

El buen gobierno no es un algoritmo.

Transparencia, anticipación y participación.

1. Las condiciones del buen gobierno.

Vivimos tiempos de desafección democrática. Según el CIS, en 2025 el 55% de los españoles se declaraba poco o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia, el doble que en 2007.

La confianza en los partidos políticos ha bajado de una nota media de cuatro sobre diez en 2007 a apenas un tres en 2025. Y sin embargo, el 87,6% de la ciudadanía considera necesario que se creen o amplíen nuevas formas de participación en los asuntos y decisiones políticas, lo que indica que no hay apatía, sino una demanda no satisfecha de buen gobierno.

Este ensayo parte de la tesis de que el buen gobierno no es un problema técnico, sino de poder. Las nuevas herramientas para el gobierno abierto, la gobernanza anticipatoria, los presupuestos participativos o las convenciones ciudadanas, son necesarias pero no son suficientes. Su eficacia dependerá de quién las controle y con qué intereses. Sin voluntad política y sin una ciudadanía formada, capaz de exigir y de discernir, la innovación institucional solo servirá para maquillar los intereses ocultos.

Para que la gobernanza sea real, deben cumplirse tres condiciones:

- Que existan mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que no dependan de la buena voluntad de los gobernantes.
- Que la administración sea capaz de anticipar problemas y no solo de reaccionar ante ellos.
- Y, quizá la más olvidada, que la ciudadanía tenga el criterio, la formación y los conocimientos necesarios para participar.

Sin esta tercera condición, las dos primeras convierten la gobernanza en un espectáculo sin un propósito serio orientado al bien común.

Este ensayo desarrolla estas tres condiciones en seis capítulos:

- i. La crisis de la administración tradicional.
- ii. La condición ciudadana. ¿Qué preparación exige la participación?
- iii. El gobierno abierto y la rendición de cuentas.
- iv. La gobernanza anticipatoria.
- v. La gobernanza de los algoritmos
- vi. Las nuevas formas de deliberación y participación.

Además de un cierre que resume las ideas y plantea qué queda por hacer.

2. La administración como laberinto.

La administración pública española arrastra un problema de diseño. Es una máquina construida para cumplir trámites, no para resolver problemas. El ciudadano que necesita una ayuda, una licencia o una cita médica se enfrenta a un laberinto de ventanillas, formularios y competencias dispersas. La burocracia no solo consume tiempo, también consume dignidad. Y esa experiencia cotidiana es la primera fractura entre el ciudadano y el Estado.

El politólogo Joan Subirats ha descrito ese modelo como la "administración de ventanilla", una organización fragmentada, jerárquica y opaca que trata al ciudadano como un administrado y no como un sujeto de derechos. La fragmentación es especialmente grave en un Estado descentralizado como el español. Cada comunidad autónoma tiene sus propios sistemas, plataformas y procedimientos, por lo que un trámite que debería ser sencillo se convierte en una odisea cuando implica a varias administraciones.

El resultado es una paradoja. Cuanto más se digitaliza la administración, más se traslada la carga al ciudadano. La app obligatoria, el portal electrónico o la firma digital. Lo que antes hacía un funcionario, ahora lo hace el usuario, a menudo sin formación suficiente. Y quienes no pueden o no saben usar esas herramientas quedan excluidos. La brecha digital no es un efecto secundario, es una nueva forma de desigualdad de los ciudadanos ante el Estado.

3. La condición ciudadana.

Ésta es una cuestión que suele omitirse en los debates sobre gobernanza. Para que la participación sea real, no basta con crear mecanismos, hace falta que la ciudadanía tenga la formación, el criterio y la información necesarios para usarlos. La participación sin competencia se convierte en plebiscito emocional o en cooptación por parte de los más organizados.

Los datos sobre competencias digitales son un primer indicio. En 2025, el 66,5% de la población española entre 16 y 74 años poseía habilidades digitales; ligeramente por encima de la media europea, del 60,4%. Este dato señala que un tercio de la población queda fuera del entorno digital, que coincide precisamente con los sectores de mayor edad y menor renta.

La alfabetización mediática es aún más frágil. El 68,5% de los españoles se considera informado, pero ese porcentaje ha caído casi cuatro puntos respecto a 2023. El 70% duda de la veracidad del contenido que circula online y solo el 38% de los menores de 35 años muestra un interés elevado en las noticias. La desinformación y la polarización no son solo un problema técnico, son también un problema de competencia cívica.

Sin una educación que enseñe a pensar críticamente, a distinguir hechos de opiniones, a evaluar fuentes y a argumentar, la participación se convierte en un ritual vacío. El sistema puede abrir cauces, pero si la ciudadanía no tiene herramientas para usarlos, esos cauces serán ocupados por los más formados, organizados o ruidosos. La gobernanza participativa exige una ciudadanía formada, algo que no se improvisa, que empieza en la escuela y continúa en la vida adulta.

4. Gobierno abierto y rendición de cuentas.

El V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029 es el marco institucional más ambicioso impulsado en los últimos años en materia de transparencia y participación. No se trata de un documento improvisado ni de una declaración de intenciones. Se trata de un plan estructurado, con medidas concretas y un proceso de elaboración que, en sí mismo, es un ejemplo de lo que se pretende promover.

Cómo se puso en marcha. El plan no nació en un despacho, se construyó de abajo arriba, en un proceso que duró meses e implicó a administraciones de todos los niveles y a organizaciones muy diversas de la sociedad civil. Primero se abrió una consulta pública para que ciudadanos y colectivos aportaran ideas. Después se celebraron talleres deliberativos de cocreación, en los que técnicos y representantes de la sociedad civil trabajaron juntos sobre propuestas concretas. En total, se recibieron 620 aportaciones de la sociedad civil y más de 300 propuestas de ministerios, comunidades autónomas y entidades locales. Todas fueron analizadas, se integraron en los distintos compromisos y el resultado final fue validado por el Foro de Gobierno Abierto, un órgano paritario en el que se sientan las administraciones y la sociedad civil. El plan se aprobó en octubre de 2025 en el marco de la cumbre global de la Alianza para el Gobierno Abierto celebrada en Vitoria.

Qué objetivos persigue. El V Plan se compone de 218 medidas agrupadas en 10 compromisos. Los nueve primeros corresponden a la Administración General del Estado, mientras que el décimo recoge las aportaciones de las comunidades autónomas y las entidades locales. Los compromisos abarcan ámbitos como la participación y el espacio cívico, la transparencia y el acceso a la información, la integridad y la rendición de cuentas, la administración abierta, la gobernanza digital y la inteligencia artificial, la apertura fiscal, la información veraz, la formación y la promoción del gobierno abierto, y la creación de un observatorio de gobierno abierto.

El plan incluye medidas concretas como la creación de un nuevo Portal de la Transparencia, concebido no como un depósito de documentos sino como una herramienta para que el ciudadano pueda ejercer sus derechos a saber, entender y participar. También contempla la celebración de convenciones ciudadanas, la regulación de los grupos de interés y la puesta en marcha de un sistema de integridad para prevenir la corrupción. Uno de sus hitos más relevantes es la creación del Foro de Gobierno Abierto como órgano estable, con rango de Real Decreto y 64 vocalías paritarias entre administraciones y sociedad civil, cuya constitución definitiva se produjo en julio de 2026.

Por qué importa. La importancia del V Plan no reside solo en su contenido, sino en su método. Reconoce explícitamente que la gobernanza no es un asunto exclusivo de los gobiernos y que la ciudadanía y las organizaciones sociales deben participar en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas. Es un avance en la dirección correcta, pero, como toda herramienta, su eficacia dependerá de que sus compromisos se cumplan y de que existan mecanismos para exigir responsabilidades cuando no se satisfagan.

5. Gobernanza anticipatoria.

La OCDE ha formulado un marco para la gobernanza anticipatoria, resumido en el acrónimo FIELD: preparación para el futuro, la innovación, la resistencia, la perspectiva a largo plazo y la dirección. Gobernar no es solo resolver los problemas del presente, es anticipar también los del futuro, lo que exige instituciones capaces de mirar más allá del ciclo electoral.

España ha dado pasos en esa dirección. La Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia, adscrita a la Presidencia del Gobierno, publicó en 2021 el informe *España 2050*, un ejercicio de prospectiva a largo plazo. La Comunidad de Madrid ha utilizado herramientas de inteligencia artificial para anticipar el crecimiento de la población y planificar las infraestructuras.

Pero la gobernanza anticipatoria tiene el riesgo de convertirse en tecnocracia porque, si los expertos deciden por los ciudadanos, la anticipación se convierte en una nueva forma de tutela.

La prospectiva debe informar la decisión política, no sustituirla, además de ser transparente, puesto que los ciudadanos tienen derecho a saber en qué se basan las previsiones y qué intereses están en juego.

6. La gobernanza de los algoritmos.

La inteligencia artificial ya forma parte de la administración pública. Se usa para gestionar prestaciones, asignar recursos y predecir riesgos. Y su utilización plantea nuevos problemas.

En diciembre de 2025, la Agencia Española de Protección de Datos publicó la primera política interna sobre el uso de IA generativa en la administración, con procedimientos para evaluar riesgos, sesgos y protección de datos. Fue un paso necesario, pero insuficiente, ya que la gobernanza algorítmica exige algo más que directrices internas.

El Tribunal Supremo dio un paso importante en septiembre de 2025. En el caso *Bosco*, relacionado con la aplicación informática que determina quién tiene derecho al bono social eléctrico, el alto tribunal reconoció el derecho de acceso al código fuente y al algoritmo cuando se usa IA para tomar decisiones que afectan a derechos subjetivos. La transparencia algorítmica es un elemento esencial del Estado democrático, dado que, si una máquina decide sobre la vida de las personas, esas personas tienen derecho a saber cómo decide.

Pero la transparencia no basta. Los algoritmos pueden reproducir sesgos de género, raza o clase, crear nuevas formas de exclusión y ser utilizados para vigilar y controlar a la población. La gobernanza de la IA exige supervisión humana, auditorías independientes y rendición de cuentas.

7. Deliberación y participación.

El V Plan de Gobierno Abierto incluye el compromiso de celebrar convenciones ciudadanas como asambleas de ciudadanos elegidos por sorteo que deliberen sobre temas complejos y elaboren recomendaciones. Es un modelo que se ha utilizado en Francia, Irlanda y otros países con resultados prometedores. En España, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado presupuestos participativos con decenas de miles de votantes. Por ejemplo, en el distrito de L'Eixample, 48.796 vecinos participaron en la votación final.

Estas experiencias demuestran que la participación es posible cuando se ofrecen cauces claros y se facilita el acceso. Pero también revelan sus límites. La participación no puede reducirse a votar propuestas predefinidas. La deliberación exige tiempo, información y formación. Y requiere que las recomendaciones ciudadanas tengan consecuencias, porque, si se ignoran, la participación se convierte en un simulacro.

8. La vida con buen gobierno.

El buen gobierno no es un algoritmo, no es una app, ni un portal de transparencia, ni una convención ciudadana. Es el resultado de una correlación de fuerzas entre una ciudadanía formada que exige, unas instituciones que rinden cuentas y una voluntad política que acepta ser controlada.

Las condiciones para un buen gobierno están claras:

- Transparencia real en lugar de un escaparate formal.
- Rendición de cuentas con consecuencias.
- Capacidad de anticipación sin tecnocracia.
- Gobernanza algorítmica con supervisión humana.
- Participación con formación y con poder de decisión.
- Y, sobre todo, una ciudadanía que sepa lo que importa y sea coherente con ello.

Porque la cuestión esencial para un buen gobierno no son las herramientas que se utilicen, sino quién las controla y para qué.