

Curso online: **Transparencia y Gobierno Abierto**

Módulo 1 Modelos de democracia y gobierno electrónico: el concepto de gobierno abierto.

Autores

Manuel Villoria Mendieta

Catedrático de Ciencia Política

César Nicandro Cruz-Rubio

Coordinador Área Políticas Públicas
e Investigador GIGAPP

mayo de 2014

Índice de contenidos

Capítulo 1	Presentación	2
Capítulo 2	El gobierno abierto entendido desde el e-government: tipologías y marco conceptual.	3
2.1.	Modelos de democracia: un marco normativo para ubicar el gobierno abierto	4
2.2.	Modelos normativos del Gobierno Electrónico	7
2.2.1.	Modelo 1. eGovernment como promotor de eficiencia y eficacia: (eServices / eAdministration).	11
2.2.2.	Modelo 2. eGovernment como gobierno accesible, transparente y receptivo (<i>Open Government</i>)	12
2.2.3.	Modelo 3. eGovernment como factor de cohesión: (<i>eInclusion</i>)	13
2.2.4.	Modelo 4. eGovernment como esfera pública: (eParticipation / eDeliberation)	14
Capítulo 3	Las raíces del gobierno abierto	16
3.1.1.	Las “cuatro ideas de gobierno” que asume el gobierno abierto	18
3.2.	El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.	19
3.3.	El gobierno transparente que rinde cuentas.	21
3.4.	El gobierno participativo y promotor de civismo.	23
3.5.	El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.	26
Capítulo 4	El concepto del Gobierno abierto	29
4.1.	Principios / valores del Gobierno Abierto	29
4.1.1.	Transparencia, participación y colaboración: la visión (noción) seminal	29
4.1.2.	Transparencia, participación, rendición de cuentas, tecnología e innovación: la visión del la OGP	30
4.2.	Definiendo Gobierno abierto: ¿Modelo de gobernanza o modo de actuación?	31
4.3.	Una propuesta de definición de gobierno abierto	35
4.4.	¿Qué no es gobierno abierto?	37
4.4.1.	El gobierno abierto <i>no es lo mismo que</i> gobierno electrónico	38
4.4.2.	El gobierno abierto <i>es algo más que</i> la gobernanza electrónica	39
4.4.3.	El gobierno abierto <i>no es lo mismo que</i> datos abiertos	41
4.4.4.	Estrategias vinculadas: control de la corrupción y gobierno electrónico	41
4.4.5.	Recapitulación: Clarificaciones conceptuales	42
	Bibliografía y referencias	44

CAPÍTULO 1 PRESENTACIÓN

Este documento tiene dos partes. La primera tiene por propósito ofrecer las nociones teóricas y conceptuales para comprender y analizar el gobierno abierto. La segunda hace lo propio para el concepto de transparencia, buena gobernanza y los valores del gobierno abierto, y brinda una no exhaustiva relación de herramientas y recomendaciones útiles para el diseño de estrategias de gobierno abierto.

Conocer la centralidad de la transparencia y del gobierno abierto en el mundo actual, exige identificar y comprender las implicaciones que han tenido la emergencia y el avance de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) sobre la sociedad, la economía, sobre la democracia, los procesos de gobierno y sobre la gestión de lo público orientados hacia el buen gobierno.

Ello es cierto no sólo para comprender los acoplamientos y afortunadas convergencias, sino también las tensiones generadas o amplificadas con su llegada entre visiones, filosofías y herramientas vinculadas al desarrollo del gobierno electrónico, la gobernanza, la transparencia y el gobierno abierto. Son diversos los enfoques para estos objetos de estudio, así como diversas también las corrientes disciplinarias sobre las cuales pueden definirse y estudiarse estos conceptos.

El gobierno abierto es un concepto y un paradigma en construcción. Como tal precisa de un debate profundo para su fortalecimiento y consolidación como modelo emergente del buen gobierno (good governance).

Consideramos que, para el caso español, esta necesidad de debatir sobre el presente y futuro del gobierno abierto como modelo de gobernanza es más que necesario, ante los retos a los que actualmente se enfrentan las administraciones públicas. Este documento pretende situar al lector en este debate y ofrecer herramientas conceptuales que le permitan una adecuada comprensión de tan relevantes términos así como sobre su vínculo.

Con base en la discusión teórica y conceptual abordada, así como un repaso a los valores o principios que articulan el gobierno abierto, este documento ofrece en el apartado final una identificación y descripción (no exhaustivos) de instrumentos o técnicas de gobierno abierto, que a la manera de “caja de herramientas” sirva como sugerente revulsivo útil para el diseño de políticas y estrategias basadas en este enfoque, y que promuevan la transparencia, participación y rendición de cuentas.

En Madrid, España. Marzo 2014

CAPÍTULO 2 EL GOBIERNO ABIERTO ENTENDIDO DESDE EL E-GOVERNMENT: TIPOLOGÍAS Y MARCO CONCEPTUAL.

En general, podríamos decir que no existe una única forma de uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) por parte de los gobiernos. Las modalidades son diversas y están en continuo proceso de reinvención.

Para empezar, una distinción importante es aquella que desarrolla el gobierno electrónico (*eGovernment*) como una estrategia *top-down* en la que los diferentes gobiernos simplemente mejoran la prestación de sus servicios y ejercitan de forma más cómoda para el ciudadano su autoridad pública, usando diversos canales electrónicos; a esta modalidad podríamos llamarla *eServicios* (*eServices*) y está situada aún en modelos de gobernabilidad tradicional (*governability*), donde el papel del gobierno se sigue considerando casi monopolístico para la solución de problemas colectivos.

Pero también existe una estrategia más cercana al *bottom-up*, en la que el *eGovernment* es la expresión de una doble vía de interacción y, además, está diseñado para extraer el máximo de iniciativas, propuestas e informaciones de la ciudadanía. En este caso, la administración electrónica ya implica un sistema de contactos entre la ciudadanía y el gobierno, a través de las nuevas tecnologías de información y comunicación, para la mejor provisión de servicios públicos y la posibilidad de que los ciudadanos desarrollen un diálogo ágil y continuo con las administraciones públicas. Esta modalidad se encuentra mejor representada dentro del paradigma de la gobernanza (*governance*), entendido como aquél en el que el “proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (Aguilar Villanueva, 2006:99).

Precisamente, la utilización de internet y otros tipos de tecnologías para apoyar los mecanismos de gobernanza han generado el denominado nuevo paradigma de la *eGobernanza*. Y su expresión más típica es la acción posibilitadora que el “gobierno abierto” representa, lo que supone aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas TICs para “lograr fortalecer la posición de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema democrático ofreciendo más posibilidades para el ejercicio de la rendición de cuentas, a través de mejores mecanismos de escucha y de nuevas formas de acceder a la participación, la información y el análisis de la acción pública” (Coroján & Campos, 2011:7).

Por otra parte, nos encontramos también con diferencias en el tipo de tecnologías utilizadas. Las visiones tradicionales de *eGovernment* se centraban en el uso de internet, pero en la actualidad el *eGovernment* incorpora como instrumentos tecnológicos el “*cloud computing*”, las aplicaciones móviles/wireless, los Pocket PC/ terminales portátiles, etc. Así, recientemente se habla de “*mobile governance*” (Hattowa, 2008 ; Hellstrom, 2008), un concepto paraguas que, a su vez, cubre todo un conjunto de iniciativas relacionadas con el uso de tecnologías móviles (por ejemplo, SMS, USSD, geolocalización, etc.) en áreas como la participación ciudadana, la gestión de emergencias y crisis, la provisión de servicios públicos o la

información pública, con la finalidad de facilitar el acceso a sectores más amplios de población que aquellos que pueden usar internet en un momento dado.

