

LOS ANTECEDENTES DEL GOBIERNO ABIERTO: UNA MIRADA RETROSPECTIVA EN LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

*The precedents of the open government: a retrospective look in
the evolution of the public administration*

Joaquín Sánchez Trigueros
Instituto Universitario Ortega y Gasset-Marañón
Madrid, España
josatri_8@hotmail.com

Vol. XIII, N° 23, 2015, 67-84
Fecha de recepción: 5 de septiembre de 2015
Fecha de aceptación: 20 de noviembre de 2015
Versión final: 29 de diciembre de 2015

RESUMEN. El término *gobierno abierto* está teniendo un gran impacto, actualmente, en los gobiernos democráticos y en sus administraciones. Son *vox populi* los principios que lo sustentan: transparencia, participación y colaboración; el mecanismo que lo desarrolla; las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), así como las diferentes iniciativas implementadas por los gobiernos como portales de transparencia, *open data* o fomento de la participación ciudadana, entre otras. Por ello, en este artículo realizamos una revisión de sus orígenes para comprender que es un concepto intrínseco de la propia democracia, que se ha ido desarrollando con el paso del tiempo unido a la evolución de las diferentes teorías de la administración pública. La crisis de legitimidad de los gobiernos y las administraciones públicas ha supuesto un gran impulso para implementar las ideas de gobierno abierto en la actualidad.

Palabras clave: gobierno abierto, democracia, gobernanza

ABSTRACT. The Open Government concept is having a great impact on democratic governments and their Administrations. They are *vox populi*, the principles that sustain it, transparency, participation and collaboration, the mechanism that develops it, Information and Communications Technology (ITC) as well as the different initiatives implemented by the governments as transparency portals, open data or promotion of the civil participation, between others. Therefore, in this article we realize a review of its origins to understand that it is an intrinsic concept of the own democracy which has been developing with the passage of time joined the evolution of the different theories of the Public Administration. The crisis of legitimacy of the governments and the Public Administrations has supposed a great impulse to implement currently open government ideas.

Keywords: open government, democracy, governance

Antecedentes del *open government*: la democracia como sistema político de los países desarrollados

Antes de empezar a indagar sobre el concepto principal del presente trabajo, debemos hacer referencia al sistema político en el cual se enmarca, es decir, la democracia.

El término *democracia*, etimológicamente hablando, proviene del griego antiguo δημοκρατία, pero surgió en Atenas en el siglo V a.C. a partir de los vocablos δήμος (*demos*, que se podría traducir como “pueblo”) y κράτος (*krátos*, que se podría traducir como “poder” o “gobierno”), los cuales, unidos, se referirían al “gobierno del pueblo” como democracia (© de FT, 2013: 3).

Desde que nacemos pertenecemos a diversos grupos o asociaciones, iniciándose en la familia hasta llegar a la formación de los estados, en los que debemos tomar decisiones que afectan a la colectividad de la asociación como, por ejemplo, los objetivos que se van a perseguir, las reglas que se deben cumplir o la distribución de las responsabilidades y los beneficios de sus miembros. La democracia forma parte de esta esfera, en la que dichas decisiones deben ser tomadas por todos sus miembros, gozando cada uno de ellos del mismo derecho en la toma de decisiones. Con esta explicación quedan claras dos cosas: en primer lugar, que la democracia no pertenece únicamente a la esfera del Estado, ya que los principios democráticos son aplicables en cualquier asociación, aunque, en el ámbito estatal, tienen una gran relevancia debido a que corresponde a aquel regular los asuntos de la sociedad en su conjunto; en segundo lugar, que la democracia es una cuestión de grado, es decir, de la aplicación en mayor o en menor grado de los principios de control popular y de igualdad de derechos y participación sobre la toma colectiva de decisiones. Por consiguiente, en los Estados democráticos será el gobierno el encargado de garantizar los derechos civiles y políticos y de llevar a cabo elecciones pluralistas en las que todos los adultos tienen igual derecho de voto y de presentar su candidatura en ellas.

Podemos afirmar que hay cinco características que hacen visible a la democracia dentro de un Estado. La primera sería que la democracia, como hemos dicho anteriormente, se basa en el principio de igualdad, lo que se traduce en el hecho de que no solamente las opiniones de las personas tengan el mismo peso sino que, además, el Gobierno atienda los intereses de las personas por igual. Podemos decir, como segunda peculiaridad, que cuanto más participen las personas en la dirección de la política, mejor reflejadas estarán sus preocupaciones y aspiraciones en ella y, por tanto, será más apto para responder a dichas necesidades un Gobierno democrático. Como tercera, tendríamos que este sistema político depende del debate abierto, expresando todas las opiniones aunque sean diferentes y cada una con el mismo derecho de ser escuchada, junto con la persuasión y el acuerdo. La cuarta característica es que la democracia garantiza las libertades fundamentales como, por ejemplo, la libertad de palabra, expresión, sindical, tránsito, seguridad de la persona etcétera, ya que el debate abierto no podría producirse sin su existencia. Por último, la democracia permite la renovación social, ya que se prevé el reemplazo normal y pacífico de las líneas políticas en el gobierno sin que se produzca una desorganización gubernamental (Beetham y Boyle, 1996: 18-19).

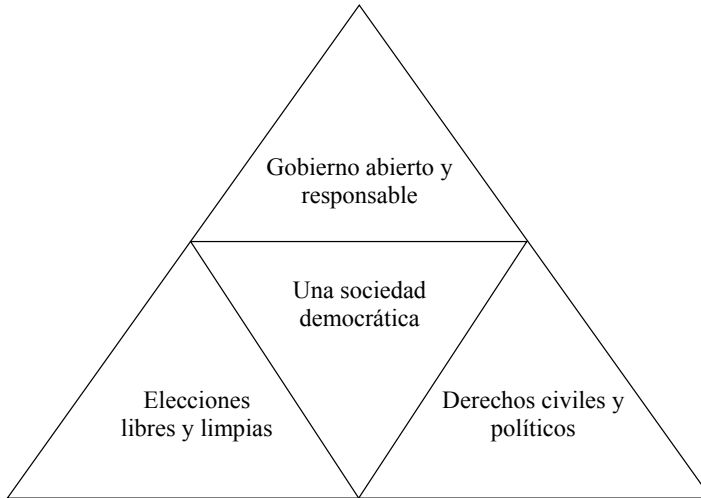
Una vez que han sido sucintamente establecidos tanto el concepto como las características de la democracia, debemos indagar sobre cómo instaurar este sistema político dentro de un Estado. El filósofo liberal del siglo XIX, J.S. Mill (1994), sostenía que:

El gobierno democrático suponía un grado avanzado de civilización y en el caso de que esa sociedad no cumpla las condiciones necesarias para ello, no será el tipo de gobierno adecuado para ese grado primitivo de civilización”(Mill, 1994: 16-17).

Además de tener un grado avanzado de civilización, otros factores que pueden contribuir al impulso de la democracia son la educación de la población, el apoyo de las democracias extranjeras y la lucha y movilización popular extendidas en largos períodos de tiempo.

A partir de la instauración y del mantenimiento de la democracia como sistema político en funcionamiento dentro de un Estado, podemos observar cuáles son sus principales componentes. Beetham y Boyle (1996) establecen cuatro elementos principales de una democracia en funcionamiento, quedando representados en lo que denominan la *pirámide democrática*, como podemos observar en el cuadro 1, tras el que explicaremos dichos elementos brevemente:

FIGURA 1. LA PIRÁMIDE DEMOCRÁTICA



Fuente: Beetham, D. y Boyle, K. (1996)

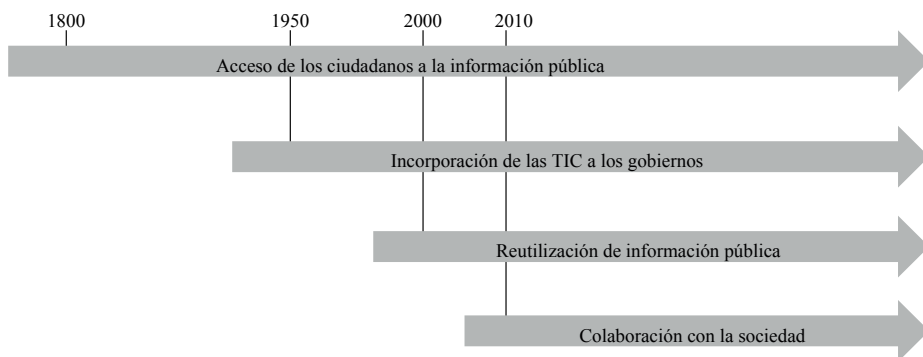
1. *Elecciones libres y limpias*: son fundamentales para que se desarrolle competencia política entre diferentes partidos políticos. También que sus gobernantes, así como todos sus funcionarios públicos, estén sometidos al control popular, es decir, sean responsables ante los ciudadanos. Además, las elecciones garantizarán la igualdad política entre los ciudadanos, tanto en el acceso de estos a los cargos públicos como en el valor de sus votos.
2. *Gobierno abierto y responsable*: por un lado, un gobierno democrático debe ser sensible a los problemas y necesidades de los ciudadanos y estar abierto a que todos expresen su opinión públicamente. Por otro lado, un gobierno democrático debe ser responsable ante los tribunales, ya que debe velar por el cumplimiento de la ley, así como ante el parlamento y los ciudadanos, a los que deberá justificar sus políticas e iniciativas.
3. *Derechos civiles y políticos*: la democracia garantiza las libertades fundamentales, ya que, gracias al reconocimiento de estos derechos civiles y políticos, los ciudadanos podemos organizarnos colectivamente y ejercer influencia en el Gobierno.
4. *Sociedad democrática*: es necesaria la existencia de asociaciones democráticas de todo tipo, organizadas independientemente del Estado, para que así los ciudadanos puedan formar su propia opinión pública sin estar manipulados por el Gobierno y, por tanto, puedan tener capacidad de decisión propia y

fomenten la existencia de ciudadanos activos y responsables de la situación de la sociedad (Beetham y Boyle, 1996: 37-38).

En el contexto de la democracia, el gobierno abierto es uno de sus elementos principales. Autores como Ramírez-Alujas (2012) señalan que tendríamos que remontarnos hasta la mitad del siglo XX para observar su aparición en las primeras agendas y debates oficiales, pues es en ese momento en el que comienzan a sucederse una serie de presiones a través de movimientos ciudadanos para mejorar el acceso a la información. Podemos reflejar esta aparición y avance a nivel mundial del gobierno abierto a través del siguiente diagrama, que explicaremos a continuación:

GRÁFICO 1. ANTECEDENTES DEL GOBIERNO ABIERTO

Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2013)



Como podemos observar en el gráfico 1, son cuatro los precedentes del gobierno abierto: el acceso de los ciudadanos a la información pública, la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC, en adelante), la reutilización de la información pública y, por último, la colaboración con la sociedad.

En cuanto al acceso de los ciudadanos a la información pública, esta cuestión tiene su origen en el surgimiento de una serie de movimientos ciudadanos exigiendo mejor acceso a la información generada o en poder de los poderes públicos. Suecia fue el primer país en instaurar en su legislación la libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos, en 1766. Dos siglos después, la seguirían numerosos países adoptando leyes sobre la apertura de la información pública (© de FT, 2013: 28). Otro hito ocurrió en 1956, cuando se produjo, en Estados Unidos, un compromiso de los principales partidos políticos para que se llevara a cabo un

acceso abierto a la información pública, que finalmente derivaría en su Ley de Acceso a la Información de 1966 (Freedom of Information Act-FOIA) (Ramírez-Alujas, 2013: 204). A finales de los años setenta, en el Reino Unido comenzaron a aparecer diversas iniciativas para “abrir las ventanas” del sector público con el fin de reducir la opacidad burocrática (Ramírez-Alujas, 2013: 13). Estos primeros avances suponen el punto de partida para que, con el paso de los años, numerosos países de todo el mundo comiencen a adoptar leyes de apertura de la información pública, mejorando así la transparencia de los Gobiernos.

Las TIC comenzaron a expandirse con gran velocidad en el siglo XX, llamado *de la revolución digital*, transformando los hábitos de las sociedades avanzadas gracias, sobre todo, al avance y crecimiento de la red Internet en todo el mundo. Con ello, también las Administraciones Públicas (AAPP, en adelante) han tenido que adaptarse a estos cambios, y han apostado por la aplicación de las TIC para la realización de trámites y servicios por parte de los ciudadanos y trabajadores públicos, es decir, se han aventurado a incorporar la denominada *administración electrónica*, lo que ha supuesto una modernización de las AAPP hasta nuestro días.

Las AAPP disponen de una gran variedad de información, siendo esta completa, fiable y de calidad, por lo que tratan de convertirla en “materia prima digital” que pueda ser empleada por los poderes públicos o por los ciudadanos y empresas, utilizando para ello las nuevas tecnologías como herramientas para convertirla en productos que nos aporten un valor añadido. En este sentido, la Unión Europea (UE, en adelante) comenzaría a impulsar la reutilización de la información del sector público con la Directiva 2003/98/CE, instando a los países miembros a transponerla a sus legislaciones correspondientes (© de FT, 2013: 30).

En lo referente a la colaboración con la sociedad, podemos observar cómo los Gobiernos tienen cada vez mayores retos, por ejemplo, sociales y económicos, que influyen en los ciudadanos y en numerosos agentes, por lo que es necesaria una estrecha comunicación entre todos a través de redes de colaboración que permitan la compartición de experiencias, la aparición de nuevas ideas y la coordinación de las iniciativas a impulsar. Una vez descrita brevemente la democracia como el sistema político en el que se desarrolla el gobierno abierto y tras haber indagado sobre sus antecedentes, debemos conocer la evolución de la administración pública, así como los modelos de gestión aplicados por ella, que verdaderamente nos explique el porqué de su “resurgir”.

Evolución de la administración pública

La administración pública es la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas del Estado, siendo determinadas por políticos elegidos por los ciudadanos para su representación. A diferencia de las entidades privadas, su finalidad está orientada al interés general y bien común. Por otro lado, podemos considerar la AAPP como el espacio donde interactúan los distintos intereses políticos, sociales y económicos; y también como un actor institucional complejo que incide

en el sistema político, ya que con cierta asiduidad tiene una posición dominante sobre los actores políticos. Esto se debe al poder que ostenta la AAPP, por lo que muchas veces desampara los intereses generales defendiendo sus propios intereses pero, para que esto no suceda, y los políticos puedan desarrollar y ejecutar sus políticas públicas satisfaciendo así las necesidades de los ciudadanos, la AAPP tiene que encaminarse hacia un sistema de apertura mediante procesos de transparencia, colaboración y participación. La teoría de la administración pública ha ido evolucionando con el paso del tiempo. Hoy observamos que tres teorías predominantes: la Clásica o Burocrática, la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. A continuación vamos a estudiar cada una de ellas.

Modelo clásico o burocrático

Los sistemas burocráticos de función pública surgieron a finales del siglo XIX. Durante años fue el modelo de gestión utilizado por las AAPP y evolucionó de la mano de la teoría weberiana. Es un modelo basado en una forma de organización piramidal con responsabilidades repartidas en función de las jerarquías, y en el cual cada nivel de la organización es sometido al control por un nivel superior (Pérez Parra, 2013: 155). La AAPP clásica enfatiza en la legitimidad de potestad, en el control, en el diseño organizacional, en la seguridad jurídica de sus actos y de sus integrantes y en los procesos por encima de los resultados. Bourgon (2007) considera que esta teoría ha realizado diversas aportaciones a la función pública en la actualidad: respeto al imperio de la ley; un compromiso de servir al bien público; y la importancia para el servidor público de la integridad, probidad e imparcialidad en el ejercicio de su cargo (Bourgon, 2007: 7). Siguiendo a Arenilla (2011), observamos las principales características del modelo burocrático (Arenilla, 2011: 24):

- prestación directa de los servicios por medios propios u organismos de gobierno,
- administradores públicos con un papel limitado en la toma de decisiones,
- administradores responsables ante los líderes políticos electos,
- programas públicos administrados a través de organizaciones jerárquicas con gerentes profesionales ejerciendo un amplio control desde la cima de la organización,
- los valores esenciales son la racionalidad y la eficacia,
- las organizaciones públicas operan como sistemas cerrados, y
- la implicación de los ciudadanos es limitada.

Como resultado, se produjo un gran aumento del aparato administrativo del Estado, tanto en el número de funcionarios como en el de empresas públicas. Este se ocupaba de todo, de brindar y atender todas las demandas de los ciudadanos. Con la aparición del Estado de Bienestar, el ciudadano recibía todos los servicios

directamente del Estado y se satisfacían todas sus necesidades, como por ejemplo, la educación, la sanidad, el transporte, el servicio de agua corriente, etcétera. Esta teoría implicaba que cada organismo debía actuar de manera aislada buscando su mayor eficacia, sin la existencia de cooperación ni transversalidad entre ellos, por lo que cada organismo ejercía un control sobre sus procesos sin depender de otros. Los ciudadanos son considerados como meros electores y beneficiarios de los servicios del Estado de Bienestar, por lo que no era necesaria una implicación ciudadana en lo público, ya que ni siquiera participaban en la definición del interés general o bien común de forma directa, porque en un Estado burocrático el bien común es definido por los cargos electos y plasmado mediante leyes. El Estado era poco flexible y poco eficiente, consiguiendo su máxima expresión con la profesionalización de la AAPP. En el Estado clásico se gastaba indiscriminadamente para lograr ciertos objetivos, pero no se contaba con los ciudadanos para definirlos y tampoco utilizaban procesos innovadores para reducir ese gasto.

La crisis del Estado burocrático no tardó en llegar, debido a que su enfoque ha producido una serie de disfuncionalidades y limitaciones (Arenilla, 2011: 25-27): la relación entre políticos y directivos, la adecuada combinación entre los medios y las funciones administrativas, el encaje de los grupos de interés en las políticas públicas, el alejamiento de los valores principales de las organizaciones administrativas, el distanciamiento entre el ciudadano y la acción política, la escasa orientación hacia la eficiencia y la nula capacidad para dar una respuesta eficaz a la necesidad de flexibilidad. Todo esto hacía necesaria la introducción de una serie de cambios, en los cuales confluyeran la eficiencia y la satisfacción de una demanda, creciente y diversa, que serán dos de los focos de las nuevas teorías de gestión de la AAPP.

La teoría de la Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública (NGP, en adelante) es una corriente teórica de la AAPP que surge para hacer frente a los problemas de funcionalidad del modelo burocrático. Esta nueva teoría, también llamada paradigma posburocrático, administración pública gerencial o gobierno empresarial, propone la introducción, en el sector público, de mecanismos propios de la empresa privada y el mercado, utilizando para ello conceptos del liderazgo corporativo inspirados en los postulados neoliberales a nivel económico, cuyo enfoque principal es el aumento de la eficiencia.

Según la mayoría de los autores estudiados, Barzelay (2002), Aguilar Villanueva (2011), Arenilla (2011), Ramió y Salvador (2005), Ollas de Lima (2001), Christensen y Laegreid (2007), Perez Parra (2013), Resfredo Medina (2009) y Chica Vélez (2011), las principales características de la teoría de la NGP son: la descentralización, el gerencialismo, la costo-eficiencia, los incentivos a la competitividad, la desregulación, la reducción del tamaño del gobierno mediante cierres o privatizaciones (tercerización) y de la intervención de este en la economía.

La conclusión lógica es que la AAPP debe regirse por criterios empresariales ya que los controles legales y políticos del modelo burocrático parecen no dar resultado (Arenilla, 2011: 32).

La NGP trataba de compensar la falta de legitimidad de la administración clásica mediante la consecución de resultados de forma eficiente y eficaz, ofreciendo servicios de calidad y considerando al ciudadano como un cliente (Ramíó y Salvador, 2005: 68). Observamos escenarios donde comienza la reducción y reestructuración de los estados, mediante la tercerización y el recorte de personal, y los directivos públicos comienzan a tener una visión gerencialista orientada a la obtención de resultados. Las empresas privadas comenzarán a ofrecer la prestación de servicios públicos, aunque serán controladas por el Estado y estarán sujetas a niveles de rendimiento y satisfacción de los usuarios. En el modelo burocrático, el Estado se encargaba de proveer todos los servicios, por lo que no tenía competencia y le conducía a ser ineficiente. Pero en la NGP, el mercado asume la satisfacción de las demandas de los ciudadanos, resultando esencial la existencia de competencia para el funcionamiento del sistema, que originará un proceso virtuoso de eficiencia en la búsqueda de la eficacia, por lo que ya no tendremos un Estado derrochador sino orientado a la costo eficiencia. La NGP no va a descubrir al mercado como recurso para el sector público, sino que enfatiza sus valores y produce un nuevo tipo de relación entre ambos (Arenilla, 2011: 28). En este modelo, el ciudadano solamente puede votar a sus representantes para que gobiernen (Pérez Parra, 2013: 202), que se ocuparán a través de terceros de gestionar los servicios públicos, por lo que el ciudadano se verá aislado de los espacios de consulta, decisión y control (Oliás de Lima, 2001: 17-18). Esta es la razón del fracaso de la NGP, que como la administración burocrática, se olvida del papel del ciudadano y lo reduce a una mera relación cliente-empresa. Por otra parte, el ciudadano, considerado como cliente, tal y como afirma Arenilla (2011), puede sentirse más indefenso que bajo el viejo modelo de autoridad, ya que el cliente insatisfecho puede considerarse peor tratado y más enajenado, llevando su descontento no solamente a los responsables directos de la empresa prestataria del servicio, sino al responsable último que es el gobierno, disminuyendo valor a su legitimidad institucional.

El movimiento de la NGP ha sido objeto de críticas tanto válidas como cuestionables. La mayoría de ellas van dirigidas hacia el excesivo énfasis que se puso en la costo eficiencia de la AAPP sin relacionarla con otros importantes valores administrativos y políticos, que son también valiosos para la eficacia directiva del gobierno; la fragmentación de la gestión pública en varias entidades y programas específicos y descentralizados, interesados en conseguir sus objetivos específicos aunque no tienen en cuenta su importancia para las políticas o la acción gubernamental (Aguilar Villanueva, 2011: 4). Además, se han criticado también el énfasis intragubernamental de las reformas y la desconceptualización de los ciudadanos como sujetos detentadores de derechos al tratarlos como clientes de los servicios de la AAPP (Resfredo Medina, 2009: 179-180).

Bajo el modelo de la NGP, la AAPP soluciona el problema de la eficiencia pero se enfrenta a otro: la insuficiencia. El Estado es incapaz de gobernar por su propia cuenta debido a la escasez de recursos, ya que depende de otros para satisfacer las demandas de la sociedad que son cada vez más complejas. La globalización ha hecho que las relaciones internacionales tomen un papel más importante en el proceso de gobernar, por lo que el Estado debe generar redes para cogobernar y coproducir junto con los ciudadanos y demás actores involucrados.

Modelo de Nueva Gobernanza

La Nueva Gobernanza es un proceso más abierto que los dos modelos anteriores, ya que busca legitimar sus decisiones mediante la interrelación de los grupos de interés de la sociedad. Díaz de León (2013) confirma que es una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, es decir, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado (Díaz de León, 2013: 191). El rol de la Nueva Gobernanza es fortalecer la democracia a través de la participación de los ciudadanos en el proceso de decisión. La gobernanza puede entenderse como la maquinaria mediante la cual se preparan, adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado. Sus principales desafíos están directamente vinculados a su aproximación con el emergente terreno de la innovación y los nuevos paradigmas sobre la gestión en el espacio público (Ramírez-Alujas, 2010: 5). No es fácil ponerse de acuerdo en la definición de gobernanza, pero a partir del Libro Blanco de la Gobernanza Europea (Comisión Europea, 2001: 8) podemos entender por gobernanza las normas, procesos y comportamientos de los sistemas social y político debidos a la interacción de los actores involucrados en estos que influyen en el ejercicio del poder público, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Siguiendo a Aguilar Villanueva (2011), entendemos que la gobernanza se refiere al conjunto de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías por cuyo medio el gobierno y la sociedad encaran los asuntos públicos, de los que depende el logro de su orden social preferido y constitucionalmente establecido (Aguilar Villanueva, 2011: 6).

En este nuevo paradigma teórico que se presenta, las metas del ciudadano van dirigidas a un espacio, situado en la esfera de los sentimientos, que tiene que ver con la percepción de su posición en la sociedad y en el sistema político, con sus expectativas e ilusiones (Arenilla, 2008: 276). La visión de la Nueva Gobernanza se establece mediante la coautoría, coproducción y corresponsabilidad. Peters afirma que la red de gobernanza está formada por los actores no estatales implicados en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas, considerándose como una forma de democratizar aún más el proceso democrático, ya que el poder no queda centrado en unos pocos y fomenta la participación ciudadana (Peters, 2007: 2).

El Estado deja su papel de actor estelar, ya que en la Nueva Gobernanza pasa a ser un socio colaborador y facilitador, que junto con los empresarios y la sociedad civil, actúa cuando cualquiera de los modelos anteriores evidencia inconveniencias o incapacidad de gestión (Pérez Parra, 2013: 216). La decisión final es siempre del Estado, ya que en ella reside su legitimidad para lo que fueron electos, aunque la Nueva Gobernanza implica hacerlo después de involucrar a los demás actores a fin de reforzar la democracia y asegurar políticas públicas en concordancia con los intereses de la sociedad, quedando, sus demandas, representadas y satisfechas. El papel del Estado no es otorgar gobernanza de manera directa, sino usar sus poderes para legitimar las acciones de otros actores, permitiendo cierta libertad de acción pero, al mismo tiempo, reteniendo la capacidad de retirar el mandato si ello es necesario (Peters, 2007: 7).

La participación ciudadana puede verse disminuida debido a que en las redes de gobernanza se involucran grupos de interés que pueden hacer prevalecer sus intereses sobre los de los demás actores. Peters cree que es más probable que sean las burocracias públicas o los poderosos actores privados, más que los excluidos y los menos organizados¹, los que verdaderamente tendrán capacidad para ser efectivos en la elaboración de las políticas públicas (Peters, 2007: 5). Por lo tanto, la gobernanza no incluye a todos los ciudadanos, sino solamente a aquellos que forman parte de un grupo de interés o se organizan para que sus intereses obtengan resultado, es decir, presenta un ladeamiento hacia la comunidad frente al individuo no organizado. Arenilla sostiene que el ciudadano deberá integrarse en las redes de gobernanza para influir en la vida política; de no hacerlo, solo le quedará derecho al voto, que cada vez tiene menos influencia en las decisiones políticas y en el cambio de decisores públicos (Arenilla, 2011: 73). La Nueva Gobernanza genera un contexto más democrático pero también ocasiona que prevalezcan los intereses de los más poderosos, favorece el *lobby* de las grandes compañías o de importantes organizaciones civiles vinculadas a aportes privados, y así imponer la agenda pública e incluso formar opinión sobre el bien general. Por lo tanto, se va a generar una inequidad entre los actores participantes en las redes de gobernanza, porque aquellos actores que gozan de mejores condiciones se verán beneficiados. Esta inequidad puede ser de dos tipos: por un lado, no todos los actores tienen el mismo peso ni influencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas; por otro lado, sigue existiendo un claro desequilibrio a favor de los actores públicos que participan en dichas redes (Arenilla, 2011: 76). Desde un punto de vista administrativo, el problema más difícil de la gobernanza es cómo coordinar a actores independientes e interdependientes que participan en el proceso de adopción de decisiones directivas de gobierno y que mantienen diferentes enfoques acerca del problema público a resolver o del proyecto público a ejecutar, y cómo dirigirlos a través de los debates y las negociaciones, a fin de llegar a una decisión que favorezca el interés y los valores públicos.

¹ Arenilla afirma que como algo tiene que perder este cambio, se reduce el valor de la representación ciudadana a favor de las redes de gobernanza y pierde el ciudadano no organizado.

Las redes de gobernanza han recibido diversas críticas, que antes se hacían a la burocracia y a la NGP, como por ejemplo: la falta de transparencia, de eficacia y de rendición de cuentas; la desviación de fines y el elitismo en la adopción de decisiones; el desgaste de las instituciones de la democracia; y la eliminación del límite entre lo público y lo privado. Otro de los aspectos que se le critica es la poca celeridad para la resolución de conflictos, ya que debido a la búsqueda de consenso, la acción de la AAPP es más lenta y muchas veces se pierde el foco de la cuestión, por lo que la presencia del Estado es fundamental.

Para terminar, afirmamos que la Nueva Gobernanza apuesta por la búsqueda de consenso, diálogo y definición conjuntamente con los diversos actores de la sociedad, es decir, formando redes de gobernanza, para tratar de conseguir que la formulación y la implementación de políticas públicas vaya en consonancia a los intereses generales. No obstante, es necesario seguir avanzando en un marco teórico que permita dar respuesta a varias cuestiones que continúan abiertas, como los conflictos entre participación ciudadana y legitimidad democrática, entre responsabilidad social y política y legitimidad democrática, la formación del interés general, o la relación entre comunidad y Estado, entre otras.

A continuación, para una mayor claridad presentamos un cuadro a modo de comparación y resumen de las tres teorías de la AAPP:

CUADRO 1. COMPARACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA,
 LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y LA NUEVA GOBERNANZA

	Administración Burocrática	Nueva Gestión Pública	Nueva Gobernanza
Fundamentos teóricos y epistemológicos	Teoría política	Teoría económica	Teoría democrática
Concepción de interés público	El interés público es definido políticamente y expresado en la ley.	El interés público representa la agregación de los intereses individuales.	El interés público es el resultado de un diálogo sobre valores compartidos.
Papel del gobierno	Remar (designando e implementando políticas orientadas a un objetivo políticamente definido).	Timonear (actuando como catalizadores de las fuerzas libres del mercado).	Servir (negociando e intermediando intereses entre ciudadanos y grupos de la comunidad, creando valores compartidos).
Mecanismos para alcanzar los objetivos de las políticas	Administrando programas a través de las agencias gubernamentales existentes.	Creando mecanismos y estructuras de incentivo para alcanzar los objetivos de las políticas a través de agencias privadas y no lucrativas.	Construyendo coaliciones de agencias públicas, sin ánimo de lucro y privadas para ponerse de acuerdo sobre las necesidades.

Aproximación a la responsabilidad	Jerárquica. Los administradores son responsables ante los líderes políticos elegidos democráticamente.	Orientado al mercado. La acumulación de intereses propios producirá los resultados deseados para amplios grupos de ciudadanos (o de clientes).	Múltiples. Los servidores públicos deben cumplirla ley, los valores de la comunidad, las normas políticas, los estándares profesionales y los intereses de los ciudadanos.
Estructura organizativa asumida	Organizaciones burocráticas marcadas por una autoridad de arriba-abajo dentro de los organismos y control o regulación de los clientes.	Organizaciones públicas descentralizadas con un control primario situado dentro de la agencia.	Estructuras colaborativas con un liderazgo compartido interna y externamente.

Fuente: Arenilla (2011)

Crisis de legitimidad en la administración pública

La AAPP y el sistema político han generado un sistema en que la información y las decisiones no son transparentes ni de fácil acceso para los ciudadanos. Además, tampoco hallamos una rendición de cuentas a la ciudadanía, que son los que en definitiva legitiman al gobierno democrático por medio de su soberanía. A medida que avanzan los años, ha aumentado aún más la falta de legitimidad de los gobiernos, ya que existe una creciente insatisfacción de la ciudadanía en las instituciones públicas. Brugué (2013) distingue, desde nuestro punto de vista muy acertadamente, una doble crisis de legitimidad de nuestras instituciones: la crisis de legitimidad respecto los *inputs* del sistema político-administrativo y la crisis de legitimidad respecto los *outputs* del propio sistema (Brugué, 2013: 22). Esta doble crisis se debe, por un lado, a que los ciudadanos no creen adecuadas ni confían en las reglas, las instituciones y la clase política², ya que consideran que no les representan y son incapaces de entender el interés público, traducándose todo ello en la desafección política, lo que ocasiona el distanciamiento de los ciudadanos de nuestro sistema político-administrativo; por otro lado, los ciudadanos tampoco están satisfechos con la gestión, definición y capacidad de las políticas públicas para resolver satisfactoriamente sus problemas, son ineficaces, ya que suelen favorecer solamente a ciertos sectores acomodados de la sociedad sin tener en cuenta los intereses generales y, por consiguiente, se exige, por parte de la ciudadanía, participar tanto en el diagnóstico como en la respuesta de sus dificultades

² Arenilla sostiene que la pérdida de legitimidad de las instituciones políticas y de sus integrantes arrastra a las administraciones al ser percibidas correctamente por la ciudadanía como pertenecientes a un todo. Es claro que si falla el primer nivel y la aceptación de sus valores y sus referentes y formas de actuación, poco puede hacer la administración ofreciendo la mejora de sus resultados. Estos son condición necesaria pero no suficiente, ya que la cuestión de fondo es política y nos habla de la forma en la que se ejerce el poder sobre los ciudadanos.

de presente y a sus retos de futuro. La legitimidad ya no reside en los *inputs*, sino que ahora los *outputs* son claves para obtener la aceptación de la sociedad, es decir, que ser electo no basta para tener legitimidad, sino que también hay que generar resultados concretos y acordes con las expectativas de los ciudadanos.

Los nuevos estudios sobre gobernabilidad indican la necesidad de una co-producción entre la sociedad civil y el Estado en la formulación y definición de las políticas públicas. La sociedad civil es un nuevo actor emergente que demanda cada vez más, confirmando la teoría de la pirámide de Maslow sobre la satisfacción de las necesidades, y lo hace agrupándose, formando la sociedad civil.

La sociedad civil no existió en el mundo feudal, organizado en torno a una cadena de autoridades y lealtades personales, y generadora de grandes exclusiones. Su creación se debe al surgimiento de nuevos actores, ajenos a la sociedad medieval, vinculados al comercio, la banca, la burguesía y las ciudades, las cuales se sacuden la antigua tutela señorial y se dan un gobierno propio, que poco a poco, y no sin accidentes, llegaría a ser representativo (Tomassini, 1996: 18).

En el pasado, tener elecciones con acceso universal y censadas, el voto femenino y la propia democracia, eran las demandas de la ciudadanía. A medida que se iban satisfaciendo, se iba avanzando hacia una mejor democracia. En la actualidad, las demandas sociales son las siguientes: una democracia de mayor calidad, para lo que son necesarias la transparencia y la rendición de cuentas por parte de todo el sistema político-administrativo; el acceso a la información pública (fehaciente, completa y de fácil acceso para la ciudadanía); la participación y la colaboración en el diseño, formulación e implantación de las diferentes políticas públicas.

Tal y como hemos podido observar, la Nueva Gobernanza ha mejorado el papel ciudadano en su vínculo con la AAPP pero sigue necesitando ciertas mejoras, actualmente demandadas por la ciudadanía, que vendrán incorporadas en el resurgir del concepto de gobierno abierto. A continuación estudiaremos concisamente este movimiento.

El *open government*: elemento esencial para la democracia moderna

Aunque el movimiento *Open Government* (oGov, en adelante), como hemos visto anteriormente, comenzó a originarse hace décadas, recientemente ha afluado el debate sobre este tipo de gobierno debido a los nuevos retos que impone el siglo XXI, exigiéndose, sobre todo, una democracia de calidad, para la cual resulta imprescindible, según afirma Villoria Mendieta (2012), un gobierno abierto y transparente, que rinda cuentas ante la sociedad y promueva políticas de participación ciudadana junto con otras de eficiencia en la gestión pública basadas en las ideas de colaboración y cooperación generadoras de conocimiento; todo ello, mediante el uso de las TIC (Villoria Mendieta, 2012: 2). Su mayor impulso ocurrió en el año

2009, cuando el Presidente de los Estados Unidos (EE.UU., en adelante) Barack Obama firmó un memorándum ejecutivo sobre “Transparencia y Gobierno Abierto”, en el que se comprometía a crear “un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y eficiencia gubernamental” (Obama, 2009).

A partir de este impulso, el concepto de oGov se ha popularizado, sobre todo porque las administraciones brasileña y mexicana, así como el gobierno de coalición británico, lo han asumido como modelo de gobierno para estos comienzos del siglo XXI y, junto con EE.UU., han impulsado el Open Government Partnership al que también se han ido uniendo progresivamente numerosos países.

Para finalizar podríamos ensayar algunas definiciones de diferentes autores y organismos, no obstante podemos afirmar que existe unanimidad, por parte de la mayoría de los autores, hacia la definición de gobierno abierto que establecen Calderón y Lorenzo:

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010: 11).

El profesor Villoria Mendieta (2013) termina perfilando esta definición, en mi opinión muy acertadamente, al incluir las herramientas claves para llevarlo a cabo, por lo que añade la siguiente frase:

y lo consigue gracias a las TIC actualmente disponibles, sobre todo a la Web 2.0 (Villoria Mendieta, 2013: 71).

Conclusiones

La administración pública ha ido evolucionando a lo largo del tiempo debido a las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales de cada momento de la historia. Hemos observado que existen tres teorías de la AAPP: el burocrático, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza.

El modelo burocrático se basa en una forma de organización piramidal y las responsabilidades se encuentran repartidas y controladas en función de la jerarquía, por lo que la AAPP acentúa su interés en la legitimidad de potestad, en el control, en el diseño organizacional, en la seguridad jurídica de sus actos e integrantes y en los procesos. A pesar de que este modelo ha realizado grandes aportes a la función pública actual, evidencia ciertas disfuncionalidades y limitaciones que han llevado a su fracaso.

La Nueva Gestión Pública surge para resolver los problemas de funcionalidad derivados de la burocracia, proponiendo la introducción de mecanismos de la empresa privada y el mercado en el sector público, lo que genera un aumento de su eficiencia pero deja de lado importantes valores administrativos y políticos junto con el papel del ciudadano que se reduce a un mero cliente que se siente indefenso e insatisfecho, por lo que este modelo se erige, nuevamente, como sucedió con la burocracia, como no válido, puesto que, además, se pierde la legitimidad institucional.

Tras los dos modelos anteriormente fallidos, surge la Nueva Gobernanza, un proceso más abierto que los anteriores que busca legitimar sus acciones mediante la interrelación de los diferentes grupos de interés de la sociedad, fomentando la participación ciudadana y de los demás actores de las redes de gobernanza. Su problema radica en que ciertos grupos de interés influyentes pueden hacer prevalecer sus intereses sobre los demás actores aunque el Estado siempre tiene la decisión final para legitimar unas u otras acciones.

La Nueva Gobernanza tampoco constituye un modelo adecuado para la AAPP, a pesar de que se han ido consiguiendo ciertos progresos, se ha generado un sistema donde la información y las decisiones no son transparentes ni de fácil acceso para los ciudadanos, no existe una verdadera rendición de cuentas por parte de la AAPP y la insatisfacción ciudadana en las instituciones públicas ha seguido aumentando debido a la creciente falta de legitimidad de los gobiernos. Se ha producido una doble crisis de legitimidad: por un lado, los ciudadanos no creen adecuadas ni confían en las reglas, las instituciones y la clase política; y, por el otro, los ciudadanos tampoco están satisfechos con la gestión, definición y capacidad de las políticas públicas para resolver satisfactoriamente sus problemas, es decir, son ineficaces.

Por todo ello ha aflorado de nuevo el concepto de *gobierno abierto*, ya que la ciudadanía actual demanda una democracia de mayor calidad. Para ello son necesarias la transparencia y la rendición de cuentas por parte de todo el sistema político-administrativo; el acceso a la información pública (fehaciente, completa y de fácil acceso para la ciudadanía); y la participación y colaboración en el diseño, formulación e implantación de las diferentes políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L.F. (2011). *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*. 10thCEPA Meeting, Naciones Unidas. Nueva York, USA.
- Aguilar Villanueva, L.F. (2011). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Arenilla, M. (2008). La política de modernización al servicio del ciudadano. En R. Plaza y E. Álvarez, *Derecho público y administración de la Comunidad de Madrid* (pp. 276). Ciudad de publicación, país: editorial.

- Arenilla, M. (2011). Marco teórico actual de la administración pública. En M.A, *Crisis y reforma de la administración pública* (pp 24). Oleiros, país: Netbiblo.
- Barzelay, M. (2002). La Nueva Gestión Pública. Una invitación al diálogo globalizado. *Revista Chilena de Administración Pública*, N^o, 24-27.
- Beetham, D. y Boyle, K. (1996). *Cuestiones sobre la democracia*. Madrid, España: Los libros de la catarata.
- Bourgon, J. (2007). Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la administración pública. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73, 1, pp.
- Brugué, Q. (2013). Un marco para desarrollar el gobierno abierto. *Revista Deliberación*, 3,22.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government*. Jaén, España: Algón Editores.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39, pp.
- Christensen, T. y Lægreid, P. (2007). *The New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Hampshire, England: Ashgate.
- Comisión Europea (2001). *La gobernanza europea. Un libro blanco*. COM (2001) 428 final.
- Díaz de León, C.G. (2013). Nueva Gestión Pública y Gobernanza: desafíos en su implementación. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 191, pp.
- Fundación Telefónica (2013). *Las TIC en el Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. © Editorial Ariel, S. A.
- Mill, J.S. (1994). *Del gobierno representativo*, Madrid, España: Tecnos.
- Obama, B. (2009). Memorándum on Transparency and Open Government (OGD), Executive Office of the President of United States of America, Washington, DC. Consultado el 16 de Noviembre de 2015 en: www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, ONTSI (2013). *Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto*. Madrid, España: Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
- Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, España: Pearson Education.
- Pérez Parra, W. (2013). *La nueva concepción de la administración pública*. Ciudad de publicación, Venezuela: coeditado por Codepre, Colecciones de Gobierno y Administración Pública del GIGEP y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.
- Peters, G. (2007). Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39,2.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, España: Edicions Bellaterra.
- Ramírez-Alujas, A. (2013). Gobierno abierto. Eunomía. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 204.
- Ramírez-Alujas, A. (2013). *El gobierno abierto y los desafíos tecnológicos en latinoamérica*. Madrid, España: Cyan.

- Resfredo Medina, M.A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza. *Revista Diálogos de Saberes*, 30, 175.
- Tomassini, L. (1996). Gobernabilidad y políticas públicas en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 18, pp.
- Villoria Mendieta, M. (2012, mes). Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto? Ponencia presentada en el *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia.
- Villoria Mendieta, M. (2013). El gobierno abierto como subsistema de políticas; una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En inicial del nombre y apellido autor, *La promesa del gobierno abierto* (pp 71). Santiago de Chile, Chile. Consultado el 16 de Noviembre de 2015 en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>