el sistema democrático, al colocar como centro y tomador de decisiones a la ciudadanía a la cual va dirigido el servicio público que el Estado le debe brindar.

PALABRAS CLAVE: gobierno abierto, innovación en el sector público, innovación abierta.

ABSTRACT. This text begins by analyzing the paradigm of Open Government and its evolution since 2009 with the memorandum of Barack Obama, the momentum that he had in 2011 with the creation of the Alliance for Open Government and the efforts made by the doctrine to define its content. It explains its four pillars: transparency and access to public information, accountability, citizen participation, innovation and open collaboration, to focus on the open innovation pillar.

Initiates the approach defining innovation as the creation of new products and services that transform the market, to focus on the study of public innovation, such as innovation

applied to improve services and products of the public sector. Finally focus in open innovation, which it corresponds to the innovation of the public sector in which the citizen participates as a co-participant of these new forms of attention.

The last section discusses the link between open innovation and other pillars, such as the government's openness as Electronic Government, citizen participation, collaboration, open data, and the like. Conclude that as a whole they strengthen the democratic system by placing it as a center and decision-maker to the citizen to whom the public service that the State must provide is addressed.

KEYWORDS: *Open Government, Public Sector Innovation, Open Innovation.*

INTRODUCCIÓN

El presente texto pretende abordar el paradigma de gobierno abierto que procura la construcción de estados transparentes, participativos, que rindan cuentas de manera adecuada e innovadores, poniendo al ciudadano en el centro de la toma de las decisiones públicas, como una forma de fortalecer el Estado democrático.

El gobierno abierto se basa en cuatro pilares fundamentales: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración e innovación pública y ciudadana. Para efectos del presente texto interesa abordar el pilar de la innovación abierta, como una evolución de la innovación en el sector público, es decir, un tipo de innovación que supere las barreras de la administración y sus funcionarios para integrar, en dicho proceso, al ciudadano.

La innovación abierta constituye uno de los pilares fundamentales para el gobierno abierto, dado que permite que el ciudadano colabore de manera directa con la administración para que se le atiendan sus necesidades, siendo este el fin último buscado por el Estado y el gobierno abierto: satisfacer las necesidades ciudadanas.

Por lo tanto, las siguientes líneas versarán sobre el gobierno abierto y la innovación abierta, así como sobre su vinculación con otros institutos que contribuyen al fortalecimiento del Estado democrático y los fines de la administración pública.

I. GOBIERNO ABIERTO

1.1 Evolución del término gobierno abierto

El término *gobierno abierto* cobra relevancia en el año 2009, debido a la iniciativa del entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto; ello sin desconocer que ya existían algunas experiencias en este sentido, como las leyes de acceso a la información pública aprobadas por Gran Bretaña en los años setenta y otras previas. Pero, sin duda, es a partir del 2009 que este paradigma emerge sobre la mesa de discusión.

Iniciativa que tuvo un gran impulso gracias a la creación, en 2011, de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) a la que hoy pertenecen 60 países y cuenta con un mecanismo independiente para evaluar el grado de avance de cada gobierno en torno a los planes que presenta para implementar el gobierno abierto en sus administraciones públicas.

Ramírez Alujas y Cruz-Rubio (2012) mencionan que, en gran parte, el auge logrado por el gobierno abierto se debió, entre otros factores, al uso de las tecnologías; al acceso cada vez más fácil, rápido y democrático a la información; al empoderamiento ciudadano a través de las tecnologías web; a la cultura digital; a la demanda de la ciudadanía de mayor transparencia y rendición de cuentas; a la gobernanza colaborativa y a nuevos roles tanto del ciudadano como de la administración pública.

Ahora bien, en sus inicios el término gobierno abierto resultó ambiguo, ambicioso y extensivo, pues se utilizó para incluir —casi— cualquier tipo de iniciativa que atendiera esta nueva relación entre el ciudadano y la administración pública, dando una especial predominancia a la relación entre gobierno electrónico y gobierno abierto, que si bien constituyen aspectos vinculados, pues sin duda las tecnologías, la cultura digital, la web 2.0, entre otros similares, constituyen un pilar relevante para este cambio de paradigma, no se trata de conceptos sinónimos.

La imprecisión y amplitud del concepto provocó que los estudiosos en la materia se avocaran a crear un concepto más delimitado de gobierno abierto. Mila Gasco (2014), en su participación en el libro *Guía práctica para abrir gobiernos*, justifica la necesidad de dicha obra precisamente en la ambigüedad del concepto, y realiza un esfuerzo para definirlo partiendo de la rendición de cuentas y el gobierno participativo, al considerar que si bien se le vincula con el buen gobierno y la buena gobernanza, se carece de una propuesta conceptual consensuada, dado que para algunos autores responde a principios que no siempre son coincidentes.

Autores como la mencionada Mila Gasco, Cesar Nicandro Cruz-Rubio, Álvaro Ramírez-Alujas, entre otros, definieron gobierno abierto a partir de la exclusión, es decir, aclarando qué no es gobierno abierto.

Mila Gasco (2014) señala la ambigüedad que existe entre participación y colaboración, pues se trata de estratos distintos que tienden a confundirse y utilizarse erróneamente como sinónimos. También menciona que la participación ciudadana solo resulta fructífera si va de la mano con la transparencia y, finalmente, que la apertura no es un objetivo *per se*, sino que debe orientarse a la creación de valor público.

Por su parte, Cruz-Rubio (2015) comienza por deslindar el concepto en estudio con otras figuras con las cuales ha sido confundido, tales como: gobierno electrónico, gobernanza electrónica, datos abiertos y lucha contra la corrupción. Afirma que el gobierno abierto no es lo mismo que gobierno electrónico, dado que es mucho más que la gobernanza electrónica, (la cual tampoco es sinónimo de gobierno electrónico), y que el gobierno abierto tampoco es lo mismo que datos abiertos. Igualmente indica que gobierno abierto no debe reducirse a la identificación de innovaciones de estrategias o políticas públicas en materia de transparencia o rendición de cuentas, aunque estas se encuentran dentro de su definición.

Señala que, si bien las estrategias de control y transparencia contribuyen al combate a la corrupción, no todas las acciones en esta materia pueden integrarse dentro del gobierno abierto, de tal forma aunque se encuentran puntos coincidentes entre lucha contra la corrupción y gobierno abierto, corresponden a ámbitos de actuación diferentes.

Ramírez-Alujas (2011) aprecia que, en sus inicios, el gobierno abierto pretendía suplir la necesidad de conectar de manera más fluida al gobierno y la administración pública con la sociedad civil en un marco de elaboración de políticas públicas y el buen gobierno, pero que, con su evolución, la discusión actual ha llegado a límites inimaginables en sus comienzos. Igualmente reitera (2012) que no se debe confundir (ni reducir de manera simplista) la nueva idea de gobierno abierto al mero uso de las tecnologías o al concepto de gobierno electrónico o e-administración.

Ramírez-Alujas y Dassen (2012) enfatizan las diferencias entre el gobierno electrónico y el gobierno abierto, dado que el primero opera en un plano instrumental operativo, es decir, con carácter de medio, mientras que el segundo trasciende hacia la legítima aspiración de los ciudadanos por cambiar la forma y el fondo de la interacción con sus gobiernos, en un plano político y estratégico; de ese modo se puede contribuir a fortalecer y mejorar los sistemas democráticos (fines), lo cual va más allá pues se relaciona con la cultura, los valores, los compromisos, la

responsabilidad cívica, la innovación, la colaboración entre ciudadanos, gobernantes y funcionarios públicos, y otros tópicos ligados al fortalecimiento de la democracia.

En este punto se debe aclarar que aun cuando no sean sinónimos, sí existe una importante relación entre ambos conceptos. Ramírez-Alujas (2011) se refiere a los retos y oportunidades que las TIC ofrecen a los nuevos ciudadanos digitales y plantea un nuevo enfoque de servicios públicos 2.0, orientados a las nuevas tecnologías y accesos digitales; no obstante, se debe tener clara la diferencia, en el sentido de que el gobierno electrónico es un medio para cumplir fines más ambiciosos: aquellos que precisamente persigue el gobierno abierto.

Por su parte, Valenzuela (2014) afirma que si bien la plataforma del gobierno abierto es tecnológica —a lo que denomina *back office*—, es también política —*front office*—: un gobierno abierto a la ciudadanía y una ciudadanía abierta a tomar partido en los asuntos públicos. Afirma que la tecnología permite al gobierno abierto eficientizar la garantía de acceso a la información y desarrollar nuevos procesos que incidan en la transformación de la administración pública y promuevan nuevas formas de asociación como alternativa a la relación de conflicto que tradicionalmente define el vínculo entre gobierno y ciudadanía.

Oszlak (2016) lo explica como una relación fin-medio, en donde el gobierno abierto es el fin deseado y el gobierno electrónico es uno de los medios para alcanzarlo, sin una relación de subalternidad entre uno y otro. Afirma que ambos procuran mejorar el desempeño del sector público, simplificar su gestión y facilitar la vinculación entre Estado y ciudadanía; no obstante se distinguen entre sí: «pero si algo fundamental los distingue es el hecho de que mientras en el GE aspira a un efectivo manejo tecnológico de la gestión estatal, el GA está realizando (aún) tímidos avances hacia la instauración de un modelo de organización social en el que la vieja matriz estadocéntrica se está desplazando, potencialmente, hacia una matriz sociocéntrica» (Oszlak, 2016, pág. 34).

1.2 Concepto de gobierno abierto

Comprendida la evolución doctrinaria que ha tenido este concepto, se debe responder qué es gobierno abierto. Nuevamente, los estudiosos de dicho fenómeno han brindado su aporte en la labor de definir y delimitar este concepto.

Mila Gasco (2014) señala que no existe un planteamiento único de gobierno abierto, sin embargo la discusión sobre esta corriente comenzó

por debatir el acceso a la información de parte de la ciudadanía, *accountability* y apertura, que derivó en la transparencia y, posteriormente, en la participación, la cual conllevó a la colaboración partiendo del derecho del ciudadano de saber y proponer, que poco a poco llegó a la innovación social y luego a la innovación abierta que permite la coproducción, teniendo en ello un papel relevante las nuevas tecnologías. Textualmente, aporta la siguiente definición:

Un gobierno abierto es un gobierno transparente —es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación—, un gobierno colaborativo —es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo— y un gobierno participativo —es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos— que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el *open data* —o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización— y el *open action* —utilización de la web 2.0 y, específicamente, de las redes sociales y del blogging (pág. 41).

Ramírez Alujas (2013) incorpora la apertura de datos (*open data*), apertura de proceso (*open process*) y el uso de redes sociales, con un alto impacto en el desarrollo de este paradigma; igualmente Ramírez-Alujas y Naser (2014) señalan que el gobierno abierto implica un cambio cultural, un cambio en los procesos, un cambio en la organización y un cambio en la relación entre administración pública y ciudadanía.

Cruz-Rubio (2015) lo define como una filosofía política-administrativa en los siguientes términos:

Definimos gobierno abierto como una filosofía político-administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que —basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el *open data* y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción— se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político-administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes (Cruz-Rubio, 2015, pág. 51).

Villoria Mendieta (2012) parte del institucionalismo discursivo y lo define como aquel gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria, que sea transparente y que rinde cuentas, un gobierno participativo y promotor de civismo y, finalmente, un gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

Por su parte, Valenzuela (2013) advierte que se requieren de cuatro cambios para poder implementarlo de forma exitosa: primero, un cambio cultural vinculado con la nueva ética pública, ello implica una nueva relación del ciudadano con una perspectiva colaborativa; segundo, un cambio de los procesos que modifique aquellos que no estén destinados al beneficio del ciudadano, para crear una comunidad inteligente; tercero, un cambio organizacional de la administración pública que replantee estrategias y objetivos para pasar de una organización burocrática a una organización que busque la eficiencia como valor único de la gestión pública; y cuarto, un cambio relacional, formas alternativas y nuevas interacciones entre gobierno y ciudadanos para mejorar los servicios públicos, apoyándose en la Internet y demás instrumentos del gobierno electrónico.

Valenzuela (2013) lo define como un conjunto de instituciones democráticas basadas en un pluralismo razonable y la inclusión ciudadana, que se organizan en el marco de un Estado de derecho que reconoce la apertura como un valor político e inherente a un espacio público relacional, que utiliza los instrumentos tecnológicos como medio en la consecución de otros valores, como son la justicia, la comunicación, la eficiencia y la colaboración. Tales instituciones que fomentan esos valores son la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación cívica.

El gobierno abierto viene a recopilar los fines y objetivos del derecho a la buena administración, aquellos que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha recopilado en sus múltiples cartas: Carta Iberoamericana de la Función Pública, Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la administración pública, Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, Carta Iberoamericana de la participación ciudadana en la Gestión Pública, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, Carta Iberoamericana de Buen Gobierno y otros instrumentos similares, en el sentido de otorgar un papel relevante al ciudadano, construir un gobierno transparente y mejorar las relaciones de colaboración entre la ciudadanía y la administración pública.

La discusión dada por la doctrina, los esfuerzos de la Alianza para el Gobierno Abierto, los debates realizados en los congresos del CLAD, la

contribución de las universidades, gobiernos y demás actividades relacionadas, dieron como resultado la aprobación, en julio del 2016, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.

Este esfuerzo, liderado por el CLAD, constituye un gran avance en la materia al constituirse en un documento, aceptado en la región, que otorga homogeneidad al concepto de gobierno abierto, es decir, viene a crear un lenguaje común que permitirá una mejor comprensión del fenómeno, facilitando su implementación.

Para efectos del presente texto se considerará gobierno abierto en los términos dados en dicha Carta, que textualmente dice:

Para efectos de esta Carta Iberoamericana, se entenderá el gobierno abierto como el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007).

En concordancia con lo expuesto, el gobierno abierto no es un fin en sí mismo sino que debe traducirse en la generación de valor público, es decir, en un mayor bienestar y prosperidad para la ciudadanía, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, en el fortalecimiento de la democracia y de la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir y la felicidad de la ciudadanía bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

Valenzuela (2012) enfatiza en los fines que procura este nuevo paradigma, implementar cambios que: «van desde un cambio cultural que impulse una nueva ética en el servicio público, donde el cliente se transforme en ciudadano activo y el servidor público trascienda como un colaborador que agrega valor público a la función pública, hasta un cambio en los procesos de la administración pública, para alejarse de la tradición de una jerarquía burocrática que todo lo puede, y no todo resuelve. Instrumentar una burocracia más horizontal que jerárquica, precisa de un cambio en la organización pública y replantear estrategias y objetivos encaminados a lograr resultados de valor para el ciudadano» (pág. 22).

Asimismo, se enlistan una serie de principios, tales como: principio de apertura, principio de legitimidad democrática, principio de calidad

del servicio público, principio de ética pública y de integridad, principio de transversalidad y coordinación interinstitucional, principio de interoperatividad, principio de eficacia y eficiencia, principio de responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía, principio de innovación pública y principio de inclusión y multiculturalidad.

Todos ellos plasmados en cuatro pilares fundamentales:

FIGURA 1: ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO



Fuente: elaboración propia a partir de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

Nótese que aun con toda la discusión que se ha desarrollado sobre este término, la contribución de la doctrina y el contundente aporte dado por la Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto continúa siendo amplio, lo cual representa un gran reto para su implementación.

Ahora bien, en virtud del tema que ocupa este texto a continuación, se abordará el eje de la innovación abierta.

II. INNOVACIÓN

2.1 *Concepto de innovación*

El término innovación nace en el ámbito empresarial por el dinamismo propio de las relaciones comerciales, la necesidad de creación para modificar patrones y nuevos espacios y necesidades en el mercado. La innovación siempre ha estado vinculada con la capacidad creativa del ser humano. Así lo señala González Marsal (2015):

El desarrollo de la innata capacidad creativa del ser humano se encuentra en el origen mismo de la innovación, que provoca un proceso de ajuste de los comportamientos de diferentes sujetos, permitiendo así la satisfacción de necesidades ajenas. A su vez la nueva información creada y transmitida a través de una concreta innovación, modifica los fines que otros pretenden y los medios que buscan para lograrlos, creándose de nuevo un desajuste, que podrá ser percibido y aprovechado como oportunidad por un emprendedor. De este modo las innovaciones están inmersas en el proceso dinámico del desarrollo económico que, movido por la función empresarial, tiende teóricamente al equilibrio, sin llegar a alcanzarlo nunca (González Marsal, 2015).

En sus orígenes la innovación se vinculó con el cambio tecnológico y con los efectos que tuvo en la manera de hacer negocios; no obstante, con el tiempo fue ampliándose la concepción de innovación tecnológica y actualmente se habla de innovación en términos generales, como la creación de nuevos productos y servicios, más allá de lo estrictamente tecnológico, que renuevan las industrias y los mercados.

Este dinamismo incide en el desarrollo económico de los países y las labores de los gobiernos, pues la estabilidad financiera afecta positivamente la toma de decisiones de la cosa pública:

La innovación —que implica tanto la creación como difusión de productos, procesos y métodos— es un aspecto decisivo de la solución; al proporcionar los cimientos para nuevas industrias, empresas y trabajos. El crecimiento inducido por la innovación también hace que sea más fácil para los gobiernos enfrentar los apremiantes problemas mundiales y sociales, entre ellos el del cambio climático (OCDE, 2010).

Se reconoce que la innovación surge en el seno empresarial con las innovaciones tecnológicas, pero que fue ampliándose hasta considerarse como innovación toda creación de productos, servicios y procesos que dinamizan las empresas y, por ende, la economía, de tal manera que la vinculación entre innovación y desarrollo económico de los países resulta innegable, al punto que se plantea que los países en vías de desarrollo solo lograrán superarse en la medida en que sean innovadores.

También se reconoce que, dada la importancia que la innovación posee, ha superado los límites del sector empresarial y actualmente se habla de innovación como la creación de conocimiento nuevo, algo que va más allá de acumular información y del conocimiento individual, sino más bien alude al conocimiento colectivo que genera nuevas ideas, nuevo conocimiento y, por ende, produce innovación:

En otros términos, asociamos innovación con nuevo conocimiento, aunque este no se genera simplemente por acumulación de información, sino que requiere de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores. La innovación, en tanto que generación de nuevo conocimiento sustantivo, es más un viaje colectivo que un esfuerzo individual (Landry, 2000; Guia *et al.*, 2009). Las instituciones innovadoras no se dedican a acumular información, sino que articulan procesos plurales de reflexión que generan nuevo conocimiento (Brugué, Blanco, & Boada, 2014, pág. 11).

Bajo esta concepción más holística de innovación empiezan a surgir nuevos tipos de innovación, como la innovación social y la innovación en el sector público. Esta última se analizará en el siguiente acápite.

2.2 Innovación en el sector público

La innovación en el sector público posee un proceso similar que la innovación en el ámbito empresarial, pero responde a necesidades diversas; en este ámbito es promovida por la necesidad de resolver problemas, de construir respuestas ante las nuevas demandas de la ciudadanía. Parte igualmente de la construcción de un nuevo conocimiento que, aplicado a la vida pública, permite atender los requerimientos del ciudadano:

la innovación como la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas. La innovación, por lo tanto, no se relaciona con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos. (...) La innovación, por lo tanto, invoca tanto un salto cognitivo como una generación democrática del mismo (Brugué, Blanco, & Boada, 2014, pág. 10).

En consecuencia, la innovación debe ser necesariamente colaborativa y participativa, es decir, el proceso de acumulación de conocimiento no de un solo funcionario, sino de toda la colectividad del funcionariado por medio del conocimiento técnico y la experticia adquirida con la puesta en práctica de una función por varios años. Esa experiencia acumulada va generando el conocimiento institucional.

En otros términos, asociamos innovación con nuevo conocimiento, aunque este no se genera simplemente por acumulación de información, sino que requiere de la experiencia, los juicios y las valoraciones de una amplia red de actores. La innovación, en tanto que generación de nuevo conocimiento sustantivo, es más un viaje colectivo que un esfuerzo individual (Brugué, Blanco, & Boada, 2014, pág. 11).

Expertos en la materia, como Brugué, Blanco & Boada (2014), señalan dos requerimientos para generar innovación en el ámbito público: la innovación sustantiva, como el primer requisito, pues parte de la necesidad de cuestionar el viejo conocimiento. Para innovar es necesario que la institución se autocuestione, que cuente con una visión introspectiva que le permita dudar de sus procesos, actuaciones, mecanismos establecidos, junto a una mente amplia que permita el cambio. Mientras no se reconozca esta necesidad, no existirá innovación. Como segundo requisito, la innovación debe ser colectiva. La innovación pública se genera a partir del conocimiento colectivo, de todo el funcionariado y de la ciudadanía, de allí que actualmente se hable innovación abierta en un marco de gobierno abierto.

Para generar innovación se debe empezar por cambiar el diseño organizacional, ordinariamente de corte burocrático producto de la herencia weberiana, y emigrar hacia modelos más flexibles. En estructuras rígidas el cambio no resulta posible.

La innovación pública actualmente se considera un principio del nuevo modelo de gestión pública, un pilar del gobierno abierto, pues es a partir de la apertura, de los procesos de participación entre administración pública y ciudadanía, que se genera la innovación, tal y como lo consagra la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto cuando dice:

- i) Principio de innovación pública: supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprovechar ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades (Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 2016).

La introducción de este principio en la gestión gubernamental es un cambio trascendental dado que implica un cambio de estructura organizacional: pasar del modelo rígido weberiano a un modelo flexible, dinámico y abierto, que no solo incluye la promoción de la innovación pública a lo interno de las instituciones sino una innovación que participe a la ciudadanía. Hoy, ello se denomina innovación abierta.

III. INNOVACIÓN ABIERTA

3.1 Concepto de innovación abierta

La administración pública está pasando por un importante cambio de paradigma, el quebrantamiento de la estructura rígida y cerrada que había imperado hasta ahora da espacio a estructuras más dinámicas, flexibles y participativas, centradas en el ciudadano, con una participación más activa de este no solo en la fiscalización, sino en la toma de decisiones públicas.

La apertura gubernamental implica múltiples beneficios como la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, el empoderamiento ciudadano, el fomento a la innovación y a nuevas actividades económicas, así como el compromiso tanto de la ciudadanía como del gobierno para promover la innovación, el crecimiento económico y el desarrollo que ello implica en los ámbitos públicos y privados.

Resulta innegable la relación simbiótica de ambos actores: actor público y actor privado, de tal manera que, para lograr el desarrollo económico deseado con la innovación, ambos sectores deben innovar: el empresarial requiere de un sector público dinámico que innove para darle respuesta a sus nuevas demandas.

Este modelo de gestión abierta supera los límites tradicionales de la innovación en el sector público, en donde se les pedía a las mismas instituciones innovarse, reinventarse, pues la innovación abierta parte de que la ciudadanía sea partícipe de estos procesos. Aspecto reconocido expresamente por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto:

Por otro lado, en el marco de esta Carta se asumirá a la innovación ciudadana como el involucramiento y compromiso activo de los ciudadanos en iniciativas que buscan contribuir al interés general, a fin de alcanzar una mayor inclusión y promover la cultura de la igualdad mediante prácticas colaborativas y trabajo en red. Se reconocerá por ello el papel clave de las organizaciones públicas como entidades facilitadoras de la apertura y dinamización de estas plataformas colaborativas, así como su papel de promotoras de espacios que

favorezcan una innovación efectiva, robusta y sostenible (Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 2016).

La innovación abierta en el sector público implica un cambio cultural, promover nuevos arreglos institucionales a partir de la adopción de reglas informales, nuevos modelos mentales y modernas reglas de articulación para el funcionamiento de los sistemas públicos.

3.2 Importancia de la innovación abierta en la construcción de gobiernos abiertos

La innovación abierta reviste un papel fundamental en este proceso de transformación del Estado, pero debe reconocerse que el gobierno abierto en sí mismo es una innovación, una evolución hacia patrones que dan prioridad a la rendición de cuentas a la ciudadanía con el objeto de promover la transparencia y, como consecuencia, la colaboración y participación ciudadana y administraciones públicas de una manera más justa en la sociedad.

En la construcción de este nuevo Estado la innovación abierta posee un papel determinante, dado que se trata de un modelo cuyo énfasis está en posibilitar el uso de recursos, la creatividad de redes externas y de la comunidad para amplificar el alcance, velocidad, calidad y adecuación de los esfuerzos por entregar mejores servicios, lo cual permite incrementar las posibilidades de innovar y generar nuevas ideas en el ámbito público.

Ramírez-Alujas (2012) explica ampliamente esta relación entre gobierno abierto e innovación abierta:

concepto de innovación abierta o colaborativa, un modelo cuyo énfasis está en posibilitar el uso de recursos y la creatividad de redes externas y de la comunidad para amplificar el alcance, velocidad, calidad y adecuación de los esfuerzos por entregar mejores servicios (Nambisan, 2008), lo que permite contar con una diversidad de potenciales activos de innovación (individuales o colectivos) para descubrir, desarrollar e implementar ideas dentro y más allá de las fronteras organizativas del sector público (Eggers y Singh, 2009). Ello, como hemos visto, se conecta directamente con la idea de un gobierno en red. Además, supone que los usuarios de productos y servicios (públicos) están cada vez más preparados y dispuestos a aportar en los procesos de innovación (Von Hippel, 2005), se trata de un flujo abierto de ideas que potencien la creación de valor público desde dentro hacia fuera y viceversa (Chesbrough, 2009), apertura que permite la entrada a una diversidad de actores más allá de las jerarquías y de las fronteras organizativas, y que se ajusta a desarrollar

espacios para el codiseño y la coproducción de servicios, ya no para los ciudadanos sino con ellos (Bommert, 2010; Bason, 2010) (Ramírez-Alujas, 2012, pág. 38).

Resulta innegable la importancia de la innovación abierta en el gobierno abierto, en los procesos de cambio de la estructura gubernamental, de tal manera que las administraciones públicas deben crear los espacios y generar la confianza en la ciudadanía para que esta se aproxime y participe, colabore e innove, junto con la entidad en los servicios públicos que le presta.

IV. RELACIÓN ENTRE LA INNOVACIÓN ABIERTA Y OTROS PILARES DE LA APERTURA GUBERNAMENTAL

4.1. *Innovación abierta y gobierno electrónico*

El gobierno electrónico es en sí mismo una innovación en el ámbito público. La introducción de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en la gestión gubernamental implicó una gran revolución que significó cambiar los esquemas escritos tradicionales hacia mecanismos modernos de gestión y comunicación con la ciudadanía.

Ahora bien, ¿qué se entiende por gobierno electrónico? La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico lo define como el uso de las TIC de parte de los órganos de la Administración Pública para mejorar los servicios y comunicación con la ciudadanía. Textualmente lo define como:

A los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de «Gobierno Electrónico» y de «Administración Electrónica» como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2007).

El gobierno electrónico, que es una innovación pública, es igualmente un instrumento para promover la innovación abierta. El uso de TIC no solo mejora la gestión pública, sino que también facilita la colaboración ciudadanía, al construir canales de comunicación entre la ciudadanía y la Administración Pública.

Los países deben promover las adaptaciones necesarias para impulsar la administración electrónica y fomentar la mejora continua de los procesos y la constante innovación.

La importancia del gobierno electrónico, como un instrumento para lograr la apertura gubernamental, fue reconocida por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2007), al indicar que los gobiernos deben buscar los beneficios del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales digitales como medio para generar espacios de escucha activa, interacción fluida en tiempo real, fomento de la participación digital de los ciudadanos, garantizando la coherencia y prontitud en la respuesta a sus demandas o consultas.

Para que las tecnologías permitan esa colaboración requieren ser elaboradas con foco en la ciudadanía, ser fáciles de utilizar y apropiarse, considerando los sectores más vulnerables y que poseen mayores limitaciones y dificultades de acceso. Para cumplir con lo anterior, la citada Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) demanda que los gobiernos promuevan el uso de las tecnologías al servicio del administrado:

Para ello, deberán promover el diseño y uso de herramientas que mejoren la calidad, oportunidad y entrega de bienes y servicios públicos (portales de gobierno, ventanillas únicas) y que puedan potenciar la interoperabilidad de los servicios e instituciones públicas, entre otros (Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 2016).

Por medio de las herramientas electrónicas y las redes sociales se puede generar espacios de colaboración ciudadana que generen productos de innovación abierta entre ciudadanos y la administración pública.

4.2 Innovación abierta y colaboración

La innovación abierta se basa en la colaboración, como se señaló líneas atrás. La innovación en el sector público se basa en el conocimiento colectivo, en el conocimiento organizacional que, unido a la experiencia, genera innovación. Por su parte, la innovación abierta es aquella en donde se involucra al ciudadano en su proceso de producción.

La colaboración y la innovación pública son, por lo tanto, pilares del gobierno abierto, plasmado expresamente en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), que indica:

4. Colaboración e Innovación Pública y Ciudadana

El pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones. Ello supone la corresponsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2016).

Ramírez-Alujas (2012) hace referencia al *crowdsourcing*, las redes para compartir conocimiento y generar nuevas ideas, es decir, el conocimiento colectivo o sabiduría colectiva —idea original del ámbito empresarial— que considera que para buscar soluciones globales para problemas globales se debe consultar a la mayor cantidad de personas posibles. Lo expuesto reviste de especial interés en el sector público, en donde el ciudadano es el receptor de los servicios públicos y conocedor de sus necesidades, por lo tanto, la mejor forma de encontrar solución a las necesidades de la ciudadanía es precisamente consultándole a esta qué necesita, cómo lo necesita y en qué términos se puede solventar su necesidad.

La participación ciudadana por medio de la colaboración no solo es un ideal sino un deber ciudadano, lo cual va más allá del cumplimiento de los deberes tributarios y electorales —que los incluye—, sino también atendiendo las solicitudes de colaboración que requiera la administración pública. Así lo reconoce la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública (2013):

53. Colaboración. Los ciudadanos deberán colaborar siempre y en todo momento al buen desarrollo de los procedimientos y actuaciones administrativas, cumpliendo diligentemente todas las obligaciones razonables y justas que les impone el ordenamiento jurídico, especialmente en materia tributaria, reconociendo los costos establecidos para la atención demandada (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2013).

La administración pública, por su parte, debe generar los espacios para que la ciudadanía colabore, sea partícipe de la toma de decisiones y contribuya en los procesos de innovación. Si bien colaborar se ve como un derecho y un deber de la población, es el Estado el obligado a generar estos espacios e incentivarla para que se acerque a las esferas públicas. Sin esas condiciones la colaboración no puede materializarse.

En este sentido se refiere Valenzuela (2013), al señalar que la colaboración es el resultado de un proceso previo que demanda que las administraciones públicas generen las condiciones adecuadas para que estos procesos de interacción ciudadano-administración resulten provechosos:

El valor de la colaboración es resultado de condiciones institucionales, organizativas, relacionales y tecnológicas, que permitan potenciar la interdependencia de los componentes de transparencia y participación, a fin de privilegiar el fortalecimiento de los controles democráticos rumbo a estadios de mayor colaboración entre gobierno y sociedad. Sin embargo, el terreno empírico muestra que en América Latina aún prevalecen administraciones de corte weberiano, que persiguen el ideal de la legalidad como valor supremo, la rendición de cuentas de la burocracia hacia el político electo, y reducidos espacios de intervención de la ciudadanía en lo público gubernamental. Un gobierno abierto se propone ampliar la colaboración con la sociedad, lo que supone una mayor flexibilidad de las estructuras burocráticas y mejorar las condiciones de responsabilidad en el ejercicio del servicio público (Valenzuela Mendoza R. , 2013, pág. 131).

Creadas estas condiciones de confianza y apertura estatal, la participación del ciudadano generará procesos de cocreación, definidos por Ramírez Alujas (2012) como un proceso sistemático de creación de nuevas soluciones con la ciudadanía, no únicamente para ella, con un alcance amplio, aplicando un nuevo modelo de gestión del conocimiento (cualitativo, de primera mano) que se sustenta en un tipo diferente de proceso (impulsado por el pensamiento de diseño), que impulsa los procesos de cocreación, conciencia, capacidad y coraje, para generar innovación abierta.

4.3 Innovación abierta y participación ciudadana

La participación ciudadana resulta fundamental para promover la colaboración de la ciudadanía en los procesos pues esta es la que le da su origen. Para la Carta Iberoamericana de Participación ciudadana (2009),

se entiende por participación ciudadana el proceso de construcción social de las políticas públicas por medio de espacios democráticos en donde la ciudadanía, sea individual o colectivamente, participa en dichos procesos. Dice:

Concepto de participación ciudadana en la gestión pública

2. A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

De tal manera que la participación en la toma de decisiones públicas es un derecho de la ciudadanía, mientras que la colaboración con la administración en la búsqueda de soluciones a sus necesidades, es un deber. La Carta Iberoamericana de la Calidad en la Función Pública (2008) reconoce como un derecho del administrado el participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio público que le presta la entidad, así como a presentar propuestas de transformación e innovación de este.

La participación ciudadana es, por lo tanto, un eje transversal y continuo en las políticas públicas, que debe ser previsto por la administración, quien no solo debe prepararse para recibir las actuaciones del administrado y crear las condiciones y los espacios para que se dé durante todas las fases del ciclo de políticas públicas: formulación, planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, ello aplicado a todos los niveles del Estados: nacional, regional y local.

Las opiniones, propuestas y demandas de las personas que participan en dichos espacios deben ser consideradas por las autoridades gubernamentales para ser analizadas, estudiadas y, en caso pertinente, incluidas en las políticas públicas en consulta, según lo señalado por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009):

12. Las administraciones públicas incorporarán a su agenda de decisiones las perspectivas y alternativas producidas por los procesos participativos de consulta, resguardando la facultad de dirección general de políticas que los gobiernos nacionales, regionales o locales poseen con respecto a su ámbito territorial, como consecuencia de la legitimidad otorgada por la elección democrática de los ciudadanos y las ciudadanas (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2009).

Nótese que estos aspectos son esenciales para construir gobiernos más abiertos, dado que ello no sería posible si no se cuentan con espacios participativos; de tal manera que, para construir un gobierno abierto, se requiere desarrollar mecanismos de participación y colaboración que se traducirán en innovación abierta.

Para lograrlo las autoridades gubernamentales deben aprobar leyes, normas, reglamentos y demás documentos afines que permitan y potencien los espacios de participación ciudadana; asimismo, las administraciones deberán generar espacios de cocreación, corresponsabilidad y gobernanza colaborativa en los asuntos públicos que le corresponden.

Con dicho objetivo se puede recurrir al gobierno electrónico que, tal y como se mencionó, desempeña un rol de instrumento para potencializar la colaboración e innovación abierta que faciliten la participación de la ciudadanía, tales como: presupuestos participativos, consultas públicas vinculantes sobre proyectos de ley, políticas públicas sectoriales o programas y proyectos en el espacio territorial, mecanismos de iniciativa ciudadana o peticiones (en línea o presenciales), entre otras herramientas.

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) recomienda el uso de mecanismos innovadores, tanto tecnológicos como colaborativos, tales como laboratorios ciudadanos o de innovación pública, así como promover y llevar a cabo maratones de datos abiertos (hackatones) para el desarrollo de aplicaciones o servicios web, instancias colaborativas para la búsqueda de soluciones a problemas públicos específicos (campamentos de innovación ciudadana, wiki-gobierno) y el uso de licencias libres que fomenten la reutilización de los productos que deriven de los resultados, independientemente de su soporte (*online u offline*).

En la medida en que se incremente la participación ciudadana y se generen espacios de mutua confianza entre ciudadanía y administración, la colaboración será mayor y, por ende, la innovación abierta se convertirá en un verdadero instrumento para atender las necesidades públicas.

4.4. Innovación abierta y datos abiertos

En un gobierno abierto los datos deben estar fácilmente accesibles. Ello, lógicamente, promueve la innovación abierta dado que brinda insumos a los particulares para que, a partir de dichos datos, generen conocimiento nuevo.

Los datos abiertos (*open data*) son aquellos que se encuentran disponibles en cualquier formato para ser utilizados por la ciudadanía, ya sea participar, innovar o mejorar la eficiencia y la eficacia gubernamental.

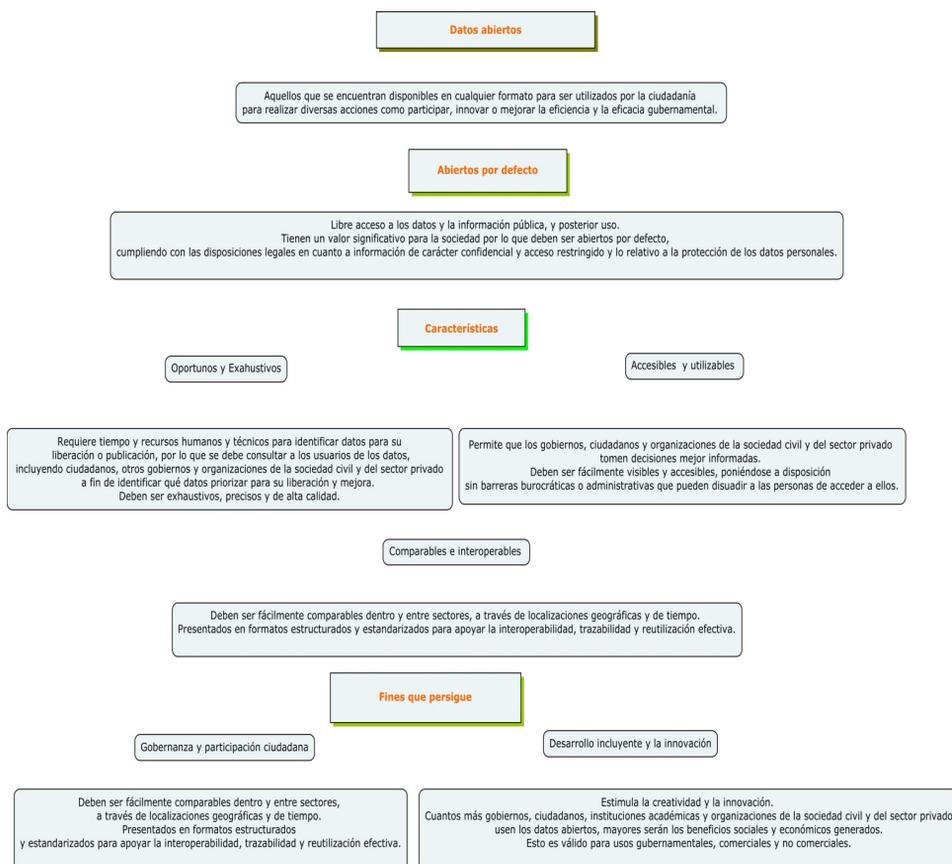
Gil García y Quintanilla (2016) destacaban la importancia de que el gobierno colocara en formatos accesibles a la ciudadanía los datos, con el fin de esta participe en la generación de nuevas ideas y soluciones, es decir cocreen con el Estado:

La apertura de datos del Gobierno y su colocación en formato abierto en un sitio web se convierte en una oportunidad para mejorar los servicios y promover el desarrollo (Berners-Lee, 2009; Hogge, 2010), así como para innovar, crear coaliciones, participar o fomentar la colaboración entre ciudadanos, sociedad civil, empresarios o el propio Gobierno. Estos pueden impulsar la relación ciudadano-Gobierno para mejorar la toma de decisiones, estimular la innovación y eficacia de los servicios, así como la transparencia y la rendición de cuentas (Gil-García & Quintanilla, 2016).

Por su parte, la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto demanda que las administraciones diseñen, implementen y desarrollen portales de datos abiertos y emitan normativas y/o pautas metodológicas para su adecuada categorización, uso y reutilización por parte de la ciudadanía y otros actores del ecosistema del gobierno abierto.

La Carta Internacional de Datos Abiertos enlista las características y los requisitos que estos deben cumplir para cumplir con sus objetivos:

FIGURA 2: DATOS ABIERTOS



Fuente: elaboración propia con base en la Carta Internacional de Datos Abiertos

Los datos abiertos no solo son necesarios para promover la participación ciudadana, sino también para que esta sea más efectiva, posea instrumentos para opinar y promueva la innovación:

La vinculación de los datos abiertos gubernamentales en la gestión pública ofrece oportunidades para mejorar los servicios, reducir costos, mejorar la transparencia y especialmente la rendición de cuentas al otorgarle al ciudadano no solo la posibilidad de verificar, fiscalizar y monitorear la información pública, sino formarse opiniones respecto a un tema, lo que puede potencialmente promover la innovación y una mayor participación (Gil-García & Quintanilla, 2016, pág. 93).

De tal manera que para lograr la innovación abierta hay que promover la participación ciudadana, facilitar la apertura de datos y crear espacios idóneos para la colaboración que generen cocreación e innovación participativa.

4.5. Innovación abierta y calidad en el sector público

Brindar servicios públicos de calidad es el objetivo al que debe aspirar toda la administración pública. Para lograrlo se requiere un cambio cultural en el mismo sentido que demanda la construcción de un gobierno abierto, que significa superar las estructuras burocráticas y rígidas por modelos dinámicos y flexibles.

Una administración pública de calidad debe resolver de forma oportuna los requerimientos de la ciudadanía cumpliendo con las metas e indicadores previamente establecidos, reconociendo que la calidad es un proceso continuo que requiere una visión introspectiva para identificar las áreas de mejora y trabajar en ellas. La Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) la define como:

2. La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social. La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales (Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD), 2008).

La calidad es un proceso continuo de aprendizaje que a su vez genera innovación, la revisión periódica, con el fin de determinar áreas de mejora, crea escenarios propicios para innovar de tal manera que ambas van conjuntamente en la mejora de la gestión pública. Así lo había reconocido el 2008 la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública cuando demanda de la administración procesos continuos de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad:

Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad
35. El aprendizaje y la innovación son determinantes para la mejora de la calidad y la sostenibilidad en el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública.

Por otra parte, la mejora continua y la innovación facilitan el desarrollo de nuevos servicios, nuevos procesos para la gestión, así como su racionalización, simplificación y normalización. La mejora continua sólo es posible con una perspectiva correctiva y orientada al futuro, alentando a las personas a identificar y reconocer errores propios y ajenos, y proponer mejoras para superarlos (Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD), 2008).

La calidad es producto del esfuerzo y trabajo que realizan las instituciones y responde a mecanismos de planificación estratégica, elemento que comparte con la innovación, la cual se vincula estrechamente con la dirección estratégica para encontrar el área a mejorar —proceso de calidad— y responder con una acción pertinente —creación de la innovación—.

La dirección estratégica posee un enfoque flexible, capaz de anticiparse y adaptarse a las necesidades de la sociedad, permite analizar y proponer soluciones para orientar a la administración pública hacia una visión u horizonte en un plazo determinado. Dicha visión de futuro supone dotarla de capacidad para dar respuesta a los requerimientos de las diferentes partes interesadas. Requiere, por tanto, que los órganos y entes estatales desarrollen políticas, estrategias, planes, objetivos, metas, estructuras, sistemas y procesos críticos orientados a la consecución de los objetivos.

Referente a la dirección estratégica la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008), señala:

La dirección estratégica se basa en el ciclo de mejora: establecimiento de objetivos y planificación, desarrollo de forma sistemática y a través de procesos de las actuaciones planificadas, comprobación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos establecidos y adaptación continua de la planificación estratégica.

La repetición sucesiva del ciclo de mejora permite alcanzar la mejora

continua de la calidad del servicio al ciudadano y, por ende, una Administración Pública en transformación y actualizada (Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD), 2008).

De tal manera que los procesos de calidad e innovación van de la mano. El proceso de mejora continua, que identifica áreas de mejora, demanda respuestas innovadoras para su atención y, por ende, incentiva la innovación pública y, en aquellos casos en donde el proceso es colaborativo, se genera innovación abierta.

CONCLUSIONES

El gobierno abierto se presenta como un nuevo paradigma que rompe los esquemas weberianos tradicionales de la administración pública, enfocada en el Estado, deslizando el centro de su atención al ciudadano. Se basa en cuatro pilares: transparencia y acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación y colaboración abierta.

El presente texto abordó el pilar de la innovación abierta, entendiendo como innovación toda creación de nuevos productos y servicios que cambian los mercados y, en segundo lugar, innovación pública como la mejora en los productos y servicios del sector público que permiten dar atención más oportuna al ciudadano e incrementar la calidad del servicio público.

La innovación abierta se convierte en un paso hacia adelante en la innovación pública pues no solo se trata de mejorar la prestación del servicio, sino de hacer partícipe al ciudadano en la creación de esas nuevas formas de atender sus necesidades. La innovación abierta es un pilar del gobierno abierto pues parte de la transparencia, acceso a la información pública, uso de tecnologías y datos abiertos que permiten, a la ciudadanía, tener la información necesaria para ejercer una participación ciudadana activa que la convierta en copartícipe en la toma de decisiones públicas y, por ende, innovar con la administración pública en los servicios públicos que se le brinda.

Satisfacer las necesidades de la ciudadanía es el fin último que procura la buena administración pública, de tal manera que se convierte en un actor relevante para los procesos de innovación pues es precisamente la ciudadanía la que mejor conoce sus necesidades y la manera más adecuada para atenderlas satisfactoriamente.

La innovación abierta es, por lo tanto, la innovación del sector público en donde el ciudadano participa, con la administración pública, para crear nuevas formas de satisfacer las necesidades públicas respondiendo a los requerimientos de calidad que la ciudadanía demanda.

Implica retos para la administración pública, la cual deberá crear los espacios de confianza y participación para que el ciudadano tenga interés en colaborar con el Estado y, a su vez, se sienta escuchado, sabiendo que sus opiniones e ideas son consideradas y valoradas seriamente por la administración que le consulta.

En consecuencia, la innovación abierta se vincula de manera simbiótica con otros pilares del Estado democrático como el gobierno electrónico, los datos abiertos, la calidad en los servicios públicos y similares, dado que incentivan la innovación y a su vez aumentan los niveles de calidad y participación ciudadana.

El gobierno abierto se presenta como un paradigma que busca fortalecer el sistema democrático en varios aspectos, siendo la innovación abierta uno de los más importantes, pues otorga al ciudadano un papel protagónico en la creación de nuevas formas de prestación del servicio público.

REFERENCIAS

- Brugué, Q., Blanco, I. & Boada, J. (2014). Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 1-30.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Ciudad, Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Ciudad, Panamá:

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Ciudad, Colombia: Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. Ciudad, El Salvador: Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD).
- Cruz-Rubio, C.N. (2015). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, pp.
- García García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Revista INNOVAR Journal*, 75-88.
- Gasco, M. (2014). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto*. Ciudad, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Gil-García, J.R. y Quintanilla, G. (2016). Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, 69-102.
- González Marsal, C. (2015). Innovación empresarial y desarrollo económico: de la destrucción creativa al big bang social coordinado. *Actualidad Económica*, 30-33.
- <http://opendatacharter.net/>. (2015). *Carta Internacional de Datos Abiertos*. <http://opendatacharter.net/>.
- OCDE (2010). *Estrategia de innovación de la OCDE: llevarle ventaja al mañana*. Ciudad, país: OCDE.
- Oszlak, O. (2016). Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos. En J.A. Bojórquez Pereznieta e I. Luna Pla, *Gobierno abierto y el valor social de la información pública* (págs. 23-50). Ciudad, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). Gobierno abierto, servicios públicos 2.0 y ciudadanía digital: notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios/Working Papers*.
- Ramírez-Alujas, Á. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa. *Revista Chilena de Administración Pública*, 5-50.

- Ramírez-Alujas, Á.V. (2013). Gobierno abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 201-216.
- Ramírez-Alujas, Á.V. y Cruz-Rubio, C.N. (2012). ¿Políticas públicas abiertas? Apuntes exploratorios para el análisis y transformación de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. *GI-GAPP Estudios/Working Papers*.
- Ramírez-Alujas, Á.V. y Dassen, N. (2012). Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe. En N. Dassen y J. Cruz Vieyra, *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Ciudad, país: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ramírez-Alujas, Á. y Naser, A. (2014). *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar gobierno abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 127-158.
- Valenzuela Mendoza, R.E. (2014). Gobierno abierto en una perspectiva multinivel: reflexiones entre la razón teórica y la innovación práctica. *Revista de Gestión Pública*, 163-197.
- Villoria Mendieta, M. (2012). El gobierno abierto como subsistemas de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del gobierno abierto* (págs. 68-99). Ciudad, país: Organización de Estados Americanos.