

Versión en castellano.

# Gestión pública inteligente a través del Gobierno abierto digital

Jordi Pacheco i Canals.

Universidad de Barcelona y Generalidad de Cataluña.

*Este artículo analiza la evolución de la inteligencia en los paradigmas de la gestión pública desde la burocracia weberiana hasta el Gobierno abierto digital. Con este último, ha habido una explosión de metodologías para afrontar con inteligencia colectiva e implicación ciudadana los retos públicos, por lo que es necesario establecer un criterio para saber en qué circunstancias deben aplicarse y cuándo son contraproducentes. La distinción weberiana entre racionalidad de medios y la racionalidad de finalidades nos da el criterio de clasificación de las metodologías digitales vinculadas al Gobierno abierto<sup>1</sup>.*

---

## ***Evolución de la inteligencia en la gestión pública***

La percepción de que la rigidez y el hiperformalismo de la Administración pública le dificulta adaptarse al entorno e innovar en políticas públicas provoca desconfianza ciudadana (OCDE 2022). Una de las causas de que la Administración focalice en que los expedientes contengan documentos excelentes desde el punto de vista formal y de ajuste a la normativa es que los códigos legales que la regulan todavía se inspiran en la concepción burocrática tradicional. Diseñada por Napoleón (Van Der Burg, 2016) y teorizada por Weber (1922), la burocracia era tributaria de los valores de racionalidad, eficacia y objetividad propios de la Ilustración (Nieto, 1976). Sujeta al imperio de la ley, no debía pensar, ni tener fines propios porque era el brazo ejecutor de una voluntad política externa, que definían a los “mejores ciudadanos” en el Parlamento. La mayor parte de la población debía permanecer pasiva frente a una Administración que representaba el interés general, autorizada a actuar por leyes que regulaban realidades abstractas y los mecanismos parlamentarios de confianza política. La democratización institucional del s. XIX pasaba por superar este elitismo con elecciones por

---

<sup>1</sup> Este texto es fruto de conversaciones con el sr. Albert Latorre, director general de Participación de Participación, Procesos Electorales y Calidad Democrática de la Generalidad de Cataluña entre 2021 y 2022.

sufragio universal y directo, de forma el pensamiento estratégico fuera cosa de representantes del *demos*, dejando intactos el diseño y las funciones iniciales de la burocracia (Nieto, 1976).

La praxis debía ser racional desde el punto de vista instrumental, para lograr con eficacia las finalidades predeterminadas. La cadena burocrática de ejecución, descendente y jerárquica, cumplía y hacía cumplir normas de forma objetiva, impersonal y previsible, sin espacio a la arbitrariedad, pero tampoco para la creatividad, ni al debate interno y el único control de calidad lo realizaba la jerarquía cuando armonizaba las interpretaciones de la normativa que realizaban los negociados que tenían adscritos con circulares o respondiendo a recursos de altura. La burocracia limitaba el contacto con el entorno a los trámites de audiencia y en la información y audiencias públicas, para recibir información objetiva, ajena a cualquier objetividad. El resultado es que nadie tenía visión de conjunto sobre las consecuencias de la actividad administrativa porque estaba inmerso en operaciones rutinarias o porque estaba demasiado alejado del terreno.

Consecuentemente, el perfil profesional de funcionariado respondía a la tarea de procesar mecánicamente información objetiva de forma repetitiva y confiable: entraban solicitudes; se verificaban los hechos con los datos objetivos aportados; se aplicaba la normativa para comprobar si el administrado cumplía o no las condiciones y se comunicaba la decisión sobre la licencia de actividad; la inscripción en la escuela o el importe de una multa. La principal pericia técnica era conocer el derecho administrativo, esto es, la programación a aplicar a través de una inteligencia rígida e instrumental similar a la de los autómatas, que reaccionan de forma previsible a estímulos predeterminados. Cada funcionario tenía asignada una competencia precisa, como la rueda dentada de un engranaje o, en términos digitales, una línea de código de programación, Si hacía nóminas, debía conocer esa parte del código de la función pública; si tramitaba subvenciones, la ley de subvenciones y la orden de la convocatoria, sin que ese algoritmo analógico de base humana tuviera que atender a las consecuencias de sus actos, sólo debía escribir información sobre unos papeles que se movían físicamente y que terminaban almacenados en archivos. Esta inteligencia rígida no estaba preparada para resolver imprevistos, ni para captar el impacto de sus actuaciones. Tampoco debía preocuparse por la diversidad porque el *nation-building* definía un modo normativo al que debía asimilar la población.

Si era necesario construir un mundo paralelo donde sólo existía la objetividad, un metaverso analógico desconectado del mundo de la vida y del entorno, se construía: las normas eran los ladrillos y el funcionariado sus aldeanos, fuera del tráfico mercantil gracias a condiciones de

trabajo específicas. La burocracia estaba tan al margen del mundo de la vida, el *lebenswelt* (Husserl y al, 2012), que Marx (2014:357-358) fue incapaz de situarla ni en el campo del trabajo; ni en el campo del capital. El mundo de la vida, la subjetividad y la inteligencia estratégica para adaptar las normas a la realidad pertenecía a la política. El deber profesional del funcionariado no era mirar al entorno, porque la realidad ya se adaptaría a la norma, sino acatar normas y órdenes sin cuestionarlas, aunque el resultado fuera inútil, absurdo o contraproducente y sus fines irracionales. Ante cualquier disfuncionalidad, la opinión pública ya reaccionaría, a través de los partidos políticos y los debates parlamentarios, por lo que sería el resultado de las elecciones quien ofrecería el criterio para modificar las políticas públicas, en caso afortunado de ser un Estado democrático. Weber ya advertía que la racionalidad de medios no resolvía los problemas de la vida (Brie y al, 1967) y en Nüremberg o, más detalladamente, en el juicio a Eichmann se mostraron las consecuencias de aplicar la racionalidad de medios sin atender a la racionalidad de finalidades, cuando se alegaba “obediencia debida” (Arendt, 1994).

Si el mundo real no importaba, tampoco se necesitaban datos. La preocupación por el impacto de la actuación pública aparece después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los programas sociales hacen crecer el gasto público. La inteligencia rígida de la burocracia weberiana podía ser suficiente cuando el sector público consumía el 10% del PIB y se limitaba a comprobar que una solicitud de licencia de obras se ajusta a la normativa, pero claramente insuficiente cuando consumía el 60% o debía planificar el territorio. Esta necesidad de datos es lo que llevó a crear los sistemas nacionales de estadística<sup>2</sup>.

La teoría de sistemas (Easton, 1957) ya detectaba otro tipo de inteligencia, difícil de detallar al quedar escondida dentro de una “caja negra”. Aunque el resultado global de la actuación pública no terminara de ser racional (Cohen & al, 1972), el surgimiento del análisis de políticas públicas mostraba que el funcionariado, además de aplicar normas, tenía una dimensión analítica y una dimensión relacional, puesto que procesaba información suministrada por el entorno, especialmente los grupos de interés. Era una inteligencia adaptativa, para acomodar a la organización pública a los requerimientos del entorno.

---

<sup>2</sup> El *INSEE* fue creado por la Ley de Presupuestos de 27 de abril de 1946, el *Central Statistical Office* durante la guerra, en 1941, pero no se expandió hasta la creación del sistema de contabilidad nacional en 1962, el *Istituto Nazionale di Statistica*, con la ley núm. 1162 de 1926, si bien su funcionamiento regular y estable se produjo en la posguerra; Alemania, aunque existen antecedentes, consolida la organización y procedimientos de la estadística federal con la Ley, de 3 de septiembre de 1953, de Estadística por Propósitos Federales. Destaca ONU (1954), que fue su referencia mundial.

Más adelante, la Nueva Gestión Pública (NGP, Osborne et al, 1992) proponía impulsar el análisis estratégico y separarlo de la aplicación de la racionalidad de medios en los servicios públicos. Éstos debían ser operados de forma eficiente por un agente, que podía ser externo, para alcanzar los estándares de calidad definidos por el principal con los medios a su disposición. A su vez, el principal debía dedicarse al ciclo de las políticas públicas aplicando la racionalidad de fines en su formulación y aplicando la inteligencia adaptativa en la evaluación, modificación y, en su caso, supresión de programas y servicios públicos. Pero, a diferencia de la burocracia clásica, que trataba a todos por igual con independencia de sus características personales y comunitarias y donde el usuario tendía a la conformidad, el agente se encontraba que debía interactuar con usuarios diversos en la provisión de servicios públicos ya que la satisfacción era clave en su evaluación.

La emergencia de los valores postmaterialistas que enfatizan la autoexpresión y la calidad de vida por encima de la seguridad económica y física (Inglehart, 1997) resquebrajó el paradigma de la ciudadanía uniforme y conforme en los años 1970. Los consensos implícitos que guiaban las políticas públicas, como la homogeneidad cultural, se desgastaron: había hombres y mujeres; realidades territoriales; culturas originarias de las colonias; se cuestionaba la supeditación del hábitat al crecimiento económico; o que la iglesia nacional tuviera preeminencia moral sobre otras confesiones... La eficiencia y el coste unitario pasaban a segundo plano porque la falta de consensos sobre los valores públicos debilitaba la capacidad de las herramientas analíticas (Bozeman, 2002), por lo que el sector público debía tener en cuenta el *lebenswelt*:

- En la microgestión, observando la interacción entre prestadores y usuarios, con otros servicios públicos y con el entorno. La experiencia de servicio público suma a la tarea objetiva y material del prestador las expectativas y circunstancias de cada persona. Esta coproducción se ve claramente en el ejemplo clásico de una persona ingresada en una residencia, que interactúa continuamente con los trabajadores (Osborne , 2013). El servicio público debe evitar conculcar la dignidad de las personas mayores, que es un valor de consenso social, por lo que debe situar la experiencia del usuario en el corazón de su actuación. En sentido contrario, un enfoque basado en la eficiencia, que considere al usuario como objeto de un proceso productivo, provoca una experiencia desagradable, aunque los indicadores objetivos sean positivos.
- En las decisiones estratégicas, la Administración debía generar legitimidad democrática para asegurar que sus finalidades eran compartidas por el *demos* y sus decisiones aceptadas por la población afectada. No era seguro que pudiera construirse

un embalse, un túnel o una central nuclear sólo porque lo había decidido la planificación indicativa o para un avance estadístico del PIB.

La hiperdiversidad de la ciudadanía obligaba al funcionariado a ir más allá de la inteligencia rígida de los procedimientos burocráticos y de la inteligencia adaptativa que maximiza la eficiencia. Era necesaria una inteligencia más compleja, que le permitiera elaborar una visión sistémica para tratar la racionalidad de las finalidades, supuestamente reservada a la política, teniendo en cuenta al usuario y la calidad de los servicios (Lusch & Vargo, 2006). La última palabra continuaba en manos de los parlamentos, pero la Administración se convertía en el motor de la gobernanza, con instrumentos como los planes estratégicos y los consejos de participación, por lo que era necesario reclutar personal con las habilidades intelectuales adecuadas: anticipación, análisis de los hechos, aplicación de la lógica, capacidad de mediar entre posicionamientos confrontados...

Se necesitaba recabar y procesar la información de origen subjetivo generada en la interacción entre productores y receptores de los servicios. Como la mejor forma de procesar este tipo de información es en grupo, a través de la inteligencia colectiva (Rey, 2022), incentivó la aparición de la participación ciudadana y de los procesos bottom-up (Sabatier, 1986), hasta el punto de que las diversas corrientes de la gestión pública compartieron la idea de que la participación ciudadana debía estar en el corazón de la acción pública<sup>3</sup>:

- La NGP, con la convicción de que la sobrecarga del Estado<sup>4</sup> impedía satisfacer nuevas demandas de servicios y prestaciones incrementando la presión fiscal con el gasto público por encima del 50% del PIB, proponía una acción pública más eficiente introduciendo mecanismos de mercado en la gestión pública, como la competencia entre proveedores. Más adelante, aplicó esta lógica de la competición entre ideas y a la necesidad de escrutinio público de la actuación del sector público (Chen, 2007).
- La orientación estratégica de la gestión pública parte de las necesidades y expectativas ciudadanas y de los usuarios actuales y futuros (Moore et al, 2010). Preocupada por conectar las organizaciones públicas con el entorno social, defiende apoderar a la ciudadanía tanto en la definición como en la persecución de objetivos estratégicos.

---

<sup>3</sup> *Acción pública* es un concepto sociológico acuñado por Duran (1999) para referirse a la sustitución de la lógica burocrática por una lógica colaborativa entre instituciones públicas y con el entorno social, orientada a solucionar problemas públicos y a suministrar a la sociedad los medios para hacerlo posible

<sup>4</sup> La idea de sobrecarga del Estado por exceso de democracia aparece en un informe para la Comisión Trilateral (Croazier et al, 1975). Se apuntaba a que el estallido de diversidad había multiplicado las demandas de grupos específicos como los jóvenes, las minorías étnicas, las mujeres y, en general, los movimientos sociales.

- El marketing público propone establecer vínculos estables de confianza entre prestadores y usuarios para favorecer su adaptación mutua (Gronroos, 1994, McLaughlin et al, 2009).

La idea de coproducción implica sustituir la preocupación burocrática por las cuestiones objetivas (Morgan & Hunt, 1994) por el paradigma de la gobernanza (Margetts et al, 2013), que conecta las instituciones con la ciudadanía a tres niveles:

- En la microgestión de la prestación individual. La experiencia con la administración es más positiva si existen interacciones frecuentes con las personas usuarias, lo que incluye asistir a la ciudadanía en los trámites digitales.
- En la programación y planificación estratégica de los servicios públicos, integrando a los *stakeholders* y colaborando con las entidades sociales que comparten los mismos objetivos.
- En la formulación de las políticas, integrando las voces plurales de la ciudadanía y abriendo procesos *bottom-up* con los empleados de los servicios públicos y su entorno.

El tipo de inteligencia necesaria para desarrollar estas funciones requiere habilidades alejadas del generalista que se limita a observar el desempeño de la ley, como:

- Determinar el impacto de la acción pública, más allá de los indicadores de resultados (*output*), recursos (*input*) y procedimiento.
- Interactuar con sistemas sociales y naturales, que son complejos.
- Conseguir servicios públicos más rápidos, ágiles, cómodos y accesibles.
- Explorar innovaciones y superar creativamente rutinas obsoletas.
- Anticipar escenarios de futuro con metodología prospectiva a partir de las tendencias actuales, las innovaciones punteras y los datos disponibles.
- Promover la comunicación y la cooperación horizontal en el interior, con el resto de la administración, y en el exterior, con la ciudadanía.
- Conectar cerebros para aplicar inteligencia colectiva a la solución de problemas públicos.
- Elaborar propuestas estratégicas alineadas con la mayoría parlamentaria y que integre, en la medida de lo posible, las visiones minoritarias.
- Tener inteligencia emocional y empatía en el acompañamiento de personas y entidades en su experiencia con la administración.

Las restricciones presupuestarias hacen que no podamos hablar de nuevos yacimientos de empleo público, pero, afortunadamente, la automatización y la inteligencia artificial, sobre

todo si van acompañadas de reingeniería de procesos, libera una ingente fuerza de trabajo dedicada a tareas administrativas. Si inicialmente la digitalización se limitaba a documentos (.pdf), la tendencia actual es introducir datos en plataformas para la tramitación automática de la concesión de una ayuda, de la imposición de una sanción, del otorgamiento de una concesión ... a partir de datos objetivos, con independencia de las circunstancias subjetivas, lo que reduce la intervención humana a la programación y en la supervisión del sistema. Estas transformaciones permiten actualizar la definición de burocracia weberiana como el conjunto de algoritmos, humanos o digitales, especificados por normas de carácter general.

Esta fuerza de trabajo debería reconvertirse para generar visiones estratégicas que resuelvan problemas públicos a través de complicidades en red (Ramíó, 2019) y para implicar a la sociedad civil en la consecución de fines públicos (Rust & Thompson en Lusch et al, 2006). En definitiva, para aplicar inteligencia colectiva a mejorar la experiencia ciudadana con el sector público y maximizar el bien común. Precisamente, la digitalización nos ofrece nuevos horizontes para expandir este tipo de inteligencia.

### ***Gestionar con inteligencia simbólica gracias al Gobierno abierto***

La gestión pública debe superar la inteligencia adaptativa, que reacciona a cálculos racionales y análisis lógicos orientados a ganar eficiencia y productividad en una actividad donde estos conceptos son difíciles de implementar, por inteligencia simbólica en el diseño colectivo de estrategias por abordar retos sociales, desde la sostenibilidad de la actividad humana hasta problemas comunitarios; una inteligencia compleja que procesa tanto información subjetiva como datos objetivos.

Junto a herramientas internas y de menor impacto, como los observatorios, esta inteligencia colectiva se genera con el Gobierno abierto. Aunque todavía es un concepto difuso, la definición de la OCDE (Bellantoni, 2016) remarca su conexión con la innovación y el cambio cultural en las instituciones y enfatiza más en el impacto sobre la democracia y el crecimiento económico que en la eficiencia de los servicios públicos. En su versión más popular, ofrece tres vías de implicación ciudadana:

- Transparencia, para demostrar el buen uso de los recursos públicos y generar confianza ciudadana.
- Participación ciudadana, para intentar integrar todas las visiones en torno a las políticas públicas a través del diálogo.
- Colaboración público-civil, para implicar a la sociedad civil en el bien común gracias a los datos abiertos generados por la digitalización de la transparencia.

También puede concebirse el Gobierno abierto, de forma integrada, en lugar de tres ramas independientes. Así, las evidencias que surgen de los datos abiertos pueden centrar sus deliberaciones en las sesiones participativas.

La progresiva implementación del Gobierno abierto y el crecimiento de las capacidades computacionales han provocado una explosión creativa de metodologías para crear inteligencia colectiva, haciendo inviable una lista cerrada. Esta multitud de innovaciones metodológicas han surgido, en parte, por pequeñas modificaciones, en parte, por esfuerzos para posicionarse a través del marketing y en parte, por el retraso de las administraciones en adaptarse al paradigma posburocrático, lo que ha dejado el espacio a emprendedores sociales y start-ups cívicas como Borde Político, Ollin, Civic Tech Sweden y tantos y tantos otros. Mientras las organizaciones públicas no se transformen, las innovaciones serán cosa de la iniciativa social y privada, sea por encargo de las instituciones o por iniciativa propia. Dado que a menudo los gestores públicos necesitan contratar estas innovaciones, o las consideran un interés público a subvencionar o, simplemente, establecen acuerdos de colaboración y partenariado, deben discernir cuándo y para qué sirve cada herramienta. Se puede hacer con un criterio binario: si queremos incorporar a la ciudadanía en actividades que son competencia de las instituciones públicas, como la determinación de las finalidades comunes, las clasificaremos como GovTech. En cambio, si queremos que implicarla en la implementación de estos fines, los clasificaremos como CivicTech. En términos weberianos, GovTech contribuye a la racionalidad de fines y el CivicTech a la racionalidad de medios.

### ***GovTech: ecosistema de gobernanza para determinar finalidades***

El ecosistema GovTech de gobernanza digital comprende las actuaciones dirigidas a definir colectivamente el bien común, como los procesos participativos o el *Design Thinking* (Bjögvinsson et al, 2012). En el GovTech, la administración obtiene proximidad y conocimiento directo de lo que piensa y vive la ciudadanía y crea legitimidad a través del diálogo entre todos los intereses y concepciones del bien concernidos. Este diálogo debe concretar las propuestas de interés público que el Gobierno presenta en el Parlamento y que éste suele adoptar<sup>5</sup>.

La participación ciudadana es la herramienta GovTech más destacada y pionera. En su versión analógica aplicaba la inteligencia colectiva en encuentros presenciales y la e-participación (Hennen et al, 2020) no ha afectado demasiado su estructura ya que utiliza la plataforma como tablero de anuncios, para videoconferencias y para sustituir papeles y pizarras por

---

<sup>5</sup> Sobre el rol de la participación ciudadana en el sistema político, Mansbridge et al (2012).



equivalentes telemáticos como Mural o Miró. Los debates con posts breves interactuando en diferido son poco satisfactorios (Borge, 2019), a pesar que alguna innovación como Pol.is en Taiwán parece haber logrado diálogos productivos por escrito (Horton, 2018), y las priorizaciones aportan poco. Así, la e-participación mantiene los principales puntos débiles de los procesos participativos, como la baja penetración y los sesgos sociales (Einstein y al, 2018). Por lo general, el diálogo es una herramienta cualitativa para grupos relativamente pequeños que coinciden en el tiempo y bascula hacia herramientas cuantitativas como las encuestas, sencillas de usar y distribuir y de procesar la información cuando la escalamos a miles personas a un coste razonable y flexibilidad temporal. En este escenario, los elementos de digitalización de los procesos participativos son:

- Plataformas digitales (Decidim, Cap Collectif...).
- Plataformas de flujo de datos para sistematizar el estado de una política (el portal de la sequía de la Agencia Catalana del Agua).
- Estrategias para estimular a los colectivos menos participativos: ludificación de la planificación territorial (Montreal, Owe, 2022), canales comunicativos para gente joven (*Tik-tok...*). Por lo general, conviene que la participación ofrezca canales de comunicación específicos según el colectivo.
- Experiencias inversivas con realidad virtual (Fisher et al, 2019) o aumentada (Saßmannshausen, 2021), especialmente en la planificación urbana.

En un momento dado, parecía que la Internet 2.0, con las redes sociales (*Facebook, Twitter...*) y la telefonía IP (*WhastApp, Telegram...*) ofrecía un nuevo formato deliberativo. Si tan importante como las deliberaciones en el sistema institucional, que incluye los debates parlamentarios, la motivación de leyes y sentencias judiciales, los consejos y procesos participativos... eran las interacciones cotidianas en encuentros familiares, en bares, con compañeros de trabajo, en clubes y, por supuesto, en los medios de comunicación (Habermas, 1987) y si se observaba que expertos y personas sin conocimiento especializado se comunicaban fácilmente (Habermas, 2003), era creíble la utopía de una democracia discursiva o deliberativa donde las finalidades colectivas fueran determinadas por una red de ciudadanos activos distribuidos horizontalmente en la internet social intercambiando argumentos (Carr et al, 2018). Esta ciudadanía coordinada dejaría fuera de juego a los intermediarios que imponen su agenda<sup>6</sup>. Pero esta idealización siempre ha estado alejada de la realidad (Gardiner, 2004),

---

<sup>6</sup> Para Chomsky (2005), el oligopolio en el control del sistema de información, hace que quien controle los medios de comunicación, principalmente la propiedad, controle la agenda en la arena pública y la

algo evidente en las redes sociales como *Twitter* (Bouvier et al, 2020), por lo que los procesos participativos siguen siendo centrales en la aplicación de inteligencia colectiva en la determinación del bien común.

Partiendo de esta premisa, un reto de la e-participación es conseguir algoritmos que combinen la flexibilidad de la participación telemática con un diálogo constructivo y eficaz, que no degeneren en descalificaciones *ad personam*. Un segundo reto es resolver una cuestión fundamental en la lógica deliberativa: qué información maneja la ciudadanía (Gastil et al, 2013). Para reconectar los discursos con la realidad, se podrían utilizar datos abiertos para obtener evidencias en la diagnosis y en simulaciones de realidad virtual a partir de las propuestas de los participantes, que permita ver sus efectos. A su vez, la participación debe contribuir a la estrategia de datos abiertos. Éstos nacieron para reaprovechar la enorme cantidad de información producida por los servicios públicos, pero una política de datos abiertos podría ampliar este concepto y prever qué datos convendría producir para utilizar en la definición de las políticas públicas (Verhulst et al, 2013).

¿Se puede ir más allá y ceder de forma autónoma la definición del bien común a la población? No, mientras se mantenga el dilema de la participación: o bien se cuenta con grupos muy representativos de la población, pero desconectados de la esfera pública, como las Asambleas ciudadanas (Gerwin, 2018), con alto riesgo de descalificación de los resultados por parte de la opinión pública, o bien se abre a la esfera pública a expensas de desequilibrar las deliberaciones porque las desigualdades estructurales sesgan el producto de los ecosistemas de gobernanza en favor de los sectores más poderosos. Ha habido intentos por mitigar estas desigualdades, pero no han alcanzado el objetivo final de igualar a todo el mundo en los procesos participativos. Entre estos intentos destacan:

- Los puntos Òmnia del Gobierno de Cataluña. Son un ecosistema tecnológico que pretende atenuar la divisoria digital apoderando a individuos y comunidades en desventaja expresiva.
- Plataformas como Citibeats, que ecualizan a la ciudadanía a través de la EAI (Inteligencia Artificial Ética), las tecnologías para procesar lenguaje natural (NLP) y el *Machine learning* (ML). Citibeats monitoriza masivamente el sistema comunicativo para detectar las preocupaciones de la población, es decir, los problemas públicos. Sus promotores afirman superar los sesgos producidos por la desigualdad expresiva

---

manipule según sus intereses. Esa intermediación para definir el consenso de lo socialmente aceptable lesiona la democracia.

originada por la divisoria digital y porque aplican algoritmos ecualizadores. Ahora bien, no está demostrado que realmente lo consigan.

- Los Laboratorios ciudadanos (Citizen.Lab) y los Laboratorios de políticas públicas proclaman que mitigan la desigualdad, pero no dejan de ser variantes de los procesos participativos, con las mismas debilidades (Guardia, 2020).

Mientras el GovTech no supere estas desigualdades estructurales al tiempo que se conecta con una opinión pública más amplia, no podrá sustituir el liderazgo basado en el sufragio universal, sobre todo si ese liderazgo valora la justicia de las propuestas y su centralidad en la opinión pública a la hora de decidir.

### ***CivicTech: colaboración público-social en la coordinación de medios***

Una vez definido el bien común, la Administración contribuye con medios propios, como los servicios públicos, y también puede catalizar energías de gente y organizaciones que los sienten propios. El CivicTech (Matt, 2016) se compone de procesos, herramientas e innovaciones digitales que facilitan la implicación social en los bienes comunes gracias a la coordinación horizontal y la generación de conocimiento a través de computación distribuida.

El CivicTech tampoco tiene definición cerrada, pero suele recurrirse a Knight Foundation (2013), que clasifica la tecnología cívica en dos categorías: gobierno abierto y proyectos de acción comunitaria. Ésta última incluye:

- El consumo responsable.
- El *crowdfunding* en proyectos de mejora de servicios y espacios públicos.
- Foros en redes sociales de base comunitaria.
- El desarrollo comunitario digital.
- La gobernanza de datos.

CivicTech aprovecha la tecnología para potenciar el compromiso cívico con el bien común con soluciones que generan información verificada y datos confiables; geolocalizan problemas, necesidades y demandas; movilizan recursos, habilidades y conocimiento para responder a ellos; conectan voluntariado y organizaciones de servicio con la gente que lo necesita e implementan y monitorizan actuaciones y políticas públicas. La autonomía civil en CivicTech es superior al GovTech porque es una participación implementativa o ejecutiva, donde toda contribución voluntaria es bienvenida, obviamente el tercer sector, pero también las empresas privadas.

En el caso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que el sistema de Naciones Unidas ha establecido en la Agenda 2030 para conseguir la sostenibilidad social, económica y ambiental de la actividad humana, las transformaciones son de tal dimensión que las actuaciones que puede implementar la Administración en solitario quedan cortas. Sólo es posible alcanzarlos si las empresas adaptan sus procesos y costumbres productivas, por lo que conviene que tomen decisiones autónomas en esta dirección y, además, que involucren a sus *stakeholders* (Jaber, 2021). La idea de implicar a las empresas privadas en el bien común no es nueva, ya que está en la base de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC, Freeman et al, 2013) y aparece en el modelo de quintuple hélice, que quiere alinear los subsistemas sociales para inducir innovaciones que afronten el cambio climático (Carayannis et al, 2012).

Otro ejemplo de emprendimiento implicado es la agitación territorial. El equilibrio territorial es una finalidad estratégica, pero la población sólo se mantendrá si obtiene medios de vida. A los instrumentos burocráticos como las subvenciones o las inversiones en infraestructura, puede sumarse la iniciativa autónoma de comunidades rurales con carácter emprendedor y comprometidas con el entorno. Es el caso de los proyectos de Pandorahub, que agitan el territorio con dinámicas económicas lideradas por personas emprendedoras que trabajan colectivamente y con complicidad con la sociedad civil y los entes locales.

En cuanto a la transparencia, de ser un recurso analógico para que los periodistas contrastasen información accediendo con papel y bolígrafo a los expedientes físicos acumulados en los archivos, ha pasado a ofrecer públicamente los datos de los sistemas nacionales de estadística y los generados por los servicios públicos. Estos datos son accesibles tanto a las personas como a los sistemas informáticos gracias a los *datasets* de datos abiertos, lo que ha favorecido la aparición de observatorios de transparencia, como la red Accountabilitylab. Éstos monitorizan la actividad pública para comprobar la ética de los gestores públicos y la coherencia de sus discursos con los hechos. Esta fiscalización ciudadana también la realizan *hackers* cívicos con experiencia técnica (Álvarez, 2018), como Jaime Obregon, que fiscaliza la contratación pública obteniendo información de bases de datos públicas y cruzando datos. Actualmente, estas funciones de control no las realizan las intervenciones porque están demasiado ancladas en una concepción burocrática de control de legalidad y de la excelencia formal de los documentos que componen los expedientes. Se controla expediente a expediente obviando su impacto social y, ya no digamos, su efecto combinado.

Pero lo habitual es que los *hackers* cívicos no actúen en solitario, sino que constituyan comunidades que comparten programación en plataformas como Github para crear

aplicaciones de tratamiento de datos abiertos con intención de apoderar a la ciudadanía. Estas comunidades, aparte de los impulsores, suelen implicar a la sociedad civil y, también, funcionariado. Estos últimos, aunque lo hagan a título personal, demuestran que un funcionariado democrático es relacional y busca apoyos en el entorno para impulsar la agenda que tiene atribuida.

Siguiendo esta lógica, las administraciones posburocráticas pueden convertirse en una infraestructura al servicio de la sociedad civil. Podemos hacer un símil con el SaaS (*Software as a Service*), donde junto a los *datasets* de datos abiertos y visualizadores en la nube la Administración también ofrezca herramientas de análisis y herramientas generadoras de relaciones horizontales, junto con una red de contactos que permitiera constituir comunidades para realizar contribuciones con conocimiento de causa y que colaboraran con organizaciones civiles en la consecución de los fines públicos. Como en los *hackathones*, el rol de las administraciones sería fomentar el uso autónomo de la inteligencia colectiva.

Otra solución CivicTech es el *matchfunding* o colaboración público-social en inversiones. La Administración pública asegura la finalidad pública y los procesos de *crowdfunding*, la finalidad social, porque levantan capital con pequeñas aportaciones de mucha gente, por lo que se espera que los proyectos con mayor apoyo popular recibirán más financiación. De nuevo, el funcionamiento burocrático dificulta las innovaciones CivicTech porque el *matchfunding* requiere coordinación temporal entre la programación de la inversión pública y las acciones sociales de crowdfunding. Una segunda dificultad es la gestión de la confianza ciudadana. Organizaciones solventes y experimentadas, como la Fundación Goteo, cuentan con sistema de gobernanza que aporta transparencia para evitar malversaciones y reglas de juego que incentivan la equidad. Dado que habitualmente los donadores pueden elegir entre varios proyectos, de los que sólo se realizará uno, se aplican sistemas de voto cuadrático, como el que Gitcoin ofrece en código abierto a Github, para evitar que las personas con más recursos consigan una influencia superior al resto con donaciones exageradas.

Las soluciones CivicTech, como su nombre indica, son cívicas, no tecnocráticas. No sirven para definir el bien común y también hay que estar atentos a que no lo elijan, como en las *Smart Cities* o ciudades inteligentes. Éstas son sistemas de servicios públicos automatizados que utilizan en tiempo real los datos producidos por sensores de todo tipo implementados en las zonas urbanas (Álvarez-Espinar, 2014) y, últimamente, con la Internet de las Cosas (IoT). Si la racionalidad de fines de las *Smart Cities* no se determina con deliberaciones inclusivas, como es habitual a pesar de la retórica, se determinarán implícitamente o de forma genérica. Las

finalidades últimas proclamadas, que suelen ser la eficiencia y la sostenibilidad, suscitan pocas resistencias populares, pero también son poco concretas y están sujetas a interpretaciones. Se suma un problema de precisión, puesto que la protección de datos de carácter personal, que pretende ser un escudo contra los riesgos del *bad data* a la libertad de las personas, dificulta que el algoritmo personalice los servicios públicos, que era una de las premisas de la coproducción. Al faltar información sobre los fines, los programadores proyectan sus valores y prejuicios cuando escriben los códigos. Por el contrario, una *Smart City* alineada con el Gobierno abierto cuenta con procesos de participación potentes para concretar las finalidades en detalle y auditorías ciudadanas sobre los impactos sociales de los sesgos contenidos en los algoritmos, sean creados manualmente, sean resultado del *machine learning* (Éticas Research & Consulting, 2021).

En definitiva, el CivicTech fomenta las actuaciones cívicas digitales orientadas a generar bienes comunes y transforma a la Administración en dos sentidos:

- Le incentiva la capacidad relacional y colaborativa con el tercer sector, las empresas y los entes locales, para implicarlas en alcanzar bienes comunes.
- Le permite ganar inteligencia simbólica, para generar mayor valor público con unos medios que siempre son limitados.

Para finalizar es necesario realizar una advertencia ética sobre los impulsores del CivicTech. Al fin y al cabo, son humanos y desde el momento en que ejercen una influencia sobre el sector público superior al resto de la ciudadanía y que manejan dinero público en forma de subvenciones y contrataciones, conviene que su actuación sea transparente y expliciten los conflictos de intereses.

### **Conclusiones**

La inteligencia en la gestión pública ha evolucionado desde la rigidez propia del modelo ideal weberiano hasta la inteligencia simbólica gestionada colectivamente del Gobierno abierto. Esta evolución ha ido paralela a los sucesivos paradigmas de la gestión pública, que podemos esquematizar de forma simplista en tres etapas:

- La burocracia preocupada por cumplir y hacer cumplir normas, con una inteligencia rígida y previsible.
- El sector público preocupado por la eficiencia o racionalidad de medios en los servicios, con inteligencia adaptativa y analítica.

- El liderazgo relacional preocupado por la legitimidad de sus actuaciones y por implicar a la sociedad con el bien común, con una inteligencia simbólica y colectiva.

El Gobierno abierto permite gestionar esta inteligencia colectiva, pero las organizaciones públicas no evolucionan acompañadas con los paradigmas de la gestión pública. Dado que el derecho administrativo está demasiado vinculado al paradigma burocrático, obstaculiza la obtención del perfil profesional adecuado en la función pública. Este desfase deja el espacio a la iniciativa social y privada para diseñar instrumentos de inteligencia colectiva, lo que ha provocado una enorme diversidad metodológica. Para ofrecer un criterio para saber qué tipo de herramienta es la más adecuada en cada ocasión, se ha partido de la distinción weberiana entre racionalidad de medios y racionalidad de finalidades. En la racionalidad de fines o definición de bien común conviene aplicar herramientas GovTech, mientras que en la racionalidad de medios conviene aplicar herramientas CivicTech que fomenten el compromiso cívico con la consecución de este bien común.

Con la combinación adecuada entre estas herramientas podemos conseguir una democracia con decisiones justas y una ciudadanía activa. Hay un segundo efecto sobre la calidad democrática y es que las evidencias que los datos abiertos muestran y el contacto con la pluralidad en las deliberaciones hace que se pase de una ciudadanía ideológica, con discursos populistas que hacen vibrar a los convencidos por alejados de que estén de los hechos, a una ciudadanía *sensórica* o kantiana, con discursos que asumen la complejidad y que se diferencian por las preferencias y los valores, sin negar los hechos.

### **Referencias**

Álvarez-Espinar, Martín (2014). *Obertura i reutilització de dades públiques*. Col·lecció Govern Obert. Generalitat de Catalunya.

Álvarez Sánchez, Diego. (2018). *De la cultura hacker al civic hacking*. Universitat Politècnica de València.

Arendt, Hannah (1994). *Eichmann in Jerusalem : a report on the banality of evil* (Rev. and enl. ed.). Penguin Books.

Bellantoni, Alessandro (2016). *Open Government. The global context and the way forward*. OECD.

Bjögvinsson, Erling; Ehn, Pelle & Hillgren, Per-Anders (2012). *Design Things and Design Thinking: Contemporary Participatory Design Challenges*. Design Issues. July

- Borge, Rosa; Balcells, Joan & Padró-Solanet, Albert. (2019). *Platform Politics in Europe. A Model for the Analysis of Online Citizen Deliberation: Barcelona Case Study*. International Journal Of Communication, 13, 25.
- Bouvier, Gwen & Roisenbaum, Judith, E. – Eds. (2020). *Twitter, the public sphere, and the chaos of online deliberation*. Palgrave Macmillan.
- Bozeman, Barry (2002). *Public value failures: When efficient markets may not do*. Public Administration Review 62:145–61.
- Brie, Roberto J. & Bengoechea, Sonia L. (1967). *La racionalidad en la sociología de Max Weber*. Revista Universidad del Litoral.
- Brugué, Quim (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carayannis, Elías G; Barth, Thorsten D; Campbell, David F. J. (2012). *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*. Journal of Innovation and Entrepreneurship, 1;2.
- Carr, Paul R; Hoechsmann, Michael & Thésée, Gina (2018). *Democracy 2.0: Media, Political Literacy and Critical Engagement*. Brill.
- Chen, Peter (2007). *Electronic Engagement. A Guide for Public Sector Managers*. The Australian National University.
- Chomsky, Noam (2005). *Construcciones mentales y realidad social. Cuadernos de información y comunicación*. 10, 47–83.
- Cohen, Michael. D., March, James. G., & Olsen, Johan P. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, 17(1), 1–25.
- Croazier, Michel; Huntington, Samuel P. & Watanuki, Joji (1975). *The Crisis Of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Duran, Patrice (1999). *Penser l'action publique*. LGDJ
- Easton, David (1957). *An Approach to the Analysis of Political System*. World Politicis. Vol 9, No 3, April.



Einstein, Katherine Levine (2018). *Who Participates in Local Government? Evidence from Meeting Minutes*. *Perspectives on Politics*, 17(1), 28-46

Eticas Research & Consulting (2021). *Guide to Algorithmic Auditing*.

Fisher, Scott S; Nicholson, B; Lam, F & Warhol, D. (2019) . *EMOVAC: Designing a Mixed Reality Experience for 5G*. IEEE Games, Entertainment, Media Conference (GEM).

Freeman, Edward & Moutchnik, Alexander (2013). *Stakeholder management and CSR: questions and answers*. *Uwf*. 21, 5–9 (2013).

Gardiner, Michael E. (2004). *Wild publics and grotesque symposiums: Habermas and Bakhtin on dialogue, everyday life and the public sphere*. *The Sociological Review (Keele)*, 52(s1), 28–48.

Gastil, John. & Richards, Robert. (2013). *Making direct democracy deliberative through random assemblies*. *Politics & Society*, 41(2): 253–281.

Gerwin, Marcin (2018). *Citizens' Assemblies. Guide to democracy that Works*. Otworthy plan.

Gronroos, C. (1994). *From marketing mix to relationship marketing: Towards a paradigm shift in marketing*. *Asia-Australia Marketing Journal*, 2(1), 9-29.

Guàrdia, Lluïsa (2020.03.10). *Laboratoris ciutadans per construir metròpolis*. Blog del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB).

Habermas, Jürgen. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.

Habermas, Jürgen (2003). *Truth and Justification*. MIT Press.

Hennen, Leonhard; van Keulen, Ira; Korthagen, Iris; Aichholzer, Georg; Lindner, Ralf, Nielsen, Rasmus Øjvind (2020). *European E-Democracy in Practice*. Springer Cham.

Horton, Chris (2018.08.21). *The simple but ingenious System Taiwan uses to crowdsource its law*. *Mit Technology Review*.

Husserl, Edmund & Adrián Escudero, Jesús. (2012). *La Idea de la fenomenología*. Herder.

Inglehart, Roland. (1977). *The Silent Revolution: Changing values and political styles among Western publics*. Princeton University Press.

Jaber, David (2022). *Climate Positive Business. How You and Your Company Hit Bold Climate Goals and Go Net Zero*. Routledge.

- Knight Foundation (2013). *The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field*. Report.
- Lusch, Robert & Vargo, Stephen L. (Eds). (2006). *The service dominant logic of marketing*. M E Sharpe.
- Mansbridge, Jane; Bohman, James; Chambers, Simone; Christiano, Thomas; Fung, Archon; Parkinson, John; Thompson, Dennis F. & Warren, Mark E. (2012). *A systemic approach to deliberative democracy*. A: Parkinson, John & Mansbridge, Jane (Eds). *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.
- Marx, Karl. (2014). *El Capital. Crítica de la economía política*. Libro III. Ediciones Akal.
- McLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P. & Chew, Celine. (2009). *Relationship marketing, relational capital and the future of marketing behavior in public service organizations*. Public Money & Management, Vol. 29 No. 1, pp. 35-42.
- Margetts, Helen & Dunleavy, Patrick (2013). *The second wave of digital-era governance: a quasi paradigm for government on the Web*. Phil Trans R Soc A 371:20120382.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- Moore, Mark H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Moore, Mark H. & Beninton, John. (2010). *Public value: Theory and practice*. Palgrave, Macmillan.
- Morgan, Robert., & Hunt, Shelby (1994). *The commitment-trust theory of relationship marketing*. Journal of Marketing, 58, 20-38.
- Nieto Garcia, Alejandro (1976). *La burocracia. I. El pensamiento burocratico*. Instituto de Estudios Administrativos.
- OCDE (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions*. OECD Publishing.
- ONU (1954). *Handbook of statistical organization*. Statistical Office of the United Nations.
- Osborne, David D. & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.

Osborne, Stephen P, Radnor, Zoe, & Nasi, Greta (2013). *A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach*. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.

Owe, Brian (2022.08.18). *Turning city Planning into a game*. *Nature*. Vol 608.

Peña-López, Ismael. (2019). *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona*. Huygens Editorial

Ramió, Carles (2019). *Inteligencia artificial y administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Catarata.

Ramió, Carles & Salvador, Miquel (2018). *La nueva gestión del empleo público: recursos humanos e innovación de la administración*. Tibidabo Edicions.

Rey, Amalio A.(2022). *El libro de la inteligencia col·lectiva*. Editorial Almuzara.

Sabatier, Paul. (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy* 6(1): 21–48.

Saßmannshausen, Sheree May; Radtke, Jörg; Bohn, Nino; Hussein, Hassan; Randall, Dave & Pipek, Volkmar (2021). *Citizen-Centered Design in Urban Planning: How Augmented Reality can be used in Citizen Participation Processes*. *Designing Interactive Systems Conference 2021*. Pp. 250–265. Association for Computing Machinery.

Spempeck, Matt (2016). *Towards a taxonomy of civic Technology*. Apr 27. *The Civic Tech Field Guides*.

Torrens, Xavier (*en publicació*). *Diseñar políticas públicas*. Tecnos.

Van Der Burg, Martijn. (2016). *Local Administration in the Napoleonic Empire: The Case of Napoleon's Third Capital*. *Napoleonica. La Revue*, 25, p.123-141.

Verhulst, Stefaan; Vidal Bustamante Constanza M; Carvajal, Liliana; Cece Fiona; Harris Requejo, Jennifer; Shaw, Alexandra; Winowatan, Michelle; Young, Andrew; Zahuranec, Andrew J. (2022). *Towards a Demand-Driven, Collaborative Data Agenda for Adolescent Mental Health*. *Journal of Adolescent Health*. Vol. 71, Issue 3.

Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr.

Versió original en català

# Gestió pública intel·ligent a través del Govern obert digital

Jordi Pacheco i Canals.

Universitat de Barcelona i Generalitat de Catalunya

*Aquest article analitza l'evolució de la intel·ligència en els paradigmes de la gestió pública des de la burocràcia weberiana fins el Govern obert digital. Amb aquest darrer, hi ha hagut una explosió de metodologies per afrontar amb intel·ligència col·lectiva i implicació ciutadana els reptes públics, pel que és necessari establir un criteri per saber en quines circumstàncies s'han d'aplicar i quan són contraproductius. La distinció weberiana entre racionalitat de mitjans i la racionalitat de finalitats ens dona el criteri de classificació de les metodologies digitals vinculades al Govern obert<sup>7</sup>.*

---

## ***Evolució de la intel·ligència en la gestió pública***

La percepció que la rigidesa i l'hiperformalisme de l'Administració pública li dificulta adaptar-se a l'entorn i innovar en polítiques públiques provoca desconfiança ciutadana (OCDE 2022). Una de les causes perquè l'Administració focalitza en què els expedients continguin documents excel·lents des del punt de vista formal i d'ajustament a la normativa és que els codis legals que la regulen encara s'inspiren en la concepció burocràtica tradicional. Dissenyada per Napoleó (Van Der Burg, 2016) i teoritzada per Weber (1922), la burocràcia era tributària dels valors de racionalitat, eficàcia i objectivitat propis de la Il·lustració (Nieto, 1976). Subjecta a l'imperi de la llei, no havia de pensar, ni tenir finalitats pròpies perquè era el braç executor d'una voluntat política externa, que definien els "millors ciutadans" en el Parlament. El gruix de la població havia de romandre passiva davant una Administració que representava l'interès general, autoritzada a actuar per lleis que regulaven realitats abstractes i els mecanismes parlamentaris de confiança política. La democratització institucional del s. XIX passava per

---

<sup>7</sup> Aquest text és fruit de converses amb el Sr. Albert Latorre, director general de Participació de Participació, Processos Electorals i Qualitat Democràtica de la Generalitat de Catalunya entre 2021 i 2022.

superar aquest elitisme amb eleccions per sufragi universal i directe, de forma el pensament estratègic fos cosa de representants dels *demos*, deixant intactes el disseny i les funcions inicials de la burocràcia (Nieto, 1976).

La *praxis* havia de ser racional des del punt de vista instrumental, per assolir amb eficàcia les finalitats predeterminades. La cadena burocràtica d'execució, descendent i jeràrquica, acomplia i feia acomplir normes de forma objectiva, impersonal i previsible, sense espai a l'arbitrarietat, però tampoc per a la creativitat, ni al debat intern i l'únic control de qualitat el realitzava la jerarquia quan harmonitzava les interpretacions de la normativa que feien els negocis que tenien adscrits amb circulars o responent a recursos d'alçada. La burocràcia limitava el contacte amb l'entorn als tràmits d'audiència i en la informació i audiències públiques, per rebre informació objectiva, aliena a qualsevol objectivitat. El resultat és que ningú no tenia visió de conjunt sobre les conseqüències de l'activitat administrativa perquè estava immers en operacions rutinàries o perquè estava massa allunyat del terreny.

De forma conseqüent, el perfil professional de funcionariat responia a la tasca de processar mecànicament informació objectiva de forma repetitiva i confiable: entraven sol·licituds; es verificaven els fets amb les dades objectives aportades; s'hi aplicava la normativa per comprovar si l'administrat acomplia o no les condicions i es comunicava la decisió sobre la llicència d'activitat; la inscripció en l'escola o l'import d'una multa. La principal perícia tècnica era conèixer el dret administratiu, és a dir, la programació a aplicar a través d'una intel·ligència rígida i instrumental similar a la dels autòmats, que reaccionen de forma previsible a estímuls predeterminats. Cada funcionari tenia assignada una competència precisa, com la roda dentada d'un engranatge o, en termes digitals, una línia de codi de programació. Si feia nòmines, havia de conèixer aquesta part del codi de la funció pública; si tramitava subvencions, la llei de subvencions i l'ordre de la convocatòria, sense que aquest algorisme analògic de base humana hagués d'atendre a les conseqüències dels seus actes, només havia d'escriure informació sobre uns papers que es movien físicament i que acabaven emmagatzemats en arxius. Aquesta intel·ligència rígida no estava gens preparada per a resoldre imprevistos, ni per captar l'impacte de les seves actuacions. Tampoc havia de preocupar-se per la diversitat perquè el *nation-building* definia un mode normatiu a què s'havia d'assimilar la població.

Si calia construir un món paral·lel on només existia l'objectivitat, un metavers analògic desconnectat del món de la vida i de l'entorn, es construïa: les normes n'eren els maons i el funcionariat els seus vilatans, fora del tràfic mercantil gràcies a condicions de treball

específiques. La burocràcia estava tan al marge del món de la vida, el *lebenswelt* (Husserl i al, 2012), que Marx (2014:357-358) fou incapaç de situar-la ni en el camp del treball; ni en el camp del capital. El món de la vida, la subjectivitat i la intel·ligència estratègica per adaptar les normes a la realitat pertanyia a la política. El deure professional del funcionariat no era mirar l'entorn, perquè la realitat ja s'adaptaria a la norma, sinó acatar normes i ordres sense qüestionar-les, encara que el resultat fos inútil, absurd o contraproduent i les finalitats irracionals. Davant qualsevol disfuncionalitat, l'opinió pública ja reaccionaria, a través dels partits polítics i els debats parlamentaris, pel que seria el resultat de les eleccions qui oferiria el criteri per modificar les polítiques públiques, en cas afortunat de ser un Estat democràtic. Weber ja advertia que la racionalitat de mitjans no resolva els problemes de la vida (Brie i al, 1967) i a Nüremberg o, més detalladament, en el judici a Eichmann es van mostrar les conseqüències d'aplicar la racionalitat de mitjans sense atendre a la racionalitat de finalitats, quan s'al·legava "obediència deguda" (Arendt, 1994).

Si el món real no importava, tampoc calien dades. La preocupació per l'impacte de l'actuació pública apareix després de la Segona Guerra Mundial, quan els programes socials fan créixer la despesa pública. La intel·ligència rígida de la burocràcia weberiana podia ser suficient quan el sector públic consumia el 10% del PIB i es limitava a comprovar que una sol·licitud de llicència d'obres s'ajusta a la normativa, però clarament insuficient quan en consumia el 60%, havia de planificar el territori. Aquesta necessitat de dades és el que va dur a crear els sistemes nacionals d'estadística<sup>8</sup>.

La teoria de sistemes (Easton, 1957) ja hi detectava un altre tipus d'intel·ligència, difícil de detallar al quedar amagada dins d'una "caixa negra". Encara que el resultat global de l'actuació pública no acabés de ser racional (Cohen & al, 1972), el sorgiment de l'anàlisi de polítiques públiques mostrava que el funcionariat, a més d'aplicar normes, tenia una dimensió analítica i una dimensió relacional, ja que processava informació subministrada per l'entorn, especialment els grups d'interès. Era una intel·ligència adaptativa, per acomodar l'organització pública als requeriments de l'entorn.

Més endavant, la Nova Gestió Pública (NGP, Osborne et al, 1992) proposava impulsar l'anàlisi estratègica i separar-la de l'aplicació de la racionalitat de mitjans en els serveis públics.

---

<sup>8</sup> L'INSEE va ser creat per la Llei de Pressupostos de 27 d'abril de 1946, el *Central Statistical Office* durant la guerra, el 1941, però no es va expandir fins la creació del sistema de comptabilitat nacional el 1962, l'*Istituto Nazionale di Statistica*, amb la llei núm. 1162 de 1926, si bé el seu funcionament regular i estable es va produir a la postguerra; Alemanya, malgrat que hi ha antecedents, consolida l'organització i procediments de l'estadística federal amb la Llei, de 3 de setembre de 1953, d'Estadística per Propòsits Federals. Destaca ONU (1954), que en va ser la referència mundial.

Aquests havien de ser operats de forma eficient per un agent, que podia ser extern, per assolir els estàndards de qualitat definits pel principal amb els mitjans a la seva disposició. Al seu torn, el principal s'havia de dedicar al cicle de les polítiques públiques aplicant la racionalitat de finalitats en la seva formulació i aplicant la intel·ligència adaptativa en lavaluació, modificació i, si esqueia, supressió de programes i serveis públics. Però, a diferència de la burocràcia clàssica, que tractava tothom per igual amb independència de les seves característiques personals i comunitàries i on l'usuari tendia a la conformitat, l'agent es trobava que havia d'interactuar amb usuaris diversos en la provisió de serveis públics ja que la satisfacció era clau en la seva avaluació.

L'emergència dels valors postmaterialistes que emfatitzen l'autoexpressió i la qualitat de vida per sobre de la seguretat econòmica i física (Inglehart, 1997) va esquerdar el paradigma de la ciutadania uniforme i conforme als anys 1970. El consensos implícits que guiaven les polítiques públiques, com l'homogeneïtat cultural, es van desgastar: hi havia homes i dones; realitats territorials; cultures originàries de les colònies; es qüestionava la supeditació de l'hàbitat al creixement econòmic; o que l'església nacional tingués preeminència moral sobre altres confessions... L'eficiència i el cost unitari passaven a segon pla perquè la manca de consensos sobre els valors públics afeblia la capacitat de les eines analítiques (Bozeman, 2002), pel que el sector públic havia de tenir en compte el *lebenswelt*:

- En la microgestió, observant la interacció entre prestadors i usuaris, amb altres serveis públics i amb l'entorn. L'experiència de servei públic suma a la tasca objectiva i material del prestador les expectatives i circumstàncies de cada persona, Aquesta coproducció és veu clarament en l'exemple clàssic d'una persona ingressada en una residència, on interactua contínuament amb els treballadors (Osborne, 2013). El servei públic ha d'evitar conculcar la dignitat de les persones grans, que és un valor de consens social, pel que ha de situar l'experiència de l'usuari al cor de la seva actuació. En sentit contrari, un enfocament basat en l'eficiència, que consideri l'usuari com l'objecte d'un procés productiu, provoca una experiència desagradable, encara que els indicadors objectius siguin positius.
- En les decisions estratègiques, l'Administració havia de generar legitimitat democràtica per assegurar que les seves finalitats eren compartides pel *demos* i les seves decisions acceptades per la població afectada. No era segur que es pogués construir una presa d'aigua, un túnel o una central nuclear només perquè ho havia decidit la planificació indicativa o per un avenç estadístic del PIB.

La hiperdiversitat de la ciutadania obligava el funcionariat a anar més enllà de la intel·ligència rígida dels procediments burocràtics i de la intel·ligència adaptativa que maximitza l'eficiència. Calia una intel·ligència més complexa, que li permetés elaborar una visió sistèmica per tractar la racionalitat de les finalitats, suposadament reservada a la política, tenint en compte l'usuari i la qualitat dels serveis (Lusch & Vargo, 2006). La darrera paraula continuava en mans dels parlaments, però l'Administració esdevenia el motor de la governança, amb instruments com els plans estratègics i els consells de participació, pel que calia reclutar personal amb les habilitats intel·lectuals adequades: anticipació, anàlisi dels fets, aplicació de la lògica, capacitat per mediar entre posicionaments confrontats...

Es necessitava recollir i processar la informació d'origen subjectiu generada en la interacció entre productors i receptors dels serveis. Com que la millor forma de processar aquest tipus d'informació és en grup, a través de la intel·ligència col·lectiva (Rey, 2022), va incentivar l'aparició de la participació ciutadana i dels processos *bottom-up* (Sabatier, 1986), fins el punt que els diversos corrents de la gestió pública van compartir la idea que la participació ciutadana havia de ser al cor de l'acció pública<sup>9</sup>:

- La NGP, amb la convicció que la sobrecàrrega de l'Estat<sup>10</sup> impedia satisfer noves demandes de serveis i prestacions incrementant la pressió fiscal amb la despesa pública per sobre del 50% del PIB, proposava una acció pública més eficient introduint mecanismes de mercat en la gestió pública, com la competència entre proveïdors. Més endavant, va aplicar aquesta lògica de la competició entre idees i a la necessitat d'escrutini públic de l'actuació del sector públic (Chen, 2007).
- L'orientació estratègica de la gestió pública parteix de les necessitats i expectatives ciutadanes i dels usuaris actuals i futurs (Moore et al, 2010). Preocupada per connectar les organitzacions públiques amb l'entorn social, defensa apoderar la ciutadania tant en la definició com en la persecució d'objectius estratègics.
- El màrqueting públic proposa establir vincles estables de confiança entre prestadors i usuaris per a afavorir-ne l'adaptació mútua (Gronroos, 1994, McLaughlin et al, 2009).

---

<sup>9</sup> *Acció pública* és un concepte sociològic encunyat per Duran (1999) per referir-se a la substitució de la lògica burocràtica per una lògica col·laborativa entre institucions públiques i amb l'entorn social, orientada a solucionar problemes públics i a subministrar a la societat els mitjans per fer-ho possible.

<sup>10</sup> La idea de sobrecàrrega de l'Estat per excés de democràcia apareix en un informe per a la Comissió Trilateral (Croazier et al, 1975). S'hi apuntava a què l'esclat de diversitat havia multiplicat les demandes de grups específics com els joves, les minories ètniques, les dones i, en general, els moviments socials.



La idea de coproducció implica substituir la preocupació burocràtica per les qüestions objectives (Morgan & Hunt, 1994) pel paradigma de la governança (Margetts et al, 2013), que connecta les institucions amb la ciutadania a tres nivells:

- En la microgestió de la prestació individual. L'experiència amb l'administració és més positiva si hi ha interaccions freqüents amb les persones usuàries, el que inclou assistir la ciutadania en els tràmits digitals.
- En la programació i planificació estratègica dels serveis públics, integrant els *stakeholders* i col·laborant amb les entitats socials que comparteixen els mateixos objectius.
- En la formulació de les polítiques, integrant les veus plurals de la ciutadania i obrint processos *bottom-up* amb els empleats dels serveis públics i el seu entorn.

El tipus d'intel·ligència necessària per a desenvolupar aquestes funcions requereix habilitats allunyades del generalista que es limita a observar l'acompliment de la llei, com:

- Determinar l'impacte de l'acció pública, més enllà dels indicadors de resultats (*output*), recursos (*input*) i procediment.
- Interactuar amb sistemes socials i naturals, que són complexos.
- Aconseguir serveis públics més ràpids, àgils, còmodes i accessibles.
- Explorar innovacions i superar creativament rutines obsoletes.
- Anticipar escenaris de futur amb metodologia prospectiva partir de les tendències actuals, les innovacions punteres i les dades disponibles.
- Promoure la comunicació i la cooperació horitzontal a l'interior, amb la resta de l'administració, i a l'exterior, amb la ciutadania.
- Connectar cervells per aplicar intel·ligència col·lectiva a la solució de problemes públics.
- Elaborar propostes estratègiques alineades amb la majoria parlamentària i que integri, en la mesura del possible, les visions minoritàries.
- Tenir intel·ligència emocional i empatia en l'acompanyament de persones i entitats en la seva experiència amb l'Administració.

Les restriccions pressupostàries fan que no puguem parlar de nous jaciments d'ocupació pública, però, afortunadament, l'automatització i la intel·ligència artificial, sobretot si van acompanyades de reenginyeria de processos, allibera una ingent força de treball dedicada a tasques administratives. Si inicialment la digitalització es limitava a documents (.pdf), la tendència actual és introduir dades en plataformes per a la tramitació automàtica de la concessió d'un ajut, de la imposició d'una sanció, de l'atorgament d'una concessió... a partir de dades objectives, amb independència de les circumstàncies subjectives, el que redueix la intervenció humana a la programació i a la supervisió del sistema. Aquestes transformacions permeten actualitzar la definició de burocràcia weberiana com el conjunt d'algorismes, humans o digitals, especificats per normes de caràcter general.

Aquesta força de treball s'hauria de reconvertir per a generar visions estratègiques que resolguin problemes públics a través de complicitats en xarxa (Ramió, 2019) i per a implicar la societat civil en l'assoliment de finalitats públiques (Rust & Thompson a Lusch et al, 2006). En definitiva, per aplicar intel·ligència col·lectiva a millorar l'experiència ciutadana amb el sector públic i maximitzar el bé comú. Precisament, la digitalització ens ofereix nous horitzons per expandir aquest tipus d'intel·ligència.

### ***Gestionar amb intel·ligència simbòlica gràcies al Govern obert***

La gestió pública ha de superar la intel·ligència adaptativa, que reacciona a càlculs racionals i anàlisis lògiques orientades a guanyar eficiència i productivitat en una activitat on aquests conceptes són difícils implementar, per intel·ligència simbòlica en el disseny col·lectiu d'estratègies per abordar reptes socials, des de la sostenibilitat de l'activitat humana fins a problemes comunitaris; una intel·ligència complexa que processa tant informació subjectiva com dades objectives.

Al costat d'eines internes i de menor impacte, com els observatoris, aquesta intel·ligència col·lectiva es genera amb el Govern obert. Malgrat ser encara un concepte difús, la definició de l'OCDE (Bellantoni, 2016) en remarca la seva connexió amb la innovació i el canvi cultural a les institucions i emfatitza més en l'impacte en la democràcia i el creixement econòmic que no pas en l'eficiència dels serveis públics. En la seva versió més popular, ofereix tres vies d'implicació ciutadana:

- Transparència, per demostrar el bon ús dels recursos públics i generar confiança ciutadana.

- Participació ciutadana, per intentar integrar totes les visions al voltant de les polítiques públiques a través del diàleg.
- Col·laboració públic-civil, per implicar la societat civil en el bé comú gràcies a les dades obertes generades per la digitalització de la transparència.

També es pot concebre el Govern obert, de forma integrada, en lloc de tres branques independents. Així, les evidències que sorgeixen de les dades obertes poden centrar les deliberacions en les sessions participatives.

La implementació progressiva del Govern obert i el creixement de les capacitats computacionals han provocat una explosió creativa de metodologies per a crear intel·ligència col·lectiva, fent inviable una llista tancada. Aquesta multitud d'innovacions metodològiques han sorgit, en part, per petites modificacions, en part, per esforços per posicionar-se a través del màrqueting i, en part, pel retard de les administracions en adaptar-se al paradigma postburocràtic, el que ha deixat l'espai a emprenedors socials i *start-ups* cíviqes com Borde Político, Ollin, Civic Tech Sweden i tants i tants altres. Mentre les organitzacions públiques no es transformin, les innovacions seran cosa de la iniciativa social i privada, sigui per encàrrec de les institucions o sigui per iniciativa pròpia. Atès que sovint els gestors públics necessiten contractar aquestes innovacions, o les consideren un interès públic a subvencionar o, simplement, estableixen acords de col·laboració i partenariat, han de discernir quan i per a què serveix cada eina. Es pot fer amb un criteri binari: si volem incorporar la ciutadania en activitats que són competència de les institucions públiques, com la determinació de les finalitats comunes, les classificarem com a GovTech. En canvi, si volem que implicar-la en la implementació d'aquestes finalitats, les classificarem com a CivicTech. En termes weberians, el GovTech contribueix a la racionalitat de finalitats i el CivicTech a la racionalitat de mitjans.

### **GovTech: ecosistema de governança per a determinar finalitats**

L'ecosistema GovTech de governança digital comprèn les actuacions dirigides a definir col·lectivament el bé comú, com els processos participatius o el *Design Thinking* (Bjögvinsson et al, 2012). En el GovTech, l'administració obté proximitat i coneixement directe de què pensa i viu la ciutadania i crea legitimitat a través del diàleg entre tots els interessos i concepcions del bé concernits. Aquest diàleg ha de concretar les propostes d'interès públic que el Govern presenta al Parlament i que aquest sol adoptar<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Sobre el rol de la participació ciutadana en el sistema polític, veieu Mansbridge et al (2012).

La participació ciutadana és l'eina GovTech més destacada i pionera. En la seva versió analògica aplicava la intel·ligència col·lectiva en trobades presencials i l'e-participació (Hennen et al, 2020) no n'ha afectat gaire l'estructura ja que utilitza la plataforma com a tauler d'anuncis, per a videoconferències i per substituir papers i pissarres per equivalents telemàtics com Mural o Miró. Els debats amb posts breus interactuant en diferit són poc satisfactoris (Borge, 2019), tot i que alguna innovació com Pol.is a Taiwan sembla que hagi aconseguit diàlegs productius per escrit (Horton, 2018), i les prioritzacions hi aporten poca cosa. Així, l'e-participació manté els principals punts febles dels processos participatius, com la baixa penetració i els biaixos socials (Einstein i al, 2018). En general, el diàleg és una eina qualitativa per a grups relativament petits que coincideixen en el temps i bascula cap a eines quantitatives com les enquestes, senzilles d'usar i distribuir i de processar la informació quan l'escalem a milers de persones a un cost raonable i flexibilitat temporal. En aquest escenari, els elements de digitalització dels processos participatius són:

- Plataformes digitals (Decidim, Cap Collectif...).
- Plataformes de flux de dades per a sistematitzar l'estat d'una política (el portal de la sequera de l'Agència Catalana de l'Aigua).
- Estratègies per estimular els col·lectius menys participatius: ludificació de la planificació territorial (Montreal, Owe, 2022), canals comunicatius per a gent jove (*Tik-tok*...). En general, convé que els processos participatius ofereixin canals de comunicació específics segons el col·lectiu.
- Experiències immersives amb realitat virtual (Fisher et al, 2019) o augmentada (Saßmannshausen, 2021), especialment en la planificació urbana.

Hi va haver un moment que semblava que la Internet 2.0, amb les xarxes socials (*Facebook, Twitter*...) i la telefonia IP (*WhatsApp, Telegram*...) oferia un nou format deliberatiu. Si tant important com les deliberacions en el sistema institucional, que inclou els debats parlamentaris, la motivació de lleis i sentències judicials, els consells i els processos participatius... eren les interaccions quotidianes en trobades familiars, en bars, amb companys de feina, en clubs i, per suposat, en els mitjans de comunicació (Habermas, 1987) i si s'observava que experts i persones sense coneixements especialitzats s'hi comunicaven fàcilment (Habermas, 2003), era creïble la utopia d'una democràcia discursiva o deliberativa on les finalitats col·lectives fossin determinades per una xarxa de ciutadans actius distribuïts horitzontalment en la Internet social intercanviant arguments (Carr et al, 2018). Aquesta

ciutadania coordinada deixaria fora de joc els intermediaris que imposen la seva agenda<sup>12</sup>. Però aquesta idealització sempre ha estat allunyada de la realitat (Gardiner, 2004), cosa evident en les xarxes socials com *Twitter* (Bouvier et al, 2020), pel que els processos participatius continuen essent centrals en l'aplicació d'intel·ligència col·lectiva en la determinació del bé comú.

Partint d'aquesta premissa, un repte de l'e-participació és aconseguir algorismes que combinin la flexibilitat de la participació telemàtica amb un diàleg constructiu i eficaç, que no degeneri en desqualificacions *ad personam*. Un segon repte és resoldre una qüestió fonamental en la lògica deliberativa: quina informació maneja la ciutadania (Gastil et al, 2013). Per a reconnectar els discursos amb la realitat, es podrien utilitzar dades obertes per tal d'obtenir evidències en la diagnosi i en simulacions de realitat virtual a partir de les propostes dels participants, que en permeti veure'n els efectes. Al seu torn, la participació ha de contribuir a l'estratègia de dades obertes. Aquesta van néixer per a reaprofitar l'enorme quantitat d'informació produïda pels serveis públics, però una política de dades obertes en podria ampliar aquest concepte i preveure quines dades convindria produir per a utilitzar en la definició de les polítiques públiques (Verhulst et al, 2013).

Es pot anar més enllà i cedir de forma autònoma la definició del bé comú a la població? No, mentre es mantingui el dilema de la participació: o bé es compta amb grups molt representatius de la població però desconnectats de l'esfera pública, com les Assemblees ciutadanes (Gerwin, 2018), amb alt risc de desqualificació dels resultats per part de l'opinió pública, o bé s'obre a l'esfera pública a costa de desequilibrar les deliberacions perquè les desigualtats estructurals esbiaixen el producte dels ecosistemes de governança a favor dels sectors més poderosos. Hi ha hagut intents per mitigar aquestes desigualtats, però sense assolir l'objectiu final d'igualar tothom en els processos participatius. Entre aquests intents destaquen:

- Els punt Òmnia del Govern de Catalunya. Són un ecosistema tecnològic que pretén atenuar la divisòria digital apoderant individus i comunitats en desavantatge expressiu.
- Plataformes com Citibeats, que equalitzen la ciutadania a través de la EAI (Intel·ligència Artificial Ètica), les tecnologies per a processar llenguatge natural (NLP) i el *Machine learning* (ML). Citibeats monitoritza massivament el sistema comunicatiu

---

<sup>12</sup> Per Chomsky (2005), l'oligopoli en el control del sistema d'informació, fa que qui controla els mitjans de comunicació, principalment la propietat, controla l'agenda en l'arena pública i la manipuli segons els seus interessos. Aquesta intermediació per definir el consens del que és socialment acceptable lesiona la democràcia.

per a detectar les preocupacions de la població, és a dir, els problemes públics. Els seus promotors afirmen superar els biaixos produïts per la desigualtat expressiva originada per la divisió digital perquè hi apliquen algorismes equalitzadors. Ara bé, no està demostrat que realment ho aconsegueixin.

- Els Laboratoris ciutadans (Citizen.Lab) i els Laboratoris de polítiques públiques proclamen que mitiguen la desigualtat, però no deixen de ser variants dels processos participatius, amb les mateixes febleses (Guàrdia, 2020).

Mentre el GovTech no superi aquestes desigualtats estructurals al mateix temps que es connecta amb una opinió pública més ampla, no podrà substituir el lideratge basat en el sufragi universal, sobretot si aquest lideratge valora la justícia de les propostes i la seva centralitat en l'opinió pública a l'hora de decidir.

### **CivicTech: col·laboració públic-social en la coordinació de mitjans**

Un cop definit el bé comú, l'Administració hi contribueix amb mitjans propis, com els serveis públics, i també pot catalitzar energies de gent i organitzacions que els senten propis. El CivicTech (Matt, 2016) es compon de processos, eines i innovacions digitals que faciliten la implicació social en els béns comuns gràcies a la coordinació horitzontal i la generació de coneixement a través de computació distribuïda.

El CivicTech tampoc no té definició tancada, però se sol recórrer a la Knight Foundation (2013), que classifica la tecnologia cívica en dues categories: govern obert i projectes d'acció comunitària. Aquesta darrera inclou:

- El consum responsable.
- El *crowdfunding* a projectes de millora de serveis i espais públics.
- Fòrums en xarxes socials de base comunitària.
- El desenvolupament comunitari digital.
- La governança de dades.

El CivicTech aprofita la tecnologia per potenciar el compromís cívic amb el bé comú amb solucions que generen informació verificada i dades confiables; geolocalitzen problemes, necessitats i demandes; mobilitzen recursos, habilitats i coneixement per a respondre-hi; connecten voluntariat i organitzacions de servei amb gent que ho necessita i implementen i monitoritzen actuacions i polítiques públiques. L'autonomia civil en el CivicTech és superior al

GovTech perquè és una participació implementativa o executiva, on tota contribució voluntària hi és benvinguda, òbviament el tercer sector, però també les empreses privades.

En el cas dels Objectius de Desenvolupament Sostenible (ODS), que el sistema de Nacions Unides ha establert en l'Agenda 2030 per aconseguir la sostenibilitat social, econòmica i ambiental de l'activitat humana, les transformacions són del tal dimensió que les actuacions que pot implementar l'Administració en solitari queden curtes. Només és possible assolir-los si les empreses n'adapten els seus processos i costums productius, pel que convé que prenguin decisions autònomes en aquesta direcció i, a més, que hi involucrin els seus *stakeholders* (Jaber, 2021). La idea d'implicar les empreses privades en el bé comú no és nova, ja que és en la base de la Responsabilitat Social Corporativa (RSC, Freeman et al, 2013) i apareix en el model de quíntuple hèlix, que vol alinear els subsistemes socials per induir innovacions que afrontin el canvi climàtic (Carayannis et al, 2012).

Un altre exemple d'emprenedoria implicada és l'agitació territorial. L'equilibri territorial és una finalitat estratègica, però la població només s'hi mantindrà si obté mitjans de vida. Als instruments burocràtics com les subvencions o les inversions en infraestructura, s'hi pot sumar la iniciativa autònoma de comunitats rurals amb caràcter emprenedor i compromeses amb l'entorn. És el cas dels projectes de Pandorahub, que agiten el territori amb dinàmiques econòmiques liderades per persones emprenedores que treballen col·lectivament i amb complicitat amb la societat civil i els ens locals.

Pel que fa a la transparència, de ser un recurs analògic per a què els periodistes contrastessin informació accedint amb paper i bolígraf als expedients físics acumulats en els arxius, ha passat a oferir públicament les dades dels sistemes nacionals d'estadística i les generades pels serveis públics. Aquestes dades són accessibles tant a les persones com als sistemes informàtics gràcies als *datasets* de dades obertes, el que ha afavorit l'aparició d'observatoris de transparència, com la xarxa Accountabilitylab. Aquests monitoritzen l'activitat pública per comprovar l'ètica dels gestors públics i la coherència dels seus discursos amb els fets. Aquesta fiscalització ciutadana també la realitzen *hackers* cívics amb expertesa tècnica (Álvarez, 2018), com Jaime Obregon, que fiscalitza la contractació pública obtenint informació de bases dades públiques i creuant dades. Actualment aquestes funcions de control no les realitzen les intervencions perquè estan massa ancorades en una concepció burocràtica de control de legalitat i de l'excel·lència formal dels documents que componen els expedients. Es controla expedient a expedient obviant-ne l'impacte social i, ja no diguem, el seu efecte combinat.

Però el més habitual és que els *hackers* cívics no actuïn en solitari sinó que constitueixin comunitats que comparteixen programació a plataformes com Github per a crear aplicacions de tractament de dades obertes amb intenció d'apoderar la ciutadania. Aquestes comunitats, a banda dels impulsors, solen implicar la societat civil i, també, funcionariat. Aquests darrers, encara que ho facin a títol personal, demostren que un funcionariat democràtic és relacional i que cerca suports en l'entorn per tal d'impulsar l'agenda que té atribuïda.

Seguint aquesta lògica, les administracions postburocràtiques poden esdevenir una infraestructura al servei de la societat civil. Podem fer un símil amb el SaaS (*Software as a Service*), on al costat dels *datasets* de dades obertes i visualitzadors en el núvol l'Administració també ofereix eines d'anàlisi i eines generadores de relacions horitzontals, al costat d'una xarxa de contactes que permetés constituir comunitats per a realitzar contribucions amb coneixement de causa i que col·laboressin amb organitzacions civils en l'assoliment de les finalitats públiques. Com en els *hackathons*, el rol de les administracions seria fomentar l'ús autònom de la intel·ligència col·lectiva.

Una altra solució CivicTech és el *matchfunding* o col·laboració públic-social en inversions. L'Administració pública n'assegura la finalitat pública i els processos de *crowdfunding*, la finalitat social, perquè aixequen capital amb petites aportacions de molta gent, pel que s'espera que els projectes amb més suport popular rebran més finançament. Un cop més, el funcionament burocràtic dificulta les innovacions CivicTech perquè el *matchfunding* requereix coordinació temporal entre la programació de la inversió pública i les accions socials de *crowdfunding*. Una segona dificultat és la gestió de la confiança ciutadana. Organitzacions solvents i experimentades, com la Fundació Goteo, compten amb sistema de governança que aporta transparència per evitar malversacions i unes regles de joc que incentiven l'equitat. Com que habitualment els donadors poden triar entre diversos projectes, dels quals només se'n realitzarà un, s'hi apliquen sistemes de vot quadràtic, com el que Gitcoin ofereix en codi obert a Github, per a evitar que les persones amb més recursos aconseguixin una influència superior a la resta amb donacions exagerades.

Les solucions CivicTech, com indica el seu nom, són cíviques, no tecnocràtiques. No serveixen per a definir el bé comú i també cal estar atents que no l'elideixin, com en les *Smart Cities* o ciutats intel·ligents. Aquestes són sistemes de serveis públics automatitzats que utilitzen en temps real les dades produïdes per sensors de tot tipus implementats en les zones urbanes (Álvarez-Espinar, 2014) i, darrerament, amb la Internet de les Coses (*IoT*). Si la racionalitat de finalitats de les *Smart Cities* no es determina amb deliberacions inclusives, com és habitual



malgrat la retòrica, es determinaran implícitament o de forma genèrica. Les finalitats darreres proclamades, que solen ser l'eficiència i la sostenibilitat, susciten poques resistències populars però també són poc concretes i són subjectes a interpretacions. S'hi suma un problema de precisió, ja que la protecció de dades de caràcter personal, que pretén ser un escut contra els riscos del *bad data* a la llibertat de les persones, dificulta que l'algorisme personalitzi els serveis públics, que era una de les premisses de la coproducció. Com que hi manca informació sobre les finalitats, els programadors projecten els seus valors i prejudicis quan escriuen els codis. Al contrari, una *Smart City* alineada amb el Govern obert compta amb potents processos de participació per a concretar les finalitats en detall i auditories ciutadanes sobre els impactes socials dels biaixos continguts en els algorismes, siguin creats manualment, siguin resultat del *machine learning* (Éticas Research & Consulting, 2021).

En definitiva, el CivicTech fomenta les actuacions cíviques digitals orientades a generar béns comuns i transforma l'Administració en dos sentits:

- Li incentiva la capacitat relacional i col·laborativa amb el tercer sector, les empreses i els ens locals, per implicar-les a assolir béns comuns.
- Li permet guanyar intel·ligència simbòlica, per a generar més valor públic amb uns mitjans que sempre són limitats.

Per finalitzar cal fer una advertència ètica sobre els impulsors del CivicTech. Al cap i a la fi, són humans i des del moment en què exerceixen una influència sobre el sector públic superior a la resta de la ciutadania i que manegen diner públic en forma de subvencions i contractacions, convé que la seva actuació sigui transparent i que explicitin els conflictes d'interessos.

### **Conclusions**

La intel·ligència en la gestió pública ha evolucionat des de la rigidesa pròpia del model ideal weberian fins a la intel·ligència simbòlica gestionada col·lectivament del Govern obert. Aquesta evolució ha anat paral·lela als successius paradigmes de la gestió pública, que podem esquematitzar de forma simplista en tres etapes:

- La burocràcia preocupada per acomplir i fer acomplir normes, amb una intel·ligència rígida i previsible.
- El sector públic preocupat per l'eficiència o racionalitat de mitjans en els serveis, amb una intel·ligència adaptativa i analítica.

- El lideratge relacional preocupat per la legitimitat de les seves actuacions i per implicar la societat amb el bé comú, amb una intel·ligència simbòlica i col·lectiva.

El Govern obert permet gestionar aquesta intel·ligència col·lectiva, però les organitzacions públiques no evolucionen compassades amb els paradigmes de la gestió pública. Com que el dret administratiu està massa vinculat al paradigma burocràtic, obstaculitza l'obtenció del perfil professional adequat en la funció pública. Aquest desfasament deixa l'espai a la iniciativa social i privada per a dissenyar instruments d'intel·ligència col·lectiva, el que ha provocat una diversitat metodològica enorme. Per a oferir un criteri per saber quin tipus d'eina és la més adequada a cada ocasió, s'ha partit de la distinció weberiana entre racionalitat de mitjans i racionalitat de finalitats. En la racionalitat de finalitats o definició de bé comú convé aplicar eines GovTech, mentre que en la racionalitat de mitjans convé aplicar eines CivicTech que fomenten el compromís cívic amb l'assoliment d'aquest bé comú.

Amb la combinació adequada entre aquestes eines podem aconseguir una democràcia amb decisions justes i una ciutadania activa. Hi ha un segon efecte sobre la qualitat democràtica i és que les evidències que les dades obertes mostren i el contacte amb la pluralitat en les deliberacions fa que es passi d'una ciutadania ideològica, amb discursos populistes que fan vibrar els convençuts per allunyats que estiguin dels fets, a una ciutadania *sensòrica* o kantiana, amb discursos que assumeixen la complexitat i que es diferencien per les preferències i els valors, sense negar els fets.

#### **Referències:**

Álvarez-Espinar, Martín (2014). *Obertura i reutilització de dades públiques*. Col·lecció Govern Obert. Generalitat de Catalunya.

Álvarez Sánchez, Diego. (2018). *De la cultura hacker al civic hacking*. Universitat Politècnica de València.

Arendt, Hannah (1994). *Eichmann in Jerusalem : a report on the banality of evil* (Rev. and enl. ed.). Penguin Books.

Bellantoni, Alessandro (2016). *Open Government. The global context and the way forward*. OECD.

Bjögvinsson, Erling; Ehn, Pelle & Hillgren, Per-Anders (2012). *Design Things and Design Thinking: Contemporary Participatory Design Challenges*. Design Issues. July

- Borge, Rosa; Balcells, Joan & Padró-Solanet, Albert. (2019). *Platform Politics in Europe. A Model for the Analysis of Online Citizen Deliberation: Barcelona Case Study*. International Journal Of Communication, 13, 25.
- Bouvier, Gwen & Roisenbaum, Judith, E. – Eds. (2020). *Twitter, the public sphere, and the chaos of online deliberation*. Palgrave Macmillan.
- Bozeman, Barry (2002). *Public value failures: When efficient markets may not do*. Public Administration Review 62:145–61.
- Brie, Roberto J. & Bengoechea, Sonia L. (1967). *La racionalidad en la sociología de Max Weber*. Revista Universidad del Litoral.
- Brugué, Quim (2022). *Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carayannis, Elías G; Barth, Thorsten D; Campbell, David F. J. (2012). *The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation*. Journal of Innovation and Entrepreneurship, 1;2.
- Carr, Paul R; Hoechsmann, Michael & Thésée, Gina (2018). *Democracy 2.0: Media, Political Literacy and Critical Engagement*. Brill.
- Chen, Peter (2007). *Electronic Engagement. A Guide for Public Sector Managers*. The Australian National University.
- Chomsky, Noam (2005). *Construcciones mentales y realidad social. Cuadernos de información y comunicación*. 10, 47–83.
- Cohen, Michael. D., March, James. G., & Olsen, Johan P. (1972). *A Garbage Can Model of Organizational Choice*. Administrative Science Quarterly, 17(1), 1–25.
- Croazier, Michel; Huntington, Samuel P. & Watanuki, Joji (1975). *The Crisis Of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Duran, Patrice (1999). *Penser l'action publique*. LGDJ
- Easton, David (1957). *An Approach to the Analysis of Political System*. World Politicis. Vol 9, No 3, April.

Einstein, Katherine Levine (2018). *Who Participates in Local Government? Evidence from Meeting Minutes*. *Perspectives on Politics*, 17(1), 28-46

Eticas Research & Consulting (2021). *Guide to Algorithmic Auditing*.

Fisher, Scott S; Nicholson, B; Lam, F & Warhol, D. (2019) . *EMOVAC: Designing a Mixed Reality Experience for 5G*. IEEE Games, Entertainment, Media Conference (GEM).

Freeman, Edward & Moutchnik, Alexander (2013). *Stakeholder management and CSR: questions and answers*. *Uwf*. 21, 5–9 (2013).

Gardiner, Michael E. (2004). *Wild publics and grotesque symposiums: Habermas and Bakhtin on dialogue, everyday life and the public sphere*. *The Sociological Review (Keele)*, 52(s1), 28–48.

Gastil, John. & Richards, Robert. (2013). *Making direct democracy deliberative through random assemblies*. *Politics & Society*, 41(2): 253–281.

Gerwin, Marcin (2018). *Citizens' Assemblies. Guide to democracy that Works*. Otwarty plan.

Gronroos, C. (1994). *From marketing mix to relationship marketing: Towards a paradigm shift in marketing*. *Asia-Australia Marketing Journal*, 2(1), 9-29.

Guàrdia, Lluïsa (2020.03.10). *Laboratoris ciutadans per construir metròpolis*. Blog del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona (PEMB).

Habermas, Jürgen. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.

Habermas, Jürgen (2003). *Truth and Justification*. MIT Press.

Hennen, Leonhard; van Keulen, Ira; Korthagen, Iris; Aichholzer, Georg; Lindner, Ralf, Nielsen, Rasmus Øjvind (2020). *European E-Democracy in Practice*. Springer Cham.

Horton, Chris (2018.08.21). *The simple but ingenious System Taiwan uses to crowdsource its law*. *Mit Technology Review*.

Husserl, Edmund & Adrián Escudero, Jesús. (2012). *La Idea de la fenomenología*. Herder.

Inglehart, Roland. (1977). *The Silent Revolution: Changing values and political styles among Western publics*. Princeton University Press.

Jaber, David (2022). *Climate Positive Business. How You and Your Company Hit Bold Climate Goals and Go Net Zero*. Routledge.

- Knight Foundation (2013). *The Emergence of Civic Tech: Investments in a Growing Field*. Report.
- Lusch, Robert & Vargo, Stephen L. (Eds). (2006). *The service dominant logic of marketing*. M E Sharpe.
- Mansbridge, Jane; Bohman, James; Chambers, Simone; Christiano, Thomas; Fung, Archon; Parkinson, John; Thompson, Dennis F. & Warren, Mark E. (2012). *A systemic approach to deliberative democracy*. A: Parkinson, John & Mansbridge, Jane (Eds). *Deliberative systems. Deliberative democracy at the large scale*. Cambridge University Press.
- Marx, Karl. (2014). *El Capital. Crítica de la economía política*. Libro III. Ediciones Akal.
- McLaughlin, Kate., Osborne, Stephen P. & Chew, Celine. (2009). *Relationship marketing, relational capital and the future of marketing behavior in public service organizations*. Public Money & Management, Vol. 29 No. 1, pp. 35-42.
- Margetts, Helen & Dunleavy, Patrick (2013). *The second wave of digital-era governance: a quasi paradigm for government on the Web*. Phil Trans R Soc A 371:20120382.
- Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.
- Moore, Mark H. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press.
- Moore, Mark H. & Beninton, John. (2010). *Public value: Theory and practice*. Palgrave, Macmillan.
- Morgan, Robert., & Hunt, Shelby (1994). *The commitment-trust theory of relationship marketing*. Journal of Marketing, 58, 20-38.
- Nieto Garcia, Alejandro (1976). *La burocracia. I. El pensamiento burocratico*. Instituto de Estudios Administrativos.
- OCDE (2022). *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions, Building Trust in Public Institutions*. OECD Publishing.
- ONU (1954). *Handbook of statistical organization*. Statistical Office of the United Nations.
- Osborne, David D. & Gaebler, Ted (1992). *Reinventing Government*. New York: Penguin Press.

Osborne, Stephen P, Radnor, Zoe, & Nasi, Greta (2013). *A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach*. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135–158.

Owe, Brian (2022.08.18). *Turning city Planning into a game*. *Nature*. Vol 608.

Peña-López, Ismael. (2019). *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona*. Huygens Editorial

Ramió, Carles (2019). *Inteligencia artificial y administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Catarata.

Ramió, Carles & Salvador, Miquel (2018). *La nueva gestión del empleo público: recursos humanos e innovación de la administración*. Tibidabo Edicions.

Rey, Amalio A.(2022). *El libro de la inteligencia col·lectiva*. Editorial Almuzara.

Sabatier, Paul. (1986) *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of Public Policy* 6(1): 21–48.

Saßmannshausen, Sheree May; Radtke, Jörg; Bohn, Nino; Hussein, Hassan; Randall, Dave & Pipek, Volkmar (2021). *Citizen-Centered Design in Urban Planning: How Augmented Reality can be used in Citizen Participation Processes*. *Designing Interactive Systems Conference 2021*. Pp. 250–265. Association for Computing Machinery.

Spempeck, Matt (2016). *Towards a taxonomy of civic Technology*. Apr 27. *The Civic Tech Field Guides*.

Torrens, Xavier (*en publicació*). *Diseñar políticas públicas*. Tecnos.

Van Der Burg, Martijn. (2016). *Local Administration in the Napoleonic Empire: The Case of Napoleon's Third Capital*. *Napoleonica. La Revue*, 25, p.123-141.

Verhulst, Stefaan; Vidal Bustamante Constanza M; Carvajal, Liliana; Cece Fiona; Harris Requejo, Jennifer; Shaw, Alexandra; Winowatan, Michelle; Young, Andrew; Zahuranec, Andrew J. (2022). *Towards a Demand-Driven, Collaborative Data Agenda for Adolescent Mental Health*. *Journal of Adolescent Health*. Vol. 71, Issue 3.

Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr.