

# EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO PROPUESTO PARA UN GOBIERNO ABIERTO\*

**Rafael Enrique Valenzuela Mendoza**

Profesor investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Administración

Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Correo electrónico: [rafael.valenzuela@uacj.mx](mailto:rafael.valenzuela@uacj.mx)

## RESUMEN

*Los últimos años, el debate del gobierno abierto tomó diversas rutas. Como plataforma para la definición de problemas y creación de soluciones, la colaboración se convierte en eje transversal a la relación entre gobierno y sociedad. Atraviesa la administración pública, para destacar la importancia de transformar al gobierno. El gobierno abierto implica la formación de nuevos procesos de entendimiento y provee resultados, en un contexto global de incertidumbre, a pesar de convivir en la era de la información digital. Este artículo tiene como objetivo caracterizar el nuevo servicio público que requiere un gobierno abierto y los retos que se avecinan.*

**Palabras clave:** Gobierno abierto, Nuevo Servicio Público, Gobernanza Colaborativa.

## ABSTRACT

### **The New Public Service proposed for an Open Government**

*In recent years, the discussion of an open government took different routes. As a platform for defining problems and creating solutions, collaboration becomes a transverse axis to the relationship between government and society, crossing public administration and highlighting the importance of government transformation. Open government involves the formation of new processes of understanding and provides results, in a context of uncertainty, despite living in the era of digital information. This article aims to characterize the new public service that requires an open government and future challenges.*

**Keywords:** Open Government, New Public Service, Collaborative Governance.

## Introducción

El artículo sugiere que la emergente formación de un gobierno abierto requiere de un nuevo servicio público, cuya estructura y funcionamiento implica un modelo para

---

\* Esta es una versión modificada de una ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD, en mesa coordinada por Dr. Fred Lustosa, profesor de la Universidad Federal Fluminense de Brasil.

gestionarlos. La teoría de un buen gobierno y la práctica de lo abierto, indican que los pilares de transparencia y participación cívica, son medios para lograr fines democráticos, y en lo posible (re)crear condiciones para aumentar los rendimientos en la gestión de lo público. Un gobierno que se precie de ser abierto, conlleva la incorporación de nuevas y transformadoras reglas, rutinas, procedimientos y relaciones, traducido en el mejoramiento de los servicios públicos.

¿Cuál son los principales obstáculos para lograrlo? El modelo denominado Nuevo Servicio Público (Denhardt y Denhardt, 2007), muestra una opción alternativa frente a la Nueva Gestión Pública y otros modelos tradicionales de administración pública, como el weberiano. La propuesta muestra un retorno a los valores democráticos en el servicio público, que destaca la importancia de una relación dialógica y deliberativa con la sociedad y empresa, con el fin de proveer servicios públicos que demanda la vida en sociedad.

El análisis desarrollado en la línea de los servicios públicos, traza una línea empírica a partir del primero de los planes de acción diseñados por los países miembros del *Open Government Partnership* (OGP en adelante) en América continental, de donde se desprenden compromisos puntuales en el mejoramiento de los servicios públicos. Para el análisis de resultados, se utiliza el marco denominado NORT, (Normativo-institucional, Organizacional, Relacional y Tecnológico), basado en cuatro dimensiones, cuyo lente favorece una clasificación de las acciones comprometidas en una agenda política elaborada entre gobierno y sociedad.

El artículo se divide en seis apartados. Primero, se aborda un contexto en el que surge la gobernanza. En la segunda parte define la colaboración, aspecto ineludible de una forma particular de gobernanza moderna. En una tercera parte, la Gobernanza Colaborativa se analiza como un arreglo institucional que promueve los valores, principios y componentes de un gobierno abierto. En la cuarta parte, se abordan los postulados que sustentan la propuesta del Nuevo Servicio Público. En quinta parte, se abordan algunos datos y en la parte final, se brindan breves reflexiones.

## **La Gobernanza Democrática**

Los últimos 25 años, los países de América continental centraron sus esfuerzos en generar los insumos necesarios para obtener una democracia legítima. La ciudadanía cimbró sus esperanzas en gobiernos electos de manera democrática, considerando en su momento que bastaba alcanzar una legitimidad procedimental para resolver los problemas sociales y erradicar la corrupción. Sin embargo, la realidad mostró que los problemas por resolver resultaron más complejos que lo establecido bajo tal premisa, lo que condujo a especialistas a tomar en cuenta, no solo su legitimidad democrática de acceso al poder, sino también la eficacia de su acción y los resultados obtenidos en el ejercicio del poder político (Valenzuela, 2012: 16).

La alta complejidad de los problemas que debían resolver autoridades y políticos electos de forma democrática, se explican a partir de una realidad cambiante, que fue modificando escenarios y limitando las capacidades institucionales de los actores de gobierno, pero también por la exigencia social de resultados. Los últimos 25 años del siglo veinte, se tuvieron reformas dirigidas a distribuir y ampliar los canales de acceso al poder político. Se promulgaron reglas claras y de alcance legal, y se inició la ruta por la consolidación de los sistemas electorales, en particular en los países de América Latina. Las características del Estado frente a un contexto en el cual, resolvía por sí mismo las demandas sociales y económicas sin más racionalidad que la dictada por sus propios designios, favorecía la presencia de condiciones que mantenían intocado el sistema autoritario, lo que evitaba la creación de incentivos que dieran vigencia positiva, más allá de la formal, a las reglas electorales.

Bajo el contexto anterior, el Estado se mantenía como productor, proveedor y usuario de diversos servicios públicos, logrando abarcar desde los servicios más básicos y elementales para la subsistencia humana, hasta aquellas actividades de gran preponderancia económica. Con un fastuoso poderío, el Estado decidió emprender un papel activo y central en el desarrollo de diversos sectores de la economía. No obstante la emergente crisis fiscal de fines de la década de los setentas, dio origen a un nuevo escenario internacional, marcando el inicio de un proceso de cambio, como piedra de toque en las condiciones económicas y sociales que en ese momento prevalecían. El efecto negativo de la crisis fiscal, afectó sobremanera la capacidad del Estado para mantener en funcionamiento diversas empresas estatales, además de una vasta burocracia, cuyo crecimiento devino de su categoría de empleador natural, en un Estado omnipresente en lo social y omniabarcador en lo económico.

Se cuestionó entonces el abultado tamaño del Estado y su significativa correlación con un deficiente desempeño de la burocracia, cuyo interés real es maximizar presupuestos gubernamentales, en detrimento de su desempeño eficiente como actor económico (Şimandan, 2009). Los diagnósticos mostraron al Estado como el problema mismo y no como parte de la solución, lo que “socavó esta imagen del Estado como agente preeminente del cambio, generando por contrapartida otra imagen en la que el Estado aparecía como obstáculo fundamental del desarrollo” (Evans, 2007: 17). Es reconocido que esta imagen se generó en gran medida al salir a la palestra para salvar a la sociedad del mercado rapaz. Por otra parte, la reducción del papel del Estado en la economía terminó por confundirse con su debilitamiento. La cruzada que emprendió la sociedad contra el Estado que se mostraba autoritario, pero débil ante las crecientes demandas sociales, existió entonces un desplazamiento hacia la sociedad civil, lo que valió la reivindicación de la privacidad, la pluralidad y el asociacionismo, como rasgos de una sociedad contestataria que emergía contra el Estado (Rabotnikof, 2005: 13)

Todo modelo que suponga un arreglo entre gobierno y sociedad, representa un modelo de gobernanza. De acuerdo con Aguilar (2007; 2009), el concepto de gobernanza es un “concepto pos-crisis”, que posibilita distinguir la acción pública de la acción del gobierno,

es decir, como una dirección efectiva de la sociedad que responde a nuevas condiciones nacionales e internacionales de cada país. En esta nueva relación gobierno - sociedad, el primero es solo un agente integrador del proceso directivo de la sociedad, dando paso a una relación asociativa y de coordinación que sustituye a una de tipo jerárquico. (Aguilar, 2009: 79; Aguilar, 2007: 1-7).

Lynn (2000) señala que la gobernanza es un concepto ampliamente utilizado en los sectores público y privado de la sociedad norteamericana, que requiere de amplios acuerdos formales e informales y que su operacionalización se puede dar a diferentes niveles de análisis (multiniveles). Su confrontación con la realidad empírica presenta algunos inconvenientes, dado que conceptualmente es vinculado a la acción de gobierno, la cual se visualiza como un proceso que puede ser confundido con algunas variables que definen a los procesos de gerencia pública.

Cabrero y Peña (2009: 332) revelan algunas características de la gobernanza democrática. Entre sus fines destaca una mayor legitimidad en la acción pública, entre sus valores de referencia están la cooperación y los consensos, en cuanto al tipo de interacción es por lo general con grupos y comunidades, las estrategias de reformas son manejadas y conducidas por líderes del gobierno y de la sociedad y exógenamente construidas, se centran en el proceso colectivo y sus premisas de decisión están descentralizadas a grupos sociales y ciudadanos. El ritmo de las reformas que la gobernanza impulsa, son graduales y orientadas al mediano plazo, con indicadores de medición que resultan de compromisos compartidos entre gobierno y ciudadanos.

### **Una aproximación a la Gobernanza Colaborativa**

Entre los principales mandatos de todo gobierno está el mejorar la forma de trabajo y el desempeño del sector público. Los tiempos actuales exigen ver más allá de los límites del gobierno, y apoyarse en fuerzas que pavimentan la ruta para allegarse arreglos y acuerdos que aumenten su capacidad directiva y operativa, así como mejorar el impacto de la acción gubernamental. En la atención de los asuntos públicos, la relación pública -privada demanda estar bien estructurada, para dar origen a una fuerza colaborativa en el marco de una gobernanza más activa, basada en la confianza entre actores.

Una gobernanza colaborativa, caracterizada por Donahue y Zeckhauser (2011), significa la posibilidad de compartir una alta dosis de discrecionalidad entre las partes, mediante la cual, se alcanzarían mayores niveles de producción de valor de la acción pública. Una gobernanza colaborativa, consiste en un arreglo específico y concreto, que se enmarca en los términos de una nueva relación entre gobierno y sector privado, identificando como instrumentos de política y gestión, a las redes y los patnerios públicos-privados (Dussauge, 2009: 447).

La perspectiva colaborativa, implica compartir ciertos riesgos, costes y beneficios, para dar vida a una alianza que propone ir más allá del principio eficientista, y que suele denominarse patnerio (también conocido como asociación). Para impulsar nuevos acuerdos, los gobiernos se enfrentan al problema de cómo lograr una adecuada selección

de los empresarios con los cuales compartir cierto grado de discrecionalidad, a la vez que se manifiestan riesgos que deben asumirse y que no son menores.

Desde esta perspectiva, un contrato entre el gobierno y una empresa para brindar un servicio público como un actor privado, por ejemplo, la recolección de basura o administrar una prisión, no implica una relación paternaria de corte colaborativo, dada la relación de subordinación que asume el sector privado, difícilmente podría calificarse de colaborativa. Una relación se transforma en colaborativa en la medida en que ambas partes definen de forma conjunta los objetivos y los medios para alcanzar los fines (Donahue y Zeckhauser, 2011).

Dado que el sector público se ve acotado por un marco legal fundado en el control de la discrecionalidad, los paternarios se mueven en un marco de reglas donde predominan administraciones públicas tradicionales, jerarquizadas y legalistas, entonces por definición, el sector privado estaría en mejor posibilidad de actuar de forma más discreta y con menores ataduras legales. Como se ha insistido en diversos foros, la discrecionalidad otorgada sin posibilidad de monitoreo, por ideología o por simple conveniencia, daría como resultado una colaboración simulada y en el mejor de los casos, subestimada o subutilizada, y que además puede utilizarse para generar más opacidad.

Una discrecionalidad mal estructurada, también puede conducir a nulificar la rendición de cuentas, como quedó expresado líneas arriba, y a tener una autoridad que decide con ambigüedad, los asuntos que tiene a su cargo. La colaboración en el marco de una gobernanza, no es *ad infinitum*, sino que implica el acuerdo de dos partes: una gubernamental formada por diversos actores políticos y burócratas, que se distingue por el apego inflexible a estructuras jerárquicas; y otra parte privada, de naturaleza e intereses distintos al sector público, cuyo funcionamiento es más flexible y adaptable al entorno global. En esta misma línea argumentan en sus conclusiones de investigación sobre innovación en los paternarios público-privados, Pliscoff y Araya (2012), al indicar que:

...las APP permiten que ciertos procesos se generen bajo el marco jurídico del sector privado, el cual tiene menos trabas que el gubernamental. No obstante, en este punto existe una amenaza al accountability público sobre estas formas de arreglos institucionales (Bexell y Mörth, 2010), ya que los contratos entre las diferentes partes son muy complejos, sobre todo en los casos de infraestructura pública, y no son ampliamente publicitados, generando zonas oscuras en la gestión de recursos públicos... (Pliscoff y Araya, 2012: 194-195).

Uno de los grandes problemas que enfrentan los gobiernos actuales, son los bajos niveles de confianza que la ciudadanía deposita en ellos, así como limitadas capacidades institucionales para atender demandas sociales. Esto contrasta con un importante crecimiento en términos de confianza hacia la empresa privada, según lo anota Mark Moore (2006), y enseguida se explican sus razones. Este último, argumenta que la primera razón es la esperanza depositada en el aumento de la responsabilidad social corporativa, que conduce a organizaciones civiles, empresariales no lucrativas y lucrativas, a persuadir de involucrarse en los problemas que el gobierno ha descuidado.

La segunda razón, está vinculada al desarrollo del sector ciudadano, cuyo interés en generar influencia y promover una vinculación entre el gobierno y el sector privado (formado por empresas sin fines o con fines de lucro), pretende estimular el desarrollo de proyectos productivos que favorezcan el interés público y mejorar la calidad de vida, tanto individual como colectiva (Moore, 2006: 1).

Por lo regular, y sin considerar ideologías, sino el pragmatismo de nuestro tiempo, es difícil estar en contra de los patnerios público privados, como instrumentos que fortalecen la gestión pública; y más si mediante éstos es posible fortalecer la lucha de los gobiernos para lograr altos niveles de prosperidad económica, así como otros fines de primer orden social y político. No obstante, existe inquietud acerca de la influencia (o engaño) a la que podría ser sometido el gobierno por parte del actor privado. Se reconoce que las organizaciones públicas han descansado históricamente, en el mundo privado para cumplir sus metas, a la vez que las organizaciones privadas han basado su actividad por largo tiempo, en el apoyo de instituciones públicas, lo que indica una importante interdependencia de larga data, entre el sector público y privado.

Se ha insistido que no todo patnerio público privado es necesariamente de corte colaborativo. Siguiendo a Donahue y Zeckhauser (2011: 45), se destaca que compartir cierto grado de discrecionalidad, es la característica principal que define lo colaborativo en un patnerio público privado. Existen tres campos en los que interactúan actores público-privados en términos de discrecionalidad.

El primer campo está vinculado a la *producción*, que se ubica en el corazón la relación público privada, y justo en esa arena es donde se define la misión, los métodos y objetivos que motiva la colaboración (Donahue y Zeckhauser, 2011: 45). Un segundo campo, es relativo a los *pagos* que recibe el sector privado para crear más valor final, en la prestación del servicio público junto al gobierno. Aquí la cuestión es cómo se divide el valor total creado en el patnerio, a favor de las partes integrantes, puesto que se trata de un importante incentivo.

Un factor clave para resolver el problema anterior, se ubica en la capacidad de medir los beneficios producidos por la colaboración y el nivel de transparencia que caracterice la repartición, aunque siempre existe un riesgo que asumir en el campo de los pagos (Donahue y Zeckhauser, 2011: 48). Los costos y los beneficios forman parte de la ecuación que moldea a la relación público privada, pero no la definen en su totalidad. El modelo de producción que guía a la parte privada, el tiempo de duración del patnerio, y otras variables, pueden convertirse en insumos que reduzcan la colaboración, por ejemplo, acordar instrumentar outsourcing, en vez de la colaboración (Donahue y Zeckhauser, 2011: 53).

Otros factores que determinan el grado de colaboración en un patnerio público privado, son la escala de la obra o servicio a producir y los valores que determinan la trascendencia de lo que se producirá. Si se considera que la relación público privada es una estrategia basada en teoría de juegos, los gobiernos deben evitar juegos de corto tiempo y enfocar

su relación con la parte privada en juegos de largo alcance,<sup>1</sup> con el objetivo de crear un sistema de recompensas y castigos basados en la producción.

Sin embargo, persiste el problema del monitoreo y un sistema de pagos (castigo y recompensas) eficiente, puesto que al gobierno le resulta difícil establecer con claridad sus propios objetivos y mantenerlos estables cada cambio sexenal. Además, el sector privado no entrará en relación de largo plazo, si los pagos no le resultan redituables en el tiempo.

El tercer campo de interacción al que se alude líneas arriba, es la *preferencia* de la discrecionalidad, las cuales en pocos casos resulta posible alinear entre el sector público y el privado. Como lo señalan Donahue y Zeckhauser (2011: 58), las preferencias normalmente divergen y esto complica alcanzar metas, y en consecuencia, la relación es poco colaborativa.

Bajo este contexto, la búsqueda del valor público en un patnario público privado, contiene alto riesgo de quedar marginada. El rol del gobierno en una asociación, alianza o patnario público- privada, es elegir correctamente a su contraparte privada para compartir un alto nivel de discrecionalidad, con la finalidad de asegurar la innovación, ya que un piso mínimo de entendimiento entre las partes es fundamental para alinear la acción privada, a la misión y objetivos públicos que se han propuesto atender, por la vía de la asociación colaborativa. Lograr lo anterior no impide que la parte privada mantenga el interés de influir e impulsar sus propios objetivos en la visión del problema a resolver.

Lo anterior hace manifiesto el desencuentro de dos lógicas que interactúan, una de mercado que se basa en el concepto de la eficiencia bajo condiciones ideales y la otra de control gubernamental, con la que opera la estructura burocrática del gobierno. La tensión natural que existe entre ambas lógicas, invita a impulsar la relación hacia una lógica de empoderamiento del actor gubernamental, pero con apertura a la flexibilidad administrativa en la participación privada en programas de gobierno.

Por ello, el tamaño del gobierno resulta una variable a considerar. Desde años atrás se ha debatido entre liberales y conservadores respecto al adecuado tamaño del gobierno, lo que parece quedar superado si se reconoce que tanto el gobierno, como la empresa, tienen dimensiones débiles y fuertes en su composición (Donahue y Zeckhauser, 2011: 33; Hofmeister y Borchert, 2004). Cada uno tiene elementos particulares únicos, pero es posible alcanzar objetivos comunes, aunque por incentivos diferentes. Mientras lo público denota características que aluden al interés colectivo, a lo público estatal y la representación popular, lo privado denota otras características más específicas, como la flexibilidad, la eficiencia y la generación de valor.

En todos los modelos de patnarios público privado, se observa que el sector público juega un rol decisor en ellos, lo que conduce a introducir cierta regulación como componente del otorgamiento de ciertos niveles de discrecionalidad al sector privado. La propuesta de regulación de la discrecionalidad que se otorga a favor del privado, favorecería el interés público, si se considera que este recurso administrativo y legal de la

---

<sup>1</sup> Estos juegos son denominados por Axelroad (1984) como recíprocos o “tal cual por cual” (tiff for tat).

administración pública latinoamericana, ha sido para favorecer la opacidad y mantener altos niveles de corrupción. Los modelos de patnerarios público privado de baja regulación de la discrecionalidad, son más probables de identificar en países desarrollados, por su larga tradición en implementar las reglas institucionalizadas que proveen certidumbre en estas figuras.

Es importante destacar que los patnerarios pueden llegar a convertirse una forma particular de regulación, y en ocasiones se les otorga un sentido de sinónimos. Dussauge (2009: 446), siguiendo a Majone, señala que el debate en torno al Estado regulador gira en tres vertientes: a) privatización de monopolios públicos de servicios, b) la creación de agencias reguladoras autónomas y c) el desarrollo, en general, de nuevos mecanismos y herramientas de política para regular la provisión de servicios públicos.

Los patnerarios público privados como herramienta específica de política y gestión pública, tienen por otra parte la función de regular la provisión de servicios o la producción. Sin embargo, se destaca que el objeto de la regulación es la intervención, más que la colaboración, puesto que la primera persigue crear condiciones de igualdad y aumentar las condiciones de competitividad en el mercado para determinado sector, por ejemplo telecomunicaciones, energético, entre otros.

Tanto en los patnerarios, como en la regulación, existe la delegación. Solo que la delegación en la primera se otorga del sector público al sector privado, bajo una relación específica contractual a la que ambos se sujetan para colaborar; mientras que en la regulación existe también una delegación que puede ser contractual, pero celebrada entre el político y el burócrata, para que este último actúe como autoridad investida por la representación política, en la creación de mejores condiciones para los actores del sector privado pueden tener un mejor desempeño en las actividades que involucran fines públicos y privados (Donahue y Zeckhauser, 2011: 2012-222; Hernández, 2007).

Pueden pensarse en los patnerarios como formas de regulación, en particular aquellas que aluden a formas contractuales de prestación de servicios, donde la parte pública intenta mantener el control sobre la parte privada, pero los patnerarios que interesan como instrumento fundamental de un gobierno abierto, son las de tipo colaborativo, y no tanto las regulatorias.

Moore (2006: 6) establece que los patnerarios tienen tres características fundamentales. La primera, consiste en que se tratan de acuerdo o contratos voluntarios. Esto es, no existe obligación de participar en ellas y cada una de sus partes (público o privada), puede emprender por su cuenta la asociación y actividad que mejor convenga a su interés.

La segunda característica consiste en concebirlos como una negociación, más que una regulación, lo que nos facilita una mejor comprensión del fenómeno. El tercer aspecto señala que el patnerario “se construye a través de un proceso que respeta los intereses de los ciudadanos en lo que se refiere a la autoridad y el dinero públicos que serán comprometidos en dicho acuerdo” (Moore, 2006: 7). A este proceso, Hintze (2012: 60) y Falcao y Marini (2010:59) lo denominan “cadena de valor” en la actividad que es objeto de la asociación entre el sector público y el sector privado.

Por último, pero no menos importante, es el marco de evaluación de un patnario, cuyo criterio básico de evaluación es la producción de una mayor utilidad de valor público sobre el valor privado, lo que resulta un concepto difícil de operacionalizar y medir.

...la idea de que el valor público puede no ser lo que a menudo presumimos que es, a saber: el máximo bienestar (material) para el máximo número de individuos, alcanzado a través del libre mercado. Puede perfectamente ser más bien aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado. (Moore, 2006: 18).

Al respecto, Hintze (2012) coincide con Moore (2006) cuando afirma que no es posible identificar un concepto único de valor en general, así como su especificidad en el valor público. Esto podría representar una desventaja en la responsabilidad pública y en el cálculo del valor que se produce, a propósito de los márgenes de discrecionalidad que otorga el gobierno al sector privado en los patnarios público privados colaborativos.

## **Gobierno Abierto: el desafío inmediato de la Gobernanza Colaborativa**

Considerando los desafíos que los gobiernos enfrentan ante una realidad que se modifica cada vez con mayor rapidez, el retorno del Estado como parte de la solución a las crisis financieras internacionales, cuando antaño era el problema de los asuntos públicos, la instalación y uso de mecanismos de mercado en la esfera de lo público como los patnarios públicos-privados, los vouchers y el outsourcing (Cunill, 2012), entre otros factores, motiva la incorporación de actores que no sólo se ubican en la esfera gubernamental o en el tercer sector, sino también termina por involucrar al actor privado en el proceso de gobernar.

Mariñez y Valenzuela (2013) sostienen en su investigación que el proceso de gobernar en lo abierto implica cambios fundamentales en el servicio público, además de modificar las reglas del juego donde los actores se han venido desarrollando. Siguiendo a los autores, un gobierno abierto es resultado de la interacción de dos vías que constituyen la apertura: la transparencia que actúa como eje transversal en la gestión de lo público, y la participación colaborativa, ésta última dividida en tres interfaces: a) gobierno y ciudadanía, b) gobierno y sector privado, y por último, c) inter-gubernamental o intra gubernamental. Por tanto, un gobierno abierto es resultado de la apertura por cuatro vías. El modelo de gobierno abierto propuesto por Mariñez y Valenzuela (2013), destaca una lógica de gobernanza colaborativa en cada una de las cuatro dimensiones de un gobierno abierto, circunscritas a esquemas menos jerárquicos de administración y controles claros que potencien el efecto colaborativo en la relación gobierno y sector privado o social. La lógica colaborativa resulta un factor clave del éxito de una iniciativa (o modelo) de la envergadura de gobierno abierto, dado que los mecanismos de transparencia y participación incumben sobremanera a las relaciones trazadas, en cada una de las interfaces. Cuando se analiza gobierno abierto en el marco de una gobernanza

colaborativa, la relación entre gobierno y sector privado es fundamental, y por lo general se expresa en patnerios público-privado.

Tales patnerios se definen en términos amplios como un acuerdo contractual signado entre el gobierno y una entidad del sector privado, con el propósito de lograr mayor participación de éste último, en planes de acción que promuevan compromisos en proyectos de desarrollo, infraestructura, producción y entrega de bienes y servicios (Eggers y Startup, 2008). Jooste y Scott (2012), siguiendo a Friedland y Alford (1991) señalan que bajo reglas de ciertas reglas, las acciones proyectadas entre actores públicos y privados, contienen un esfuerzo por crear relaciones asociativas entre distintos tipos de organización pública, privada, sin fines de lucro y no gubernamentales, que operan con una lógica institucional diferenciada.

Por otra parte, la definición de Klijn, Edelenbos, Kort y Twist (2008: 253) se acerca a una patnerio, como una “cooperación entre actores públicos y privados en los cuales los actores desarrollan productos de inversión y/ o servicios y en el que los riesgos, los costos y beneficios son también compartidos” (Klijn *et al*, 2008: 253). Asimismo Kernaghan (2004:196) siguiendo a Bovair, establece una definición más amplia que las define desde una perspectiva inter-organizacional, como "asociaciones entre una organización del sector público (u organizaciones) y cualquier organización fuera del sector público" (Kernaghan, 2004:196).

Las relaciones entre gobierno- empresa- sociedad tiene implicancias directas en el modo que se prestan los servicios públicos, que bajo un gobierno abierto, se enmarcan en dos valores predominantes de la apertura gubernamental: transparencia y participación cívica.

La mística de colaboración entre gobierno y sector privado para la prestación de los servicios públicos, debe sustentarse en una mayor apertura y el uso de las tecnologías de la información a favor del ciudadano para mejorar la eficiencia de su participación en la gestión de lo público.<sup>2</sup> Un gobierno abierto es el vehículo que intenta apuntalar cambios, pero bajo las mismas reglas, procedimientos y rutinas, resultan bajas las probabilidades de éxito. Entre los variados objetivos de un gobierno abierto destaca agregar valor a la acción pública, reconociendo desde luego las vicisitudes que los actores enfrentan para lograr acuerdos de colaboración, en términos de suma positiva (Valenzuela, 2015). La entrega de los servicios públicos, bajo esquemas colaborativos, resulta de emprender previamente el cambio y ajustes de reglas para afianzar nuevas formas institucionales, organizativas y de gestión, que moldean una gobernanza colaborativa. ¿Hacia dónde debe dirigirse ese cambio o ajuste?

## **El Nuevo Servicio Público ¿Qué es lo nuevo?**

---

<sup>2</sup> Desde una perspectiva económica se le denomina consumidor o usuario

El servicio público en su acepción tradicional suponía “una actividad que hubiera sido retenida por el Estado, excluida del mercado, asumida en cuanto a su titularidad, aunque su gestión podía ser concedida a particulares” (Rebollo, 2008: 366). Ante la crisis del Estado de bienestar, la producción y prestación de los servicios públicos, no podía mantenerse ajena a mecanismos de mercado que favorecieran la cobertura y satisfacción de los ciudadanos, que gradualmente fueron vistos como consumidores. El concepto tradicional debió ser reinterpretado, y en ese proceso se fueron logrando mecanismos de colaboración entre el sector público y privado, como se explicó ampliamente líneas arriba. En medio del retorno del Estado, como factor de equilibrio ante la mano invisible que invocan las fuerzas del mercado, el Nuevo Servicio Público (en adelante NSP) se constituye como alternativa, cuyo antecedente inmediato nació hace casi tres décadas atrás. Se trata del paradigma gerencial conocido como Nueva Gestión Pública (en adelante NGP), que se presentó como la solución a los problemas del sector público a fines de la década de los setentas, y que se consolidó como el enfoque predominante por varias décadas. La existencia de una crisis o déficit fiscal, aludido líneas arriba, imposibilitó continuar con políticas públicas proteccionistas y políticas económicas expansivas.

De esta forma, los defensores de la NGP hicieron famosa la frase “*steer, not row*” (dirigir, no remar), para destacar que el Estado debía dejar de asumir la totalidad del proceso de la producción y prestación del servicio público, por representar una fuerte carga a la administración. La subcontratación de compañías privadas mediante mecanismos de mercado, promovió la transformación del funcionario público en un facilitador de condiciones para proveer servicios a la comunidad. De esta forma se privilegió la eficiencia, como valor central en la administración pública.

Bajo esta premisa, se inauguró una etapa de modernización del Estado sustentada en el adelgazamiento de sus estructuras burocráticas, la privatización de empresas públicas, así como la incorporación al sector público, de principios de racionalidad económica y la transferencia (o implantación) de procesos aplicados en la administración de empresas. En términos de Osborne y Gaebler (1992), la NGP buscó incentivar el emprendedurismo (llamado también emprendimiento), como vía para reinventar el gobierno. Hoy en día, se observa que ese adelgazamiento representó un vaciamiento del Estado, con efectos cuestionables, si se considera que en los últimos años el gobierno ha resultado ser la solución a los problemas del mercado. La eficiencia es un valor a conservar en los modelos de gestión pública presentes y futuros, pero no es el único, sino el complemento de otros valores que impulsen el mejoramiento del servicio público.

Transcurridas varias décadas de la implementación de la NGP, la evaluación de sus resultados es poco alentadora. Algunas voces cuestionan el desplazamiento del ciudadano para abrir paso al consumidor de bienes y servicios que el Estado produce. Rainey (2009) expresa que las organizaciones públicas producen bienes y servicios que no necesariamente son intercambiados en el mercado, lo que ha producido múltiples conflictos en la instrumentación de la NGP. Y ello ha devenido en fallas al buscar implantar la eficiencia a cualquier costo, como si la administración pública fuera equiparable con la administración de empresas a plenitud. Si bien no todo resultado es negativo, si ha sido

insuficiente frente a complejos retos que tiene la administración pública por delante. Las mermadas capacidades del Estado (política, organizacional y humana), ha dado lugar a un fenómeno de asociarse con organizaciones privadas y sociales para brindar ciertos servicios públicos primarios.

La NGP busca establecer organizaciones públicas que se constituyen por tres grupos diferenciados e interconectados en la búsqueda de resultados: la cúpula jerárquica, las dependencias de staff y las dependencias operativas (Barzelay, 1998; González, 2010). En este sentido Peters y Pierre (2005: 131) establecen que “la NGP, la dirección es principalmente una estrategia intraorganizacional dirigida a dar rienda suelta a los elementos productivos del servicio público”. No obstante las interconexiones entre esta relación tripartita a la que alude Barzelay (1998) y González (2010), así como la estrategia organizacional de Peters y Pierre, han fallado en alinearse y comunicarse entre sí, evitando una real integración entre el orden directivo (políticos), el administrador (emprendedores) y las agencias (operadores), lo que ha devenido en importantes fallas en la provisión de servicios públicos.

El NSP representa un enfoque emergente en los estudios de Administración Pública, que propone rescatar los fundamentos normativos del servicio público, sin menoscabo de los avances alcanzados bajo el enfoque gerencialista de la NGP. Denhard y Denhardt (2007) cuestionan las condiciones actuales que predominan en el servicio público, e invocan algunos conceptos como ciudadanía, democracia y sentido pertenencia, como el corazón del servicio público moderno, por encima de conceptos como consumidor, mercado y competencia. La tesis central del NSP es “serving, not steering” (servir, no dirigir), y se propuso en un ensayo seminal publicado en la *Public Administration Review* (Denhardt y Denhardt, 2000). El principal reto que alude el NSP, es pensar cuidadosa y críticamente, qué es el servicio público, porqué es importante y cuáles son los valores que deberían guiar, el qué y cómo, de la función pública.

Son cuatro los fundamentos que dan origen a la propuesta del NSP:

a) Ciudadanía democrática. Se argumenta que la búsqueda de valores centrados en la eficiencia administrativa condujo a olvidarnos de nosotros mismos: los ciudadanos. El enfoque postula una ciudadanía que haga lo que supone que el ciudadano debe hacer en democracia: poner a funcionar al gobierno. La aspiración es aproximarse lo más posible a una mejor sociedad, que reivindique la dignidad humana, mediante la formación de un gobierno ciudadano-céntrico, es decir, un gobierno que confíe en el valor de la colaboración entre gobierno y ciudadanos.

b) Comunidad y sociedad civil. Citando a Robert Putnam (2000), los autores señalan que la tradición democrática está sustentada en la existencia de un compromiso cívico activo, a diferente nivel en el contexto de una diversidad de grupos, asociaciones, equipos de trabajo, entre otros, que colectivamente constituyen la sociedad civil. Hoy en día, el ciudadano se muestra desilusionado del comportamiento de los políticos y el gobierno, sin embargo, todavía existen ciudadanos dispuestos a poner su tiempo para involucrarse en

los asuntos públicos. El administrador público bajo el enfoque de un NSP, juega un rol creador de conexiones entre los ciudadanos y sus comunidades, produciendo un mejor entendimiento de los actores públicos no gubernamentales y gubernamentales.

c) Humanismo organizacional y Nueva Administración Pública. Los autores retoman ideas del teórico más representativo del humanismo organizacional, Chris Argyris (1957), quien contrasta los avances de la psicología en la investigación del comportamiento del individuo desde edad temprana hasta edad adulta, desde la pasividad hasta la actividad, desde la dependencia hasta la independencia, frente al menor desarrollo de la psicología organizacional en esos mismos procesos. Cita que las prácticas administrativas no han cambiado con el tiempo y es categórico cuando señala que los trabajadores en las organizaciones, tienen relativamente poco control sobre lo que hacen. Los administradores deberían de emplear sus habilidades en elaborar un efectivo diagnóstico que permita hacer crecer a los miembros de la organización e impulsarlos a ser más creativos.

El humanismo organizacional emite una fuerte crítica a la perspectiva teórica del hombre racional de Herbert Simon, al señalar que su modelo es muy similar a la teoría administrativa tradicional, toda vez que el modelo racional deja por fuera un rango de comportamiento más amplio y cercano a la experiencia humana. Es un hecho que las personas actúan espontáneamente y la experiencia del caos e imprevisibilidad en sus vidas tiene un impacto en las decisiones.

Por otra parte, ubicamos la otra fuente del enfoque en la línea de la Nueva Administración Pública, corriente teórica que no llegó a cohesionarse, formada por estudiosos de esta disciplina, movimientos radicales y diversos especialistas de otras disciplinas, que a fines de la década de los sesentas enfatizaron la importancia de explorar modelos alternativos al tradicional de control jerárquico (implementación de arriba hacia abajo), presupuesto central del modelo burocrático weberiano que dominaba en esa época. Este movimiento cuestionaba la despersonalización organizacional de la administración pública tradicional, mediante la discusión de modelos organizacionales alternativos, con la mira de alcanzar una "organización dialéctica".

d) Posmodernismo. Se trata de un enfoque que se muestra escéptico a los esquemas tradicionales para entender la administración pública, en especial el enfoque racional, así como el método positivista de formar conocimiento en las Ciencias Sociales. Los autores destacan la crítica hecha por el posmodernismo a la ciencia contemporánea, enfatizando su inclinación por explicar de forma principal los hechos, más que los valores. Los autores cuestionan la medición del comportamiento social con base en métodos de las Ciencias Naturales, como si fuera equiparable a la reacción de los elementos químicos y los objetos en el campo de la física.

El posmodernismo postula en las Ciencias Sociales, que los hechos y los valores son difíciles de separar, ya que en muchas ocasiones los valores explican en mayor medida la acción humana. El posmodernismo en la Administración Pública, que de acuerdo a esta

corriente teórica, está centrado en el método del discurso, como instrumento para solucionar problemas públicos, toda vez que es el mecanismo para generar un compromiso con el otro, es decir, el discurso da origen a una convicción que no necesariamente se guía por el interés racional egoísta que supone la elección racional. Este argumento cuestiona severamente la separación de los valores y los hechos, que defendía Simon, toda vez que afirmaba que la política está directamente vinculada con valores, mientras que la Administración entraña decisiones calculadas a partir de hechos (Harmon y Richard, 1999: 194). Por otra parte, se atisba un consenso en torno a lo que Majone (2005) denomina como una amenaza a la deliberación pública la “separación artificial entre valores y capacidad racional” (Majone, 2005: 43), lo que viene a fortalecer el enfoque del NSP en cuanto a rescatar la dignidad en el servicio público, formado por seres humanos que se relacionan con otros ciudadanos que son quienes participan en la co-producción, a diferencia de otros que solo reciben el servicio público.

Desarrolladas las raíces del NSP, conviene analizar los diez factores que se muestran en la tabla 1 y que distinguen este paradigma emergente, respecto a otros modelos de gestión más consolidados en la teoría, como son la NGP y la Administración Pública Tradicional (APT).

**Tabla 1**  
Atributos de tres modelos de gestión pública en perspectiva comparada

	<b>Administración Pública Tradicional</b>	<b>Nueva Gestión Pública</b>	<b>Nuevo Servicio Público</b>
<b>Fundamentos teóricos y epistemológicos</b>	Teoría política y Ciencias Sociales	Teoría económica y Ciencia Social positivista	Teoría democrática y los enfoques críticos e interpretativos
<b>Racionalidad y modelos asociados de comportamiento</b>	Racionalidad sinóptica, el hombre administrativo	Racionalidad técnica y económica, el hombre económico	Racionalidad estratégica, pruebas de racionalidad política, económica y organizacional
<b>Concepción del interés público</b>	Interés público está políticamente definido en la ley	Interés público definido está representado por la agregación de preferencias	Interés público como resultado de un diálogo acerca de valores compartidos
<b>Frente a quien responde el servidor público</b>	Electores	Consumidores	Ciudadanos
<b>Rol del Gobierno</b>	Remar, diseño e implementación de políticas (policy) centradas en sencillos objetivos definidos políticamente (politics)	Dirigir, actuar como catalizador de las fuerzas del mercado	Servir, negociación e intermediación de intereses entre ciudadanos y grupos comunitarios, creando valores compartidos

<b>Mecanismos de política pública</b>	Administrando programas a través de agencias de gobierno	Creando una estructura de incentivos para alcanzar objetivos de política pública a través de agencias privadas y no gubernamentales	Construyendo coaliciones de agencias públicas, no gubernamentales y privadas para conocer mutuamente el grado de necesidades
<b>Enfoque de rendición de cuentas</b>	Jerárquico, los administradores son responsables frente a los líderes políticos electos democráticamente	Dirigido al mercado, la acumulación de interés egoísta resultará en productos deseados por amplios grupos de consumidores	Multifacético, servidores públicos deben atender la ley, valores comunitarios, normas políticas, estándares profesionales e intereses ciudadanos
<b>Discrecionalidad administrativa</b>	Discrecionalidad limitada permitida a oficiales administrativos	Amplia libertad para metas emprendedoras	Discrecionalidad necesaria, pero restringida y sujeta a rendición de cuentas
<b>Estructura organizacional</b>	Organizaciones burocráticas marcadas por una autoridad de arriba hacia abajo dentro de agencias y control o regulación	Organizaciones públicas descentralizadas con un control primario dentro de la agencia	Estructuras colaborativas con liderazgo compartido externa e internamente
<b>Motivaciones del servidor público y administradores</b>	Pagos y beneficios del servicio civil de carrera	Espíritu emprendedor, deseo ideológico de reducir el tamaño del gobierno	Servicio público basado en el deseo de contribuir a la sociedad

Fuente: J. Denhardt y R. Denhardt (2007:28-29)

## Algunas pistas empíricas

Sin ciudadanía, no hay colaboración, pero tampoco sin gobierno abierto a coproducir, codiseñar o cocrear. El NSP promueve el retorno a los valores democráticos que guían la función pública, reconociendo la importancia de innovar en un marco de apertura y colaboración que concibe un Gobierno Abierto. El servicio público bajo este enfoque emergente crea, por tanto, escenarios en los que el administrador público facilita la creación de oportunidades y la prestación de los servicios a partir de una relación cercana, de diálogo y deliberación con los ciudadanos. Es un tipo de liderazgo en el cual los administradores públicos se comprometan con los ciudadanos para identificar y definir conjuntamente los problemas y crear soluciones (Brainard y McNutt, 2010, 841-842).

El enfoque del NSP precisa reconocer ciertas restricciones que se avizoran en algunas regiones de América Latina, no solo por el arraigo de otros modelos de gestión como la NGP y al APT, sino por ciertos déficits de profesionalización y rendición de cuentas, entre otros factores. La propuesta del NSP como modelo para gestionar lo público, en un marco

de gobernanza colaborativa, el actor privado adquiere relevancia en la producción y prestación de los servicios públicos. Pero se recupera como foco de atención, la importancia del servidor público, donde los valores de servicio, negociación e intermediación de intereses con los ciudadanos y grupos comunitarios, favorece la condición de creación de valores compartidos.

La colaboración con el sector privado en la consecución de servicios públicos, demanda eficiencia pero no a cualquier costo, sino criterios explícitos de responsabilidad y sentido de convicción, respecto del rol que juega el servidor público, en el NSP. Es clave delimitar la dosis de discrecionalidad otorgada al actor privado y, por ende, se reconoce que tiene un carácter patrimonial colaborativo que no es ilimitado, sino que está sujeto a una efectiva rendición de cuentas. Esto es consistente con el modelo de gobierno abierto que promueve el mejoramiento de los servicios públicos, meta de los gobiernos adheridos a OGP.<sup>3</sup>

Por lo anterior, es elemental reconocer las diferencias entre el sector público y el sector privado. El primero, asume tareas más complejas y está sujeto a normas de legalidad más estrictas, y su actividad responde al interés público, sus controles son políticos y su margen de discrecionalidad es reducido (Parsons, 2007: 43). El sector privado enfrenta una problemática distinta, donde la competencia en función del precio de mercado, la utilidad y los controles gerenciales, son elementos propios por superar, y su margen de discrecionalidad es mayor que en el sector público, aunque no ilimitado. Estas diferencias muestran el gran reto en un patrimonio público privado, de empatar aspectos tan diversos como los aquí enunciados.

Para trazar una línea empírica que brinde pistas de donde se ubica la preocupación de los países por mejorar los servicios públicos, se procesaron datos de una base elaborada a partir del primer plan de acción, que los países de América latina y anglosajona, presentaron para adherirse a la iniciativa internacional de OGP. Se obtuvieron resultados basados en el marco de análisis NORT,<sup>4</sup> y se destacan algunos de ellos en la tabla 2, que comprende solo el eje de “mejoramiento de los servicios públicos”. Del total de países en la región continental americana, el 75% (12) de los países establecieron acciones o compromisos en el eje de mejoramiento de servicios públicos. El marco NORT indica que la dimensión tecnológica predomina con un 49.3%, y el resto se muestra equilibrado con porcentajes similares que oscilan entre, 14.3% (N), 16.9% (O), 19.5% (R).

---

<sup>3</sup> El eje de mejoramiento de servicios públicos es uno de cinco ejes del OGP.

<sup>4</sup> El marco NORT se forma por cuatro dimensiones: Normativa-institucional (N), Organizativa (O), Relacional (R) y Tecnológica (T).

**Tabla 2**

Resultados en América del marco NORT en el eje de mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimensión NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Argentina	4	1	1	3	9
Brasil	0	2	0	2	4
Canada	0	0	0	4	4
Chile	0	1	0	3	4
Colombia	0	1	3	4	8
Costa Rica	2	1	2	4	9
Estados Unidos	1	1	3	4	9
Honduras	2	3	2	0	7
México	0	1	0	3	4
Paraguay	0	0	1	3	4
Perú	1	2	2	4	9
Uruguay	1	0	1	4	6
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>13</b>	<b>15</b>	<b>38</b>	<b>77</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

Del 75% (12) de países en este eje, Argentina, Costa Rica, Estados Unidos y Perú, son las naciones que más compromisos destinaron a este eje de OGP, cada uno con 11.7% (9). Argentina destaca por tener más compromisos de tipo Normativo-institucional, una dimensión donde solo cinco países diseñaron acciones, mientras que Canadá es el único que enfoca todas sus acciones en la dimensión Tecnológica.

Si se divide en tres regiones el continente, el 22% (17) de las acciones en servicios públicos corresponde a la región del norte (Canadá, Estados Unidos y México), el 20.8% (16) para la región central (Costa Rica y Honduras), y finalmente con el 57.2% (44) en la región sudamericana (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay). En promedio la región de Norteamérica se comprometió en promedio a 5.6 acciones, mientras que Centroamérica con 8 acciones y en Sudamérica con 6.3, todas en el eje de mejoramiento de los servicios públicos.

Las lecciones que nos deja este ejercicio, indica que el mejoramiento de los servicios públicos en los países del continente americano vienen por vía de la tecnología de la información y la comunicación, la evaluación que resta por hacer en futuros trabajos, es identificar los términos en los que participa el sector privado y que tan transparente resulta esa relación respecto al uso y disposición de los recursos públicos empleados. No obstante, al revisar los datos por región, destaca Centroamérica como excepción del predominio en la dimensión tecnológica, como sucede en el Norte y Sudamérica. La evidencia indica que las acciones se dividen en porciones iguales de 25% (4) por dimensión NORT, de un total (16) de acciones (véase tablas 3, 4 y 5).

**Tabla 3**

Resultados en Centroamérica del marco NORT en el eje de mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Costa Rica	2	1	2	4	9
Honduras	2	3	2	0	7
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>16</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

**Tabla 4.**

Resultados en Sudamérica del marco NORT en el eje de mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Argentina	4	1	1	3	9
Brasil	0	2	0	2	4
Chile	0	1	0	3	4
Colombia	0	1	3	4	8
Paraguay	0	0	1	3	4
Perú	1	2	2	4	9
Uruguay	1	0	1	4	6
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>44</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

**Tabla 5**

Resultados en Norteamérica del marco NORT en el eje de mejoramiento de servicios públicos del OGP

País	Dimension NORT				Total
	Normativo-institucional	Organizativo	Relacional	Tecnológico	
Canadá	0	0	0	4	4
Estados Unidos	1	1	3	4	9
México	0	1	0	3	4
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el primer plan de acción del OGP

## Reflexión abierta

No todos los países lograron todos los propósitos originales en el primer plan de acción. Se asomó el factor político como una barrera no prevista y los vaivenes del cambio político electoral para lograr algunas metas. A la fecha, los países han diseñado su segundo plan de acción y algunos están en proceso de hacerlo. Mejorar los servicios públicos, va más allá del cambio tecnológico, supone la aparición de nuevos actores, que no son los políticos. Para implementar los cambios que exige un gobierno abierto en la administración, requiere de un nuevo servicio público que rescata valores organizacionales como los vistos en el presente artículo.

Los principales retos que se asoman en el gobierno abierto, para lograr no solo el mejoramiento de los servicios públicos, sino el mejoramiento de la administración pública, son los siguientes:

- a) Otorgarle voz al Administrador Público. Si gobierno abierto le otorga voz a la ciudadanía, el modelo que lo gestiona debe hacer visible al servidor público que implementará los compromisos asumidos.
- b) Identificar liderazgos en el sector público con el gobierno abierto. Sin una contraparte de la ciudadanía comprometida, del lado donde se hacen los procesos y se exige resultados, gobierno abierto puede ser un gobierno cerrado al interior de sus dependencias y áreas de servicios. Esto implica generar capacidades para la innovación desde dentro del gobierno y reconocer el esfuerzo del servidor público.
- c) La evaluación del ciudadano vinculante al quehacer gubernamental. Ir más allá de la gobernanza democrática y generar gobernanza colaborativa, requiere de un proceso de evaluación permanente del ciudadano sobre el gobierno y la administración pública. La voz ciudadana debe estar presente en todas las etapas del servicio público y para ello el instrumento de evaluación es fundamental aplicarlo y tomarlo en cuenta para decidir los asuntos públicos.
- d) La era de la información digital exige crear capacidades para procesar información y arraigar valores en el servidor público para su uso. Hoy el gobierno tiene una función productora de información y datos que no puede soslayar. Por tanto, la ciudadanía debe tener capacidades para procesarla o sus intermediarios destinados a procesar la información. Además, la ética asume un rol fundamental en el uso de enormes cantidades de información y datos que maneja el servidor público. Si el uso de la información y la exigencia de acceder a la información pública, no se acompaña de un conjunto de valores éticos, se podría perder legitimidad en la propuesta que busca apuntalar el gobierno abierto.

## Referencias

- Aguilar, L.** 2007. El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza, ponencia del *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 30/10 – 2/11/2007.
- Aguilar, L.** 2009. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Axelroad, R.** 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Barzelay, M.** 1998. *Atravesando la burocracia: una perspectiva de la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bovair, T.** 2004. "Public-Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice". *International Review of Administrative Sciences*. 70:2, pp. 199-215.
- Brainard, L. y McNutt, J.** 2010. "Virtual Government-Citizen Relations: Informational, Transactional, or Collaborative?" *Revista Administration & Society*. 42:7, pp. 836-858.
- Cabrero, E. y Peña, J.** 2009. "Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México". En *La gerencia pública en América del Norte. Tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, Pardo, M. y Velasco, E. (coords). Monterrey: COLMEX- IAP NL.
- Cunill, N.** 2012. "¿Qué ha pasado en lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 52, pp. 7-44.
- Denhardt y Denhardt.** 2000. "The New Public Service. Serving rather than Steering". *Public Administration Review*. 60:6, pp. 549-559.
- Denhardt, J. y Denhardt, R.** 2007. *The New Public Service. Serving, not steering*. New York: M. E. Sharpe.
- Donahue, J. y Zeckhauser, R.** 2011. *Collaborative Governance. Private roles for public goals in Turbulent Times*. New Jersey: Princeton University.
- Dussauge, M.** 2009. "La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades". *Gestión y Política Pública*. 18:2, pp. 439-495.
- Eggers, W. y Startup, T.** 2008. *Cerrando la brecha de la infraestructura: El papel de las Asociaciones Público- Privadas*. Londres: Deloitte Research.
- Evans, P.** 2007. "El Estado como problema y solución". En *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate del ayer para fortalecer el actual*, Acuña, C. (comp.). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado- Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp. 17-54.

- Falcao, H. y Marini, C.** 2010. *Guía de Gobernanza para resultados en la Administración Pública*. Brasil: Publix Instituto.
- González, N.** 2010. "Barzelay y la burocracia: orientación al cliente y participación ciudadana". *Encrucijada*. 5, pp. 1-13.
- Harmon, M. y Mayer, R.** 1999. *Teoría de la organización para la administración pública México*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Políticas y Administración Pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hernández, F.** 2007. "La independencia de las agencias reguladoras en México. El caso de los sectores energético y de telecomunicaciones". *Gestión y Política Pública*, 16:1, pp. 61-100.
- Hintze, J.** 2012. "La evaluación de la efectividad de las organizaciones públicas (y la construcción de sus indicadores)". *Buen Gobierno*. pp. 55-92.
- Hofmeister, A. y Borchert, H.** 2004. "Public-private partnerships in Switzerland: crossing the bridge with the aid of a new governance approach". *International Review of Administrative Sciences*. 70:2 pp. 217-232.
- Jooste, S. y Scott, R.** 2012. "The Public-Private Partnership Enabling Field: Evidence from Three cases". *Administration & Society*. 44:2, pp. 149-182.
- Kernaghan, K.** 2004. "Symposium on Public- Private Partnerships Revisited: Implications for Future Governance: Introduction". *International Review of Administrative Sciences*. 70:2, pp. 195-198.
- Klijn, E. Edelenbos, J., Kort, M. y Twist, M.** 2008. "Facing management choices: an analysis of managerial choices in 18 private partnership projects complex environmental public-private partnership projects". *International Review of Administrative Sciences*. 74:2, pp. 525-281.
- Lynn, L.** 2000. "Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10:2, pp. 233-261.
- Majone, G.** 2005. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, F. y Valenzuela, R.** 2013. *Gobierno Abierto: ¿Más Innovaciones ¿Más Gobierno? ¿Más Sociedad? ¿En Qué Consiste? Propuestas para los Gobiernos Locales*. México: Porrúa.
- Moore, M.** 2006. "Creando valor público a través de asociaciones público-privadas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 34, pp. 1-22.
- Osborne y Gaebler.** 1992. *Reinventing Government: How the entrepreneurial is transforming the public sector*. Reading, M.A: Addison- Wesley.

- Parsons, Wayne.** 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO y Miño y Dávila.
- Peters, G. y Pierre, J.** 2005. "¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública". En *La Gobernanza Hoy: 10 Textos De Referencia*, Agusti C. (Ed.). Madrid: INAP, pp. 123-144.
- Plischoff, C. y Araya, J.** 2012. "Las alianzas público-privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena". *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*. 19, pp. 174-198.
- Rabotnikof, N.** 2005. *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.
- Rainey, H.** 2009. *Understanding and Managing Public organizations*: San Francisco CA: John Wiley and Sons.
- Rebollo, L.** 2008. "Sobre el nuevo concepto de servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras" en David Cienfuegos y Luis Rodríguez (Coord), *Actualidad de los servicios públicos en Iberoamérica*, pp. 355-382. México: UNAM.
- Şimandan, R.** 2009. "Thinking about Bureaucracy: Mises versus Niskanen". *The Romanian Economic Journal*. 12:34, pp. 85-96.
- Valenzuela, R.** 2015. "La transparencia colaborativa: una herramienta para gobierno abierto". *Buen Gobierno*. 3:1 pp. 2-18.
- Valenzuela, R.** 2012. "De la periferia al centro. Análisis de un Gobierno Abierto como vía para la consolidación de la democracia en México". En *XIII certamen de ensayo político*, CEE (Ed.). Monterrey: Comisión Estatal Electoral, pp. 13-35.