Otra tipología útil es la que distingue entre tres tipos de actividades dentro de este amplio campo (Millard, Shahin, Warren, & Leitner, 2005). Por una parte, las que se situarían dentro del *back office* y que suponen generar infraestructura básica para que los productos finales tengan máxima eficacia. Ahí es donde nos encontramos con los esfuerzos por la integración e interoperabilidad, la gestión de datos y de conocimiento, el desarrollo de infraestructuras de seguridad interoperables o los cambios en la estructura organizativa interna.

Por otra parte, en el *front office* nos encontraríamos todo el conjunto de instrumentos que generan las estrategias de *eDemocracy & eParticipation*, el gobierno electrónico para fines de inclusión social, y las de respuesta a las necesidades de los usuarios de servicios.

Finalmente, en la interconexión entre el *back* y el *front office* es donde podemos hallar ejemplos de diseño de servicios multi-canal, los servicios de gobierno electrónico multi-nivel, la generación electrónica de cadenas de valor, el diseño de modelos de transferencia de servicios electrónicos, entre tantos otros.

En esta línea de diferenciación, Jaeger distingue tres tipos de interacciones (Jaeger, 2003) que pueden surgir del *eGovernment*: entre sectores dentro del gobierno (G2G), del gobierno con empresas (G2B) y de éste con los ciudadanos (G2C). El intercambio de iniciativas e información entre gobiernos es esencial para mejorar la velocidad de las transacciones y con ello la eficacia de sus actuaciones. El intercambio con las empresas permite mayor competitividad y más justa competencia, reducción de corrupción y ahorro de costes. La comunicación con los ciudadanos puede y debe ser bidireccional, del gobierno hacia los ciudadanos y de estos hacia el gobierno, generando con ello mejores servicios y reduciendo costes de transacción.

Por su parte, Criado plantea una interesante taxonomía (Criado, 2009) para observar el concepto de eGovernment sobre la base de varias dimensiones de interés para la actividad gubernamental, a saber: (1) la optimización de la provisión de información, la prestación de servicios públicos y la innovación en la gestión administrativa (eAdministración); (2) la facilitación de la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos, campañas y comicios electorales, así como la interacción con los candidatos y los partidos políticos (eDemocracia); y (3) la promoción de un nuevo modelo de gobernanza de los sistemas democráticos y las políticas públicas (eGobernanza)(Criado, 2009:29).

2.1. Modelos de democracia: un marco normativo para ubicar el gobierno abierto

Aun cuando los diferentes tipos de gobierno electrónico identificados pueden coexistir en un mismo país y tiempo, las prioridades políticas y presupuestarias y los énfasis de los implantadores suelen arrojar bastante luz sobre las creencias políticas predominantes y sus efectos en la selección de productos.

Por ejemplo, hasta ahora, el impacto en la generación de gobiernos más eficaces, e incluso más transparentes a través del *eGovernment* ha sido bastante diferente al impacto en la generación de una ciudadanía más participativa o en el desarrollo de sociedades con verdadera igualdad de oportunidades. Pero aún en el primer caso, aunque numerosos estudios nos muestran que cada vez más gobiernos publican activamente datos presupuestarios y de gestión y se someten a normas que reconocen el derecho de acceso a la información, muchos lo hacen de forma incomprensible o de difícil acceso (Sasaki, 2010).

También, investigaciones empíricas recientes nos proporcionan resultados contradictorios sobre el impacto de internet en la participación cívica y el significado de esta en dicho medio (Anduiza, Contijoch, & Gallego, 2009). Todo ello no puede ser sólo fruto de la casualidad, por ello, es preciso desentrañar la conexión entre fines y medios para comprender los componentes ideológicos de las decisiones y explicarnos de forma más completa los resultados de estos programas públicos. En suma, que, para poder superar la fase meramente descriptiva y tratar de explicar estos procesos de cambio en las Administraciones, es necesario conocer el papel de las ideas en la formulación de programas públicos y, más aún, en la generación de políticas públicas y en su justificación (Majone, 1989, 1997). Las creencias e ideas de los actores intervinientes en los procesos de cambio administrativo son claves para explicarse la dinámica concreta de interacciones estratégicas a que da lugar una innovación en la gestión.

Una **primera línea de tensión axiológica** en torno a la que situar las prácticas de *eGovernment* es la que se expresa por el continuum entre **gobernabilidad y representación**. La preferencia por un valor u otro en el diseño de las instituciones genera resultados ciertamente diferentes en la forma de gobernar dentro de las democracias representativas. Determinados países, situados, a estos efectos, conceptualmente cerca de lo que (Lijphart, 1999) denomina democracias consensuales, buscan a través de sus instituciones la expresión de la diversidad y la generación de sistemas de contrapesos efectivos frente a las mayorías electorales. Otros – democracias mayoritarias-, priorizan la gobernabilidad y estabilidad sobre la representatividad y el control de las mayorías.

La consecuencia sobre los modelos de gobierno electrónico es que, en los países donde prima la gobernabilidad, la eficacia y eficiencia priman como valores que guían el diseño del *eGovernment*. En los segundos, donde prima la búsqueda de representatividad, son la *accountability* y la participación los valores de referencia a la hora de diseñar y justificar los tipos de gobierno electrónico y su arquitectura de servicios y prestaciones.

Considerando, por otra parte, que la búsqueda de legitimidad es parte esencial de la acción de gobierno, máxime en momentos como los presentes, en los que existen problemas de desafección institucional y descontento político generalizado en las democracias (Dalton, 2004 ; Linde & Ekman, 2003 ; Montero, Gunther, & Torcal, 1997 ; Norris, 1999b ; Pharr & Putnam, 2000 ; Torcal, 2003), la prioridad por un tipo u otro de legitimidad también debe ser considerado en nuestra tipología. Estamos hablando de la legitimidad de los inputs (o *process oriented*) y la de los outputs, los costes o, en definitiva, los resultados (Goodin, 2003 ; Scharpf, 2005). En los primeros países –los que priorizan la gobernabilidad-, la legitimidad que se busca se centra en los resultados, mientras que en los segundos, con diseños institucionales más consensuales, se priorizan los procesos.

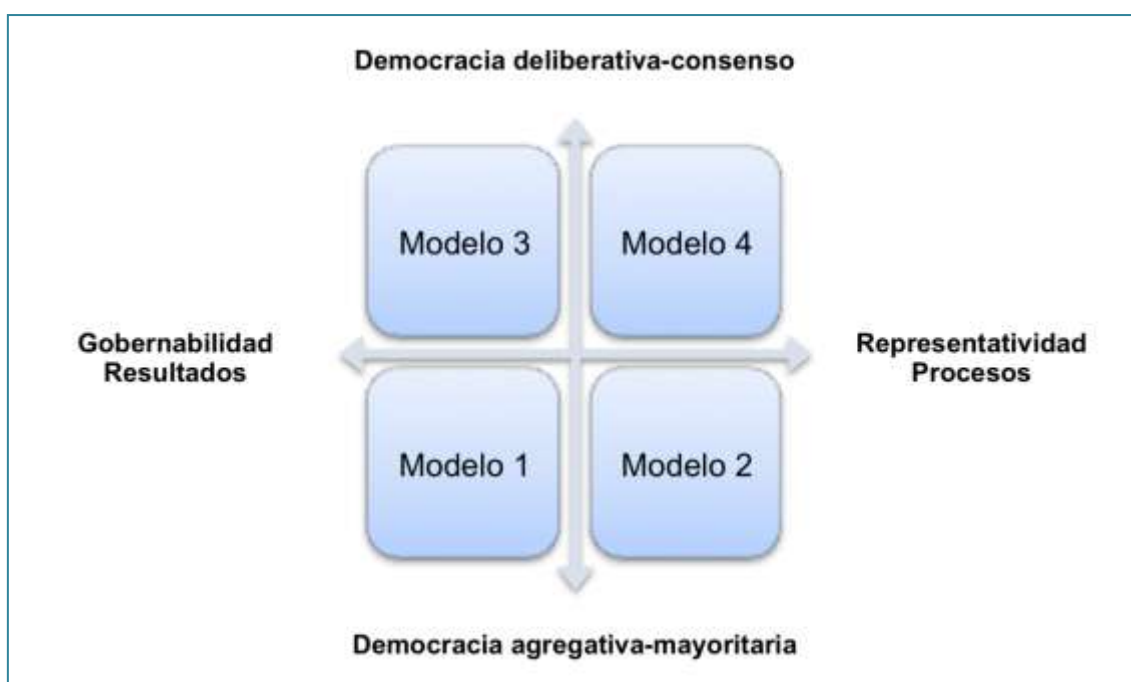
Por otra parte, **la segunda línea de tensión**, que también es mejor representada por un *continuum*, es la que diferencia normativamente entre **democracia agregativa o de mínimos y democracia deliberativa**. La primera, tiene su inicial expresión en la obra de Schumpeter, para quien la democracia sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976:279).

Este modelo toma como referencia el mercado (Downs, 1957) y se centra en el mecanismo del voto como referente esencial para la toma de decisiones políticas. Frente a ello, la democracia deliberativa pone el énfasis en los procedimientos de argumentación y comunicación, en la búsqueda del consenso y el interés general (Bessette, 1994 ; Cohen, 1996 ; Jurgen Habermas, 1996a ; Manin, 1987 ; Rawls, 2000). En los modelos agregacionistas se considera que los inputs de la política, los intereses y preferencias, se forman en el ámbito privado y, por tanto, entran en la política como variables fijas; sin embargo, los modelos deliberativos creen en las preferencias como modelos endógenos de los procesos políticos, en suma, que los procesos políticos deliberativos son espacios de construcción de las preferencias individuales y colectivas (Jorba, 2009:8 y ss.). La democracia deliberativa no se conforma con un sistema de elecciones libres y justas, sino que busca la profundización democrática. La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes (Beetham, 1994).

En el fondo, una de las diferencias más importantes entre uno y otro tipo de visión de la democracia tiene relación con la búsqueda de la unanimidad y el consenso, en la deliberativa, frente a la renuncia a alcanzar tales absolutos en la otra, con su consiguiente aceptación del principio mayoritario. En todo caso, no olvidemos que hablamos de un *continuum* en el que en los extremos no suelen existir ejemplos empíricamente reconocibles.

Del cruce entre los dos *continuum* analizados surgen cuatro posibles modelos de democracia representativa.

Gráfico 1. Los cuatro modelos de democracia



Fuente: Elaboración propia.

En un primer cuadrante (modelo 1) nos encontraríamos un modelo que asume la democracia de mínimos como referente básico¹, un modelo que busca la gobernabilidad a través de un marco institucional –el sistema electoral competitivo- que incentiva la coordinación (Hardin, 1999), y que sitúa la eficacia y la eficiencia –productos- en la acción gubernamental como resultado de la competición por el voto. En una visión minimalista, la democracia no se define por sus “*policy outcomes*”, antes bien, los productos son determinados a través de la competencia electoral si ésta se garantiza adecuadamente; en suma, que un sistema verdaderamente competitivo incentiva la eficacia y la eficiencia, que es lo importante para la legitimidad, aun a costa de dejar en un segundo lugar la representatividad, con sus componentes participativos, deliberativos y de *accountability* horizontal y societal. Este modelo, al tiempo, se preocupa esencialmente de resultados como la seguridad pública y jurídica (Hayek, 1981), a efectos de favorecer el eficaz funcionamiento del mercado, base de todo el sistema. No hay preocupación, antes al contrario, por incorporar elementos de unanimidad e interés general en el proceso democrático (Popper, 1963), pues se acepta plenamente la legitimación surgida a través del voto (Przeworski, 1991) e, incluso, se promueve una cierta despolitización del mundo. Actores plurales y auto-interesados persiguen maximizar sus preferencias y la vida política no modifica en nada esta realidad previa y autónoma, simplemente abre un nuevo espacio para su expresión.

El segundo cuadrante (modelo 2) también asume una democracia de mínimos, aun cuando su aceptación es complejizada normativa y empíricamente. La democracia, se asume, es más compleja que las meras elecciones; también es preciso preocuparse de la gobernanza

¹ Przeworski, en su clásica perspectiva, define la democracia minimalista como “*a system in which parties lose elections.*” (1991)

democrática durante los momentos no electorales y de la organización del Estado en sus relaciones internas y con la ciudadanía (Guillermo O'Donnell, 2003). La democracia debe asegurar que los gobernantes, una vez elegidos, no abusan del poder que les es legalmente conferido (Guillermo O'Donnell, 2010). La mayor transparencia y mejores mecanismos de rendición de cuentas del Estado se convierten en criterios clave de legitimación. En este modelo el gobierno no busca legitimación tanto a través de nuevos productos (que estarían esencialmente vinculados a políticas sociales) como a través de procesos. Los gobiernos se abren, ponen sus datos a disposición de la ciudadanía y abren vías de diálogo con los ciudadanos para generar espacios de diálogo directo y de recogida de información ciudadana. Este modelo surge como respuesta a los excesos mayoritarios (abusos de poder, captura de políticas por poderosos lobbies...) y la deslegitimación que conllevan dentro de concepciones minimalistas, aún, de la democracia (Morlino, 2010). Se sigue manteniendo una visión escéptica de la unanimidad y el interés general, tampoco se cree en la capacidad transformadora del debate político. Pero los actores interesados, con los incentivos y constricciones adecuados que proporcione un marco institucional más complejo y sofisticado que el del modelo previamente enunciado, pueden actuar racionalmente y promover una democracia que funcione más transparente y responsablemente. En suma, este modelo procura mejorar los mecanismos de representación y dar respuesta a la demanda de proximidad propia de las democracias consolidadas de los albores del siglo XXI.

El tercer cuadrante (modelo 3), ya implica un cambio en las demandas democráticas. La visión deliberativa de la democracia recupera la preocupación por la justicia y la legitimidad política normativamente considerada. En este caso, se entiende que la democracia no puede alcanzarse sin verdadera igualdad política y ello incluye una real igualdad de oportunidades (Dahl, 1998). De ahí surge la necesidad de asegurar, a través de políticas sociales inclusivas, que los participantes en los discursos y deliberaciones públicas tengan unos bienes básicos (Rawls, 2000) o unas capacidades (Sen, 2010) que les permitan participar en dichas prácticas sin ser sometidos a dominaciones arbitrarias o manipulaciones (Pettit, 1999). Además, la crisis de legitimidad institucional se busca cubrir no sólo con elecciones, sino también con espacios deliberativos donde alcanzar la unanimidad o el consenso a partir de un uso de la razón dialógica y la razonabilidad. En este modelo es fundamental que la democracia también aporte productos que den respuesta a la necesidad de igualdad de oportunidades que sustenta la justicia y, para ello, los espacios deliberativos deben superar la esfera pública informal, en términos de (Jurgen Habermas, 1996b:301), e incorporar a los ciudadanos como usuarios de servicios públicos, residentes en áreas degradadas, destinatarios de políticas y regulaciones (Cohen & Sabel, 1997). Obviamente, estos productos superan la seguridad jurídica y pública del modelo explicado en el primer cuadrante. Y diferencian este modelo del propio del cuadrante cuarto, pues en este último los productos se someten a los resultados del debate sin estar tan predeterminados. Podríamos decir que este modelo de democracia es, hasta cierto punto, dependiente de lo que Rawls denomina “equilibrio reflexivo” (Rawls, 2000), en suma, la creencia de que a través de una reflexión personal guiada por una razón objetiva se puede encontrar una solución óptima a los problemas sociales (Manin, 1987).

Finalmente, el modelo propio del cuadrante cuarto (modelo 4) se mantiene en el tipo deliberativo de democracia, incluso radicalizando sus valores. En este modelo la clave del proceso es generar institucionalmente espacios deliberativos que se acerquen a las condiciones ideales del discurso y la apertura de vías participativo-deliberativas que conecten la sociedad civil organizada y no organizada con la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos públicos (Jürgen Habermas & Rehg, 1996). Nuevamente, la unanimidad y el consenso son valores determinantes del grado de legitimidad en las decisiones, pero no están predeterminados por elementos pre-políticos. La incorporación apriorística de productos socialmente deseables al debate le hurta a este su pureza y su naturaleza puramente política, la confusión de la política y el pensamiento debe evitarse; el juicio y el intercambio razonable de opiniones en una esfera pública agonística es la clave de una vida política en la que los resultados no están predefinidos, aun cuando el sentido común y una mentalidad ampliada nos permitirán, normalmente, conclusiones justas (Arendt, 1993). De ahí el énfasis procedimental y la preocupación por la calidad de los aspectos deliberativos en este último modelo.

2.2. Modelos normativos del Gobierno Electrónico

Pues bien, estos modelos de democracia (que como tipos puros no se encuentran plenamente realizados en ninguna democracia contemporánea) pueden operar como filtros en la configuración de los tipos de *eGovernment* diseñados por los gobiernos para hacer frente a sus necesidades de legitimidad en la sociedad red.

La interpretación de la realidad social, de los deberes gubernamentales y de los componentes esenciales de una democracia influye en la selección del tipo apropiado de producto que se utiliza y en la coherencia o no de la implantación del elegido. Obviamente, en cada país podemos encontrar ejemplos diferentes, pues la existencia de gobiernos territoriales diversos lo favorece, incluso pueden darse incongruencias entre producto diseñado y justificado, y modelo de democracia realmente sustentado, aunque la fase de implantación probablemente corrija tales descuadres.

En suma, los fines de su uso, los procedimientos incorporados al proceso y, sobre todo, los marcos de creencias y valores democráticos que subyacen al desarrollo de tipos concretos de innovaciones de gestión a través de las tecnologías, nos permiten diferenciar, al menos, cuatro grupos de respuestas. Centrándonos solamente en la Administración pública, existen cuatro tipos ideales de innovaciones vinculadas a las TICs: la Administración electrónica en sentido estricto (Criado, 2009), la Administración electrónica inclusiva (Cristiano Codagnone & Konstantinou, 2012), el gobierno abierto (Ramírez-Alujas, 2011a) y el gobierno electrónico participativo y/o deliberativo (Saebø, Rose, & Flak, 2008). Cada uno de ellos pone el énfasis en diferentes valores y asume modelos democráticos diferentes como ideales. El primero y el tercero están más cerca de la democracia de mínimos, el segundo y el cuarto más cerca de la democracia en su versión exigente. En la figura que ofrecemos a continuación se reflejan los distintos tipos de *eGovernment* y su modelo democrático de referencia (ver Gráfico 2).

Gráfico 2. Modelos de eGovernment en relación a modelos de democracia



Fuente: Elaboración propia.

En suma, considerando que en la literatura científica de este complejo campo de investigación aún no se han desarrollado trabajos suficientes sobre el vínculo entre *eGovernment*, sistema político y modelo de democracia (Nixon, Koutrakou, & Rawal, 2010), nos parece que la síntesis desarrollada en la matriz conceptual puede contribuir significativamente a la identificación de las ideas y creencias subyacentes en la formulación e implantación del gobierno electrónico en sentido amplio, así como para aclarar las paradojas y contradicciones de ciertos discursos político-administrativos.

Gráfico 3. Matriz para el análisis de los modelos de democracia y eGovernment



Fuente: Elaboración propia.

Cerramos esta sección presentando un esquema complementario y síntesis de nuestra matriz que nos permitirá reflexionar sobre dichos fenómenos en la siguiente sección (Gráfico 3). Insistimos en que se trata del desarrollo de una tipología como instrumento heurístico que trata de facilitar la comprensión de un fenómeno muy complejo y sometido a constante evolución.

2.2.1. Modelo 1. eGovernment como promotor de eficacia y eficiencia: (eServices / eAdministration).

En el cuadrante 1 se encuentra la Administración electrónica (*eAdministration*). Una forma sencilla de entender el concepto de Administración electrónica es planteando que se trata del “uso de las tecnologías de información y comunicaciones que realizan los órganos de la administración pública para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos, aumentar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público” (Ramírez-Alujas, Varas, & Holgado, 2003). Ello es consistente con visiones que tratan de contrastar el gobierno abierto con el enfoque de *eGovernment*, dado que éste se refiere exclusivamente “a la aplicación de la tecnología necesaria para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos” (Coroján & Campos, 2011:16).

Lo que nos encontramos, resumiendo, es una idea del gobierno electrónico como un instrumento tecnológico que permite mejorar la eficacia de la actuación del gobierno, haciendo más sencillas y cómodas las interacciones (Torres, Pina, & Acerete, 2005) y generando, además, crecimiento económico y eficiencia o reducción de costes (European Commission, 2005). Con esta modalidad no se pretende incidir en valores finalistas del sistema de gobierno, aun cuando su propia dinámica interna pudiere llevar a mayores cotas de transparencia (Von Waldenberg, 2004), confianza (Tolbert & Mossberger, 2006) y al control de

fenómenos dañinos, como la corrupción (Shim & Eom, 2008 ; Shim & Eom, 2009).² Por ejemplo, en un estudio que analiza cambios entre 1996 y 2006 se afirma que la implementación de la Administración electrónica reduce significativamente la corrupción, incluso controlando la variable de la propensión de los gobiernos corruptos a ser más o menos agresivos en la adopción de iniciativas de gobierno electrónico (Anderson, 2009 210).

El foco de la *eAdministration* está puesto en mejorar la provisión y efectividad del gobierno, proporcionando información y servicios disponibles en varios canales diferentes y bajo diversas nomenclaturas (sitios Web, *one stop government shops* o ventanillas únicas, etc.). Los esfuerzos en este ámbito se han centrado en conciliar de la mejor manera posible los aspectos de *front office* (en la entrega de servicios) y de *back office* (rediseño de procedimientos administrativos, modernización de estructuras y funciones, etc.).

En general se reconoce el valor implícito que puede significar para el ciudadano y para la administración el acceder a procesos más ágiles, expeditos y amigables como lo ha sido la digitalización de los mecanismos de declaración de impuestos en casi en todo el mundo, la generación de plataformas digitales para las compras y adquisiciones del sector público, la simplificación digital de trámites diversos sobre prestaciones esenciales como certificados de nacimiento, tarjetas de identidad, entre muchos otros avances. Todo ello favorece y mejora la calidad de servicio y la percepción ciudadana pero no cuestiona el trasfondo desde el cual se llevan a cabo este tipo de innovaciones. Como afirman Tapscott y Williams:

“La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y a trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes” (Tapscott & Williams, 2011:386).

En suma, si bien este enfoque ha permitido un salto cualitativo importante en el ámbito del uso de herramientas tecnológicas y el mejoramiento de la infraestructura digital de los gobiernos en la última década, al parecer no ha redundado en los resultados esperados y efectos deseados dados los niveles de inversión y esfuerzo realizados (The Economist, 2008 ; World Economic Forum WEF, 2011).

2.2.2. Modelo 2. eGovernment como gobierno accesible, transparente y receptivo (*Open Government*)

En el cuadrante 2 se asumen algunas de las críticas al discurso tradicional de la Administración electrónica y se busca una legitimidad mayor a través de los procesos de transparencia y rendición de cuentas que las TICs permiten. De ahí que se afirme que el gobierno abierto no es una prolongación ni la extensión mejorada de las estrategias de *eGovernment* llevadas a cabo hasta ahora. Si bien parte del desafío supone el utilizar las herramientas que se han ido configurando al alero de las estrategias de *eGovernment* y al uso intensivo de las tecnologías

² Ver también <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/definition.htm>

de información y comunicación, no parece adecuado confundir el qué con el cómo (o dicho de otro modo, los fines con los medios) (Tapscott & Williams, 2011).

Haciéndose eco de la cultura colaborativa presente en la Web (Wikipedia), podemos encontrar la siguiente definición:

El Gobierno Abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos. En su más amplio sentido, se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto (de Estado) cierta información aduciendo a temas de seguridad. (Wikipedia).

En este documento se aborda con detalle varias definiciones del término gobierno abierto, y basados en su identificación y análisis, se propone una definición propia (véase “ Una propuesta de definición de gobierno abierto” pág. 355).

Los principios básicos en los que se sustentan las cada vez más numerosas iniciativas ligadas al gobierno abierto tienen su origen en el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* que el Presidente norteamericano B. Obama lanzara al inicio de su mandato en enero de 2009 y pilares son:

- **Transparencia.** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, pone a disposición sus fuentes y bases de datos, y publica los planes de actuación por los que puede ser considerado responsable frente a la sociedad.
- Participación.** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de las políticas públicas y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro y dialogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos; y
- **Colaboración.** Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los (cada vez más complejos) problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad.

Estos valores o principios son abordados con detalle en las secciones “**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**” (Módulo 2).

2.2.3. Modelo 3. eGovernment como factor de cohesión: (eInclusion)

En el cuadrante 3 las ideas que sostienen estos productos se basan en la necesidad de superar problemas de desigualdad de acceso y de los consiguientes efectos de exclusión social. En términos simples, la inclusión digital (*eInclusion*) tiene como objetivo lograr que “*nadie se quede atrás*” en el disfrute de los beneficios que emanan de las TIC y por tanto, asume la preocupación por el uso, accesibilidad y manejo de las herramientas tecnológicas como medio

para alcanzar los objetivos más amplios de inclusión en la sociedad. Se centra en la participación e integración de todos los individuos y las comunidades en todos los aspectos de la sociedad de la información y, en este sentido, las políticas impulsadas bajo esta mirada tienen como objetivo reducir las brechas y promover el uso de las TIC para superar la exclusión, mejorar el rendimiento económico, las oportunidades de empleo, la calidad de vida, la participación y cohesión social (Comisión Europea, 2010). Por su parte, la *eAccesibilidad* trata de minimizar las barreras a la accesibilidad sean estas técnicas, auditivas, visuales, semánticas y de lenguaje, de falta de habilidades, de exclusión de ciertos sectores sociales, etc. Cuando se diseñen sistemas accesibles es fundamental que los grupos con minusvalías sean consultados y se evalúen por ellos las respuestas dadas al reto el acceso.

La inclusión digital ocupa un lugar destacado en la Agenda Digital para Europa, adoptada por la Comisión Europea en mayo de 2010. En el Pilar 6 de la Agenda Digital Europea (mejora de la alfabetización digital, de las habilidades y competencias digitales, de la inclusión socio-cultural y geográfica) se proponen una serie de medidas para promover la adopción de las tecnologías digitales por parte de grupos potencialmente desfavorecidos, como ancianos, analfabetos, personas de bajos ingresos, y también apuntar a la mejora del acceso para las personas con una discapacidad, entre otros sectores vulnerables³ (Comisión Europea, 2010).

2.2.4. Modelo 4. eGovernment como esfera pública: (eParticipation / eDeliberation)

El cuadrante 4 es el que menos productos gubernamentales ha generado, aun cuando existen ejemplos muy interesantes; probablemente sea desde la sociedad civil desde donde se va construyendo un movimiento que exige nuevas vías de participación y deliberación⁴, y este movimiento ha permitido en algunos casos la generación de espacios públicos donde consolidar un diálogo que, en definitiva, es un reto para el gobierno.

De manera sencilla, podemos decir que la *eParticipation* desarrolla e implementa formas de participación ciudadana en los procesos de toma de decisión y formulación de políticas públicas basándose en el uso extensivo e intensivo de las TIC. Ello abarca la provisión de información y la necesidad de comprometer la participación ciudadana “desde arriba hacia abajo” (la obligación de los gobiernos y políticos a consultar y comprometer a los ciudadanos en los asuntos de la democracia), así como la potenciación de enfoques de “abajo hacia arriba” (los ciudadanos deben ser agentes activos y participar en la toma de decisiones políticas que les afecten) utilizando para ello a las TIC. El objetivo final es mejorar la transparencia, la inclusividad (brecha digital) y la responsabilidad en la toma de decisiones (Cristiano Codagnone & Wimmer, 2007:187). En definitiva, esta mirada pone el acento en los métodos apropiados y canales de acceso para comunicarse y participar activamente en los procesos deliberativos usando las tecnologías.

³ Para mayor detalle: http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/index_en.htm

⁴ Ver <http://personaldemocracy.com/conference>

Tabla 1. Cuatro resumen: modelos normativos de gobierno electrónico

	e-government	open-government	eInclusion	eParticipation eDeliberation
Descripción	1.Promotor de eficacia/eficiencia	2.Gobierno abierto	3.Factor de cohesión	4.Esfera pública
¿Qué hace el gobierno?	Usa las TICs para mejorar los servicios e información ofrecidos a los ciudadanos. Aumenta la eficiencia y la eficacia de la gestión pública. Busca incrementar la transparencia del sector público	Oye lo que los ciudadanos dicen y solicitan. Toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias. Facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta Comunica todo lo que decide y hace	Busca que "<i>nadie se quede atrás</i>" en el disfrute de los beneficios que emanan de las TIC Asume la preocupación por el uso, accesibilidad y manejo de las herramientas tecnológicas como medio para alcanzar la inclusión	Usa las TICs para desarrollar e implementar formas de participación ciudadana deliberativa en los procesos de toma de decisión y formulación de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia

CAPÍTULO 3 LAS RAÍCES DEL GOBIERNO ABIERTO

Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años 1980⁵, no será hasta la toma de posesión del Presidente norteamericano Barack Obama cuando adquiera plena carta de naturaleza como una opción alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al *New Public Management* y unido a la *Patriot Act* y la lucha contra el terrorismo, con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente.

En su primer día como Presidente, Obama firmó un memorándum ejecutivo 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”. Esta iniciativa reconocía que el conocimiento está ampliamente distribuido en la sociedad y que una democracia fuerte necesita numerosas voces y valores diversos. La teoría que existe tras la *Open Government Initiative*, según sus propios portavoces, se basa en tres ideas: la transparencia promueve la rendición de cuentas⁶; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones: y la colaboración incorpora a los ciudadanos a la acción de gobierno (Bingham & Foxworthy, 2012).

A partir de este impulso, el concepto gobierno abierto se ha popularizado en los últimos años, sobre todo a partir del momento en que tanto las Administraciones brasileña y mexicana, como el gobierno de coalición británico lo asumieron como modelo de gobierno para estos comienzos del siglo XXI y junto con Estados Unidos impulsaron el *Open Government Partnership* (en castellano Alianza para el Gobierno Abierto), la cual se basa en cuatro principios:

- Mejorar la disponibilidad de información sobre las actividades del gobierno para todos los ciudadanos;
- Apoyar la participación cívica;
- Implementar los más altos estándares de integridad profesional en las Administraciones;

⁵ Cuando en 1980 el personaje de ficción Jim Hacker se convirtió en Ministro de Administraciones Públicas en la legendaria serie británica *Yes Minister*, su primer objetivo fue mejorar la transparencia en el Gobierno y cumplir con su programa electoral titulado *Open Government* (título del primer episodio). Sir Arnold, su Permanent Secretary (funcionario de mayor rango en el Ministerio), ante ello, expresó lo siguiente: “Open government es una contradicción en los términos, usted puede optar por ser abierto o por tener gobierno”. Y añadía, además, “si la gente no sabe lo que usted está haciendo, no sabrá lo que usted hace mal”.

⁶ Usaremos esta traducción de *accountability*, conscientes de sus limitaciones.

- Favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas.

Ocho países fundaron esta organización en 2010 **y para marzo de 2014 eran 63 los países que formaban parte de la Open Government Partnership.** España se unió a esta Alianza en 2011 y con trece compromisos lanzados comenzó su andadura.

En este documento se abordará la participación de España en esta Iniciativa Internacional y se darán los puntos más importantes del Informe de Avance en Gobierno Abierto de marzo de 2014, (Véase Modulo 2)

Precisamente ese éxito en la expansión del concepto está generando su extensión prácticamente a todas las cuestiones que tienen que ver con el gobierno, por lo que ya quedarían pocas actividades gubernamentales que no cupieran bajo su acogedor paraguas.

El problema es que si “gobierno abierto” es cualquier cosa, entonces al final no es nada. De ahí la importancia de centrar el concepto y delinear las ideas que están detrás de él, evitando su disolución en un vaporoso marco referencial sin límites ni coherencia.

En este documento se abordarán unas definiciones del concepto gobierno abierto y se propone una definición propia, basada en revisión a la literatura y en las distintas definiciones propuestas. (Véase el apartado “El concepto del Gobierno abierto”, Pág. 29 y sig)

La popularización del concepto de gobierno abierto y su expansión como nuevo paradigma emergente de gobernanza va unida, probablemente debido a su novedad, a una ausencia de estudios sólidos sobre el concepto en sí y sus virtualidades.

En este apartado se analizan los fundamentos teóricos del concepto y se llega a la conclusión de que detrás de él existen cuatro teorías, con sus correspondientes creencias, ideas, concepciones de los actores e instrumentos, y una tecnología que le permite su existencia: internet y, en concreto, la Web 2.0. Así, por una parte, en su configuración tienen un papel importante las teorías sobre mejora regulatoria, con su referencia al estado regulador y paternalista, de preferencias éticas utilitaristas, que incentiva conductas beneficiosas para la sociedad y promueve la felicidad colectiva, desincentivando las que producen daño individual y social.

Por otra parte, también son muy importantes las ideas tradicionales de *buena gobernanza*, con su énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas, tributarias de la idea del estado liberal, los derechos individuales y los sistemas de pesos y contrapesos. Tercero, las ideas promotoras de la participación ciudadana, con su modelo de estado republicano y democracia fuerte, con referentes éticos comunitaristas, que busca la implicación cívica y el ejercicio de la soberanía popular de forma más continuada que votando cada cuatro años.

Finalmente, las creencias en la eficacia de la gestión pública cooperativa, basadas en la idea del estado colaborador y en la cooperación en la generación de conocimiento, a partir de la apertura de información y el diálogo entre actores públicos y privados para la solución de problemas colectivos.

Estas cuatro corrientes de creencias se funden en este concepto complejo del gobierno abierto, a lo cual se añade el hecho clave de que las nuevas tecnologías de información y comunicación permiten que una gran parte de sus posibilidades se realicen en la práctica a través de internet.

Ahora bien, el hecho de que las cuatro corrientes de ideas se fundan en el concepto que Obama promueve no quiere decir, ni mucho menos, que el concepto resultante no tenga tensiones internas fuertes y que, al final, sea prácticamente imposible alcanzar expresiones prácticas del concepto que den respuesta óptima a los cuatro componentes.

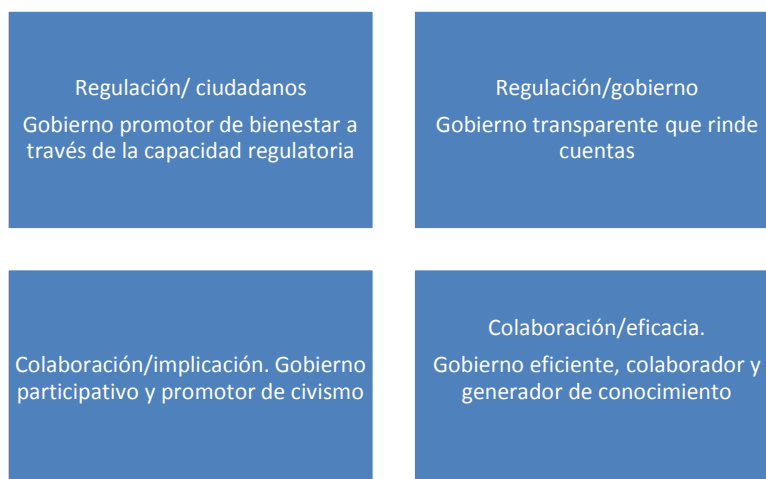
De ahí que, una utilidad de este trabajo, pueda ser la de, a partir de la tipología resultante, estudiar los ejemplos de *open government* actualmente existentes considerando qué componente predomina y tratando de explicar, a través del análisis de los correspondientes arreglos institucionales, por qué tal predominio se produce.

3.1.1. Las “cuatro ideas de gobierno” que asume el gobierno abierto

La transparencia mediada a través de las TIC –otra forma de hablar de *open government*- tiene múltiples proponentes, los cuales consideran que aporta al ciudadano mayor información, ayuda a la sociedad a tomar decisiones mejores y más racionales y promueve sociedades más ricas y democráticas, ni más ni menos. Pero existen críticos que consideran que puede crear un flujo de información no clasificada que generará más incertidumbre e inseguridad (Meijer, 2009), que hará difícil la interpretación adecuada de tal cantidad de “data smog” (Roberts, 2006) o que nos hará dependientes cognitivamente de plataformas opacas y complicadas y dificultará la comprensión de los riesgos del sistema (Lessig, 2009).

Podemos diferenciar al menos cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en el *open government* (ver Gráfico 4):

Gráfico 4. Las ideas que confluyen en el gobierno abierto



Fuente: elaboración propia.

- El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.
- El gobierno transparente que rinde cuentas.
- El gobierno participativo y promotor de civismo.
- El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

Las dos primeras están basadas en la regulación y en el papel del Estado generando instituciones para mejorar la sociedad, las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear por sí misma, y con el Estado, mejoras sociales. En cada uno de estos marcos existen todo un conjunto de creencias sobre el rol del estado, el papel de la sociedad y la naturaleza humana que, por desgracia, no son fácilmente integrables y que no pueden existir sin tensiones. Analicemos estos componentes y veamos sus vínculos y paradójicas relaciones.

3.2. El gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria.

Si asumimos que el gobierno debe preocuparse de la felicidad de sus ciudadanos, entenderemos que un gobierno que observe conductas que son dañinas para los propios individuos, aunque no generen excesivo daño social, debe actuar para desincentivar tales actuaciones. No obstante, una intromisión excesiva del Estado en la vida privada es contraria a los ideales de libertad que la democracia liberal sostiene. De ahí surge la teoría del paternalismo libertario (Sunstein & Thaler, 2003b). La parte libertaria del enfoque es la clara insistencia en que, en general, la gente debe ser libre de hacer lo que consideren adecuado (siempre que no dañen a los demás). En suma, deben ser libres de rechazar acuerdos o reglas

que les desagradan e, incluso, de destruir sus vidas si así lo deciden. El aspecto paternalista reconoce que es legítimo para los gobiernos tratar de influenciar la conducta de sus ciudadanos para que sus vidas sean más largas, más sanas y mejores (Thaler & Sunstein, 2008).

¿Qué problemas existen con este conjunto de decisiones? Evidentemente, el peligro de la manipulación. Los avances en la investigación en las ciencias del comportamiento pueden ser usados por los elaboradores de políticas (*policymakers*) para influir las conductas de la gente en una forma previsible, simplemente a través del diseño de los entornos en los que se realizan las elecciones. La manipulación del entorno informativo, el enmarcado de las propuestas y diversas estrategias de presentación de los problemas pueden encauzar el comportamiento humano e influir en las elecciones (Science and Technology Select Committee House of Lords, 2011). Todo ello se puede hacer con propósitos positivos, pero también con fines perversos. Como quiera que el gobierno abierto favorece la participación activa on-line de ciudadanos, en general, y de las partes interesadas, y anima a compartir la información y las opiniones es obvio que, gracias a esta información que recibe, mejora las posibilidades regulatorias y su efectividad.

En ese contexto, cuanta más información esté disponible de las personas-objetivo, más efectivas e invasivas pueden ser las estrategias usadas por el gobierno para influenciar sus tomas de decisiones. Como consecuencia, la eficacia del proceso de influenciar se incrementa cuanta más personalizada esté la información obtenida (Sunstein & Thaler, 2003a). Todo esto nos pone en guardia ante las posibilidades que se ponen en mano de los gobiernos para la manipulación perversa de los comportamientos como consecuencia de todos estos sistemas de apertura de información, incluso nos hace preguntarnos por la compatibilidad del gobierno abierto con el respeto a los derechos fundamentales de libertad y privacidad..

Finalmente, no podemos olvidar que los servicios de la Web 2.0, esencial para el pleno desarrollo del *open government*, son prestados por compañías cuyo negocio estratégico es la colección, agregación y la extracción de datos de los usuarios (Rodrigues, 2010).

Ejemplo Caso: Apertura para garantizar el cumplimiento de las leyes vigentes.

En realidad, cuando Cass Sunstein y Richard Thaler escribieron un artículo titulado “Disclosure Is the Best Kind of Credit Regulation” y cuando Gordon Crovitz escribió en *Wall Street Journal* que “Transparency Is More Powerful Than Regulation,” todos ellos reconocían explícitamente que requerir a las entidades reguladas que desarrollaran sus actividades de forma más abierta y transparente para aquellos que tratan de ejercer control sobre ellas es, en sí misma, una forma de regulación. En general, facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el Gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las regulaciones por los regulados. En esta estrategia se pueden incluir los ranking de transparencia, las puntuaciones, los programas de “naming and shaming”, etc. Así, la puesta a disposición de los ciudadanos de los resultados de la inspección de sanidad de restaurantes u hoteles facilita la toma de decisiones de estos y previene enfermedades, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las normas sanitarias por el sector hotelero y de restauración

Por otro lado, un gobierno que desde un cierto paternalismo benevolente aporta información para la toma de decisiones inteligentes por parte de los ciudadanos es un gobierno que, en principio, actúa bien. Por ejemplo, el Departamento de Agricultura estadounidense (USDA) implicó a creadores de software, diseñadores de juegos y estudiantes en la plataforma gubernamental *Challenge.gov*, con el objetivo de que desarrollaran software que incitara a los estudiantes a comer mejor y a ser más activos físicamente, en el proyecto “Apps for Health Kids”⁷.

3.3. El gobierno transparente que rinde cuentas.

Estamos de nuevo ante un gobierno regulador, pero no para incentivar conductas virtuosas en los ciudadanos, sino en el propio gobierno. Los orígenes de este modelo de gobierno tienen una larga historia y, esencialmente, sus ideas clave provienen de la Ilustración y, posteriormente, de los debates de los fundadores de la democracia estadounidense.

Estamos ante un gobierno que busca, a través del sistema de pesos y contrapesos, el control de los que gobiernan, entre sí y por los gobernados. Es la dimensión del “*open government*” más vinculada a la transparencia pasiva, derecho a saber, y a la transparencia activa, vinculada a las web gubernamentales. En este ámbito es donde se sitúan en gran parte, además, las medidas que vinculan gobierno abierto con lucha anticorrupción. No obstante, para entender

⁷ <http://appsforhealthykids.com/>

más precisamente la conexión de esta idea liberal de gobierno con el *open government*, deberíamos actualizar los marcos de ideas que hoy en día se utilizan sobre buena gobernanza.

Tras la crisis del conductismo y las limitaciones que la teoría de la elección racional mostró para explicar el papel del Estado, las instituciones volvieron con fuerza a situarse como la variable esencial para comprender el desarrollo económico (Douglass Cecil North, 1990 ; Williamson, 2000) y el funcionamiento del sistema político (March & Olsen, 1989). Las instituciones son, hoy en día, entendidas como reglas del juego y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser aceptadas y cumplidas por el resto (O'Donnell, 1996:10).

A partir del desarrollo del nuevo institucionalismo, han surgido una avalancha de estudios e investigaciones que tratan de definir cuáles serían los requisitos de las “buenas” instituciones”, tanto formales como informales. Por tales podemos entender aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (Douglas C. North, 2005), y, gracias a ello, constriñen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario.

Por ello, un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, eficiencia, imparcialidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan de procesos coherentes para su aplicación o “lógicas de lo apropiado” (March & Olsen, 1984). Y, además, necesitan organizaciones que no sólo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados (Selznick, 1992). Obviamente, como quiera que la sociedad y el mercado también son claves para conseguir una buena gobernanza, un gobierno de calidad necesita el apoyo de un mercado competitivo y honesto y una sociedad civil activa y vigilante. Para ello, tiene capacidades coactivas e incentivadoras que debe usar inteligentemente (como vimos en el modelo anterior).

El gobierno abierto se inserta, así pues, en toda esta corriente de buena gobernanza, como un instrumento eficaz en la promoción de integridad gubernamental y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

En suma, el gobierno abierto, usando las últimas tecnologías, sobre todo la Web 2.0, permite a los ciudadanos no ya acceder a la información que el gobierno provee a través de sus páginas web, sino convertir a los ciudadanos en auténticos auditores desde el sofá y pasar de un ciudadano pasivo y consumidor de contenidos gubernamentales a un *monitorial citizen*, que controla, escanea y sanciona, en su caso, al gobierno incumplidor (Vanhommering y Karré, 2012). Así, la información sobre rendimiento de escuelas o de hospitales permite a los

ciudadanos elegir mejor qué escuela quieren para sus hijos o donde recibir un mejor tratamiento quirúrgico, incentivando la mejor gestión pública y sancionando la peor.

No obstante todos sus factores positivos, no hay que olvidar que esta opción por el control es fuertemente conservadora, no ideológicamente, sino desde la perspectiva de la propia toma de decisiones: en esencia busca reducir riesgos y, para ello, introduce un innumerable conjunto de instrumentos de control que, si no se equilibran con instrumentos de promoción de liderazgo, pueden producir problemas de bloqueo e ineficacia en la Administración (Anechiarico & Jacobs, 1996).

Ejemplo Caso: Dashboard de transparencia

Por ejemplo, en el marco del *open government*, el Departamento de Estado estadounidense ha adoptado el programa *ForeignAssistance.gov*, un *dashboard* que proporciona una visualización de datos sobre dónde manda el gobierno el dinero para ayuda exterior. Incluye una gran cantidad de cartas, gráficos y secciones que aportan información sobre dónde está el dinero, qué deben saber los ciudadanos sobre ese dinero y respuestas a una serie de preguntas habituales que se han recibido a lo largo del tiempo. Los datos pueden ser descargados en un formato abierto y filtrados por una serie de criterios diversos, incluyendo tipos de ayuda, año fiscal, tipo de informe que se busca, etc. Todo ello dificulta el mal uso de los fondos públicos por las agencias gubernamentales y, se supone, mejora su eficacia y honestidad.

3.4. El gobierno participativo y promotor de civismo.

Este modelo nos retrotrae idealmente al gobierno republicano clásico, que activa la *participación* y promueve el ejercicio de la soberanía popular. Además, asume que un buen gobierno requiere civismo. De acuerdo a Tena, la *civic virtue* o *public spiritedness*, según la denominaban los humanistas cívicos ingleses, tenía una doble dimensión: por un lado, requería de la capacidad para discernir lo que el bien público demanda y, por el otro, exigía la motivación para actuar según sus dictados (Tena, 2009). Por desgracia, la virtud cívica se enfrenta hoy al tipo de implicación política propio de las democracias contemporáneas, caracterizado por “las políticas del estilo de vida” y por “ciudadanos intermitentes” (Norris, 1999a, 2002). Ciertamente, la ciudadanía actual está dispuesta a participar e involucrarse en la defensa de políticas que afectan a lo que entienden como la vida que quieren vivir, pero, al tiempo, suelen centrarse en temas que están cerca de casa (*close to home*) y rechazan decisiones que, aunque benefician a la comunidad, les perjudique directamente (*not in my back yard*). Y todo ello lo hacen de forma intermitente, en función, muchas veces, de la construcción mediática de problemas y opciones. Obviamente, ese no es el modelo de implicación cívica que está detrás del civismo antes enunciado. De ahí la necesidad de que el

gobierno abierto fomente también virtud cívica y construya capital social si quiere cumplir sus promesas participativas.

Por otra parte, en términos políticos, ciertas versiones del *open government* estarían vinculadas al concepto de *democracia deliberativa* y quedarían cerca de lo que antes denominamos e-deliberation. En este modelo la clave del proceso es generar institucionalmente espacios deliberativos que se acerquen a las condiciones ideales del discurso y la apertura de vías participativo-deliberativas que conecten la sociedad civil organizada y no organizada con la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos públicos (Jürgen Habermas & Rehg, 1996). Ello implica, desde la perspectiva estatal, un Gobierno que: a) Promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública. b) Fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio. c) Determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los agentes apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos. d) Difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007). Frente a la visión simplista de la participación, este modelo entiende la democracia no como la aceptación apriorística de que el pueblo siempre tiene la razón, sino como el derecho del pueblo a equivocarse en su autogobierno. Como veremos a continuación, este modelo apenas tiene ejemplos en los que basarse, pues la participación que el open government ha abierto ha sido más tradicional, basada en preguntar más por cómo hacer ciertas cosas que por qué cosas hacer, y sin abrir espacios verdaderamente deliberativos en la red.

Respecto de las tensiones existentes, mientras que, para algunos el uso de las web de los gobiernos locales correlaciona con mayor confianza en dichos gobiernos, una vez controladas variables demográficas y de otro tipo, y que el uso de las Web gubernamentales se asocia con actitudes más positivas para los gobiernos federales y locales (Tolbert & Mossberger, 2006), para otros, no está claro que los actuales modelos de gobernanza participativa a través de participación *on line* generen capital social o más confianza (Coleman & Shane, 2012 ; Mandarano, Meenar, & Steins, 2010).

Análisis de las tensiones: participación, deliberación online y redes sociales

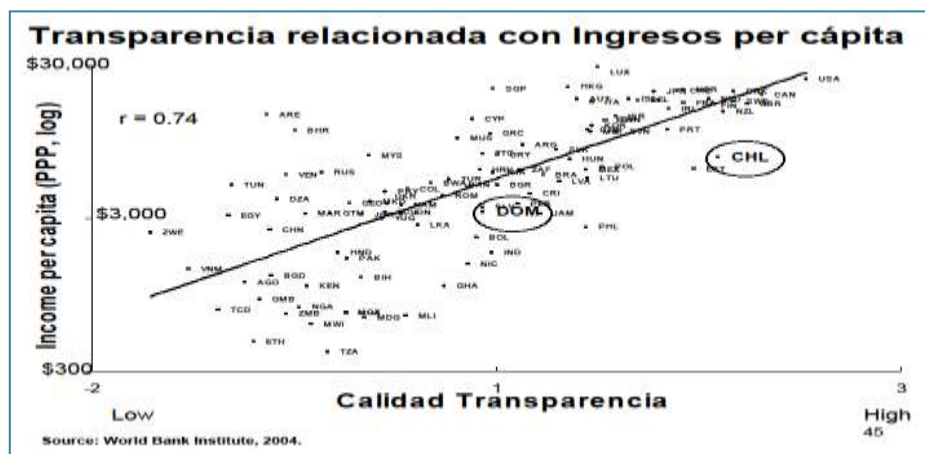
Un estudio reciente analizó un proceso de deliberación on line en el National Citizens' Technology Forum, una conferencia de consenso (Delborne, 2011). Los investigadores midieron la calidad de la experiencia en la visión de los participantes. Los participantes preferían de forma muy mayoritaria la interacción cara a cara, porque con el sistema on line sentían que hablaban a una multitud y se sentían desconectados. El modelo empleado, según los participantes, no llevaba a interacciones con sentido. En consecuencia, pedían a los promotores que diseñaran sistemas *on line* que proporcionaran coherencia, autonomía e implicación en los participantes. También solicitaban que se crearan grupos más pequeños, con componentes más identificables. La clave para que las deliberaciones *on line* funcionen, según un estudio de Riabacke, Astrom y Gronlund, consiste en que los promotores tengan verdaderas intenciones democráticas, y en que exista una selección aleatoria o estratégica de participantes, frente a la auto-selección abierta (Riabacke, Åström, & Grönlund, 2011) ; también es importante que el proceso de consulta se produzca en el momento de la toma de decisiones, no mucho antes en el proceso de la política; y, finalmente, que el proceso de comunicación sea deliberativo, no de mera expresión de preferencias, además de combinar procesos *on line* y presenciales.

Un informe de la GAO sobre el uso de la tecnología Web 2.0 por parte de las agencias federales estadounidenses halló que, en julio 2010, 22 de 24 agencias usaban Facebook, Twitter, y Youtube (GAO, 2010). Pero ninguna usaba foros deliberativos. Más aún, otros investigadores concluían recientemente que no había planes para cambiar la cultura interna de las agencias introduciendo valores de participación y colaboración (Lukensmeyer, Goldman, & Stern, 2011). En Estados Unidos, diversas ONG,s han evaluado también los planes de Open Government 2.0 (OG 2.0) y han criticado el uso que se hace de la implicación pública (OMB Watch, 2012 ; OpentheGovernment.org, 2012). La participación es enteramente por autoselección, la comunicación es no deliberativa, sino de una sola vía. Hay muy pocas agencias que busquen implicación cívica a través de muestras aleatorias o representativas y hay muy pocos ejemplos de mecanismos de deliberación con un mínimo de calidad. Un buen ejemplo de las limitaciones del modelo, aunque es un gran avance, pueden ser los planes USDA para generar lo que denominan "Monthly Virtual Office Hours", en los cuales personas individuales pueden preguntar y compartir ideas con los líderes del departamento sobre un tema, que es el elegido cada día.

3.5. El gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

La apertura de información y la transparencia generan eficiencia. Los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos (J. Stiglitz, 2000 ; Stiglitz, 2002). Los datos sobre el funcionamiento de la economía, proporcionados por los Estados, ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. La transparencia gubernamental correlaciona muy fuertemente con ingreso per cápita (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Transparencia relacionada con ingresos per cápita



También, a través de su efecto en el control de la corrupción, mejora la eficiencia de la economía y su atracción de inversiones (ver gráfico 6).

Pero la transparencia no es sólo importante para la economía, también lo es políticamente, pues sin un electorado informado hasta las votaciones pierden valor. Islam indica que existen países con una cultura de apertura y otros con una cultura de opacidad (Islam, 2003).

En estos últimos no existen incentivos suficientes para presionar a los gobiernos a que se muestren más abiertos e inclusivos; además, existen problemas de acción colectiva para generar coaliciones fuertes a favor del derecho a la información. Todo ello afecta negativamente al funcionamiento de la economía y el sistