



CARMONA GARIAS, S. (2019)

Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa

Madrid: McGraw Hill
270 p.

DEMOCRACIA Y GOBIERNO ABIERTO. UNA NUEVA CULTURA ADMINISTRATIVA¹ (Recensión)

Andrés Iuán Dueñas Castrillo

Universidad de Valladolid

Cómo citar / Nola aipatu: Dueñas Castrillo, A. I. (2020). Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa (Recensión). *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, (1): 260-263. <https://doi.org/10.47984/legal.2020.012>

La actual crisis de la representatividad (Sánchez Muñoz, 2015 y 2016) y de los partidos políticos (Biglino Campos, 2016; Matía Portilla, 2016) se ha visto con preocupación por la doctrina y ha traído consecuencias prácticas para España. En el escenario político, se ha manifestado en la entrada de nuevos actores partidistas en el Parlamento, que han propuesto nuevas formas de participación en la institución legislativa (Dueñas Castrillo, 2018). Pero antes ya se habían promulgado, tanto a nivel estatal como autonómico, normativas sobre transparencia y buen gobierno, que pretendían que el ciudadano tuviera un mayor protagonismo.

Precisamente esto último es lo que aborda este libro editado por McGraw-Hill. La autora Silvia Carmona Garias estudia el gobierno abierto desde una perspectiva de Derecho Administrativo, lo que supone una novedad respecto de otros estudios sobre esta temática que había habido con anterioridad, más en un plano politológico, tal y como indica en el prólogo la profesora Casado. También apunta que el libro trae origen de la tesis defendida por la autora, a la que se le concedió el premio INAP 2018.

El libro se inicia con la introducción, luego se divide en tres partes y finaliza con las conclusiones. En la introducción, la autora reconoce que la investigación es esencialmente descriptiva, y la justifica por su actualidad y los cambios culturales y legislativos que ha habido en España en los últimos años. De esta manera, pretende “identificar y abordar el gobierno abierto como palanca transformadora y renovadora de la cultura político-administrativa, y las dinámicas relacionales entre los distintos implicados en la gestión pública” (p. 1). Y lo hace en conexión con la crisis de la representatividad y de confianza de los ciudadanos, entendiéndolo como una medida que puede mejorar esta situación.

La parte primera, “El parámetro cualitativo en la democracia y la Administración pública”, consta de un capítulo sobre la calidad democrática. La investigadora entiende que



¹ Carmona Garias, S. (2019). *Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa*, Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España; Instituto Nacional de Administración Pública.

la democracia y la Administración no se pueden deslindar, porque se condicionan mutuamente, y esta vinculación se puede observar en conceptos como los de “gobernanza” o “buen gobierno”. En esta primera parte se defiende que se debe corresponsabilizar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones para que una democracia sea de actualidad, debido a que la crisis de legitimidad descansa en que la clase política no se ha ajustado a estos parámetros democráticos. Por eso el gobierno abierto puede ser una medida que mejore esta situación, para lo cual también hay que aplicar las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a la gestión pública. Es decir, de lo que se trata en esta primera parte es de “ofrecer las bases para una nueva teoría administrativa que no pierda los fundamentos de la teoría tradicional o clásica” (p. 11).

En el capítulo de esta parte se hace una aproximación conceptual a la calidad democrática, donde se distingue entre cuatro modelos de democracia, desde los que apuestan por una democracia que sigue la lógica *bottom-up*, donde todo es decidido por los ciudadanos, hasta el modelo de democracia indirecta, en el que el poder es delegado casi en su totalidad a los representantes. La autora defiende que España se encuentra dentro de este último modelo. También se aproxima a los conceptos de buena administración y buen gobierno, que exigen que la Administración se rija por los principios de transparencia, participación y colaboración; se hace una referencia a la integridad, la ética y los códigos de conducta en la Administración pública; y finaliza con una reflexión sobre algunas de las cuestiones que distorsionan la calidad democrática, como son, a juicio de la profesora Carmona, la vulneración del principio de la separación de poderes, la pérdida progresiva de derechos sociales, el fenómeno de la corrupción o la partidocracia.

La parte segunda, “La mutabilidad morfológica de la participación ciudadana”, cuenta con dos capítulos, en los que se hace “una aproximación al estado del arte del instituto de la participación ciudadana en nuestro país” (p. 38). En la introducción de esta parte se deja claro que lo que se defiende no es la sustitución de la democracia participativa por la representativa, sino que sería recomendable introducir mecanismos correctivos a la democracia representativa, en los que se cuente con el ciudadano de forma directa. El capítulo 2 del libro –el primero de la parte segunda– comienza definiendo la participación, en la que la autora incluye la participación administrativa, con la idea de fondo de que el ciudadano debe dejar de ser “un objeto destinatario de la acción de gobierno para convertirse en un sujeto activo” (p. 43). Su hipótesis es que, debido a las nuevas tecnologías, los ciudadanos tienen nuevas formas de relacionarse, y ello está generando un nuevo modelo de sociedad. Estos procesos participativos, para la autora, tienen beneficios, obstáculos y limitaciones, que se han de tener en cuenta para la implantación de esta nueva teoría administrativa, al igual que el contexto jurídico-político español. En este sentido, se hace referencia a que el legislador autonómico ha impulsado un mayor acercamiento de los ciudadanos en las políticas públicas que el estatal. Se ponen ejemplos también de prácticas en otros países, concretamente en Suiza, Alemania o Reino Unido, que la autora toma como referencia para su desarrollo en España.

El otro capítulo de esta segunda parte aborda el *open government*. Este sería el “tercer paradigma”, tal y como lo denomina la autora, de modelo de gestión administrativa, tras el modelo burocrático y el modelo de nueva gestión pública. El gobierno abierto “viene a posicionarse como nuevo paradigma de modernización para solventar las lagunas y los déficits que han ido debilitando los anteriores modelos de gestión” (p. 80). Luego se hace un análisis de la evolución histórica de este modelo de gestión pública, que tuvo un gran impulso con la llegada de Obama a la Casa Blanca, pero cuyo origen se encuentra en la legislación de acceso a la información pública sueca de 1766 o en la Constitución holandesa de 1798. Dentro del gobierno abierto se encontrarían diversas corrientes políticas, como son las políticas de mejora regulatoria, las políticas tradicionales de buena gobernanza, las políticas de participación ciudadana, las políticas de eficiencia en la gestión pública, las políticas de innovación y modernización de las administraciones públicas mediante la creación de valor público, las políticas de contención presupuestaria, las políticas de promoción y dinamización económica o las políticas de equidad e integración. Entre sus beneficios, tal y como se sostiene de forma transversal a lo largo del libro, contribuiría a mejorar la representatividad y la legitimidad de los poderes públicos o a dotar de mayor calidad a la democracia representativa tradicional. La investigadora hace una reseña a los ensayos en gobierno abierto en distintas administraciones, y menciona como referencia a tener en cuenta la Alianza por un Gobierno Abierto, de la que España forma parte, una “organización formada por los gobiernos de múltiples países que promueve innovaciones y reformas con un elevado potencial transformador para conseguir gobiernos más transparentes, abiertos y participativos en todo el mundo” (p. 112). También indica alguno de los posibles riesgos de la apuesta por un gobierno abierto, como la relación entre la transparencia y la protección de datos personales, o que los poderes públicos compartan una gran cantidad de datos brutos de una manera muy técnica, lo que, en definitiva, provoca más bien opacidad.

La tercera parte del libro se ha titulado “La pedagogía del cambio”, y forman parte de ella los capítulos 4 y 5. Como la propia autora indica, aquí se hace “un análisis concreto de los cambios que se han ido introduciendo (...) para dar respuesta a los distintos problemas que se han ido poniendo de manifiesto en relación con la calidad democrática y la Administración pública” (p. 157). El primero de los capítulos aborda los pasos iniciales en el gobierno abierto que se dieron lugar en España, y se hace mención a distintas normas, como la Ley 11/2007 de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley 37/2007 sobre Reutilización de la Información de Sector Público, la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local o la nueva regulación del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. Posteriormente se realiza una aproximación al régimen jurídico de la transparencia y el acceso a la información pública a nivel estatal, y se habla de las debilidades del marco jurídico, entre las que, de nuevo, la autora coloca la difícil relación entre el acceso a la información pública y la protección de datos de carácter personal. No podía faltar una mención a las normas autonómicas y locales sobre gobierno abierto, y cita como ejemplos a tener en cuenta el Open Data Euskadi e Irekia, ini-

ciativas del Gobierno vasco, o los portales de gobierno abierto de ciudades como Zaragoza, Barcelona o Cuenca. Asimismo, se hace una defensa de la evaluación de políticas públicas, para lo cual hace falta construir un buen sistema de indicadores para obtener información fiable y de calidad. Todo ello “va a redundar en una mayor rendición de cuentas si la evaluación responde al principio de transparencia, siendo un elemento esencial más para la consecución de este nuevo paradigma que amplía el poder democrático de la ciudadanía sobre los anteriores modelos burocráticos y gerencialistas” (p. 202).

El último capítulo habla sobre las transformaciones necesarias para la construcción de un gobierno abierto a través de lo que la autora denomina “destrucción creativa”. En este apartado se aborda dicha cuestión a través de varios puntos de vista. En primer lugar, politológico, pero también sociocultural y relacional, desde una perspectiva jurídico-constitucional y a través de una perspectiva administrativa. En cualquier caso, la idea en la que se sustenta el gobierno abierto es “en la mejora continua conseguida mediante la innovación impulsada gracias a la participación y la colaboración de personas que aportan su creatividad, para lo que se requiere partir de un buen acceso a la información pública en su vertiente tanto activa como pasiva, para avanzar en la calidad de la Administración así como en la calidad democrática” (p. 210).

Entre las conclusiones con las que finaliza el libro la autora, se pueden destacar las siguientes: se ha de pasar a un nuevo paradigma de modelo de gestión de la Administración, en el que el ciudadano pase a “ser visto como un cogestor corresponsable, no como un receptor de servicios ni como un cliente” (p. 225). Para ello, la dimensión ética y participativa de la democracia es fundamental, y el gobierno abierto necesita de ellas para que sea realmente exitoso. Por eso el marco jurídico de la participación ciudadana en España se muestra insuficiente, y es necesario construir nuevos espacios participativos como complementos al sistema representativo. El gobierno abierto, a su vez, puede funcionar como corrector de disfunciones representativas, y este habría de quedar integrado en la parte general del Derecho Administrativo dentro de una nueva cultura administrativa. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Biglino Campos, P. (Coord.) (2016). *Partidos políticos y mediaciones de la democracia directa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Dueñas Castrillo, A. I. (2018). Comunidades Autónomas y participación: ¿posibilidad de una renovación de la democracia representativa? *Federalismi.it*, 2.

Matia Portilla, J. (Dir.) (2016). *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Sánchez Muñoz, O. (2015). Los partidos y la desafección política: propuestas desde el campo del Derecho Constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 35, 413-436.

Sánchez Muñoz, O. (2016). Los partidos y la actual crisis de representatividad del parlamento. En J. L. Cascajo de Castro y A. Martín de la Vega (Coords.). *Participación, representación y democracia* (pp. 345-364). Valencia: Tirant lo Blanch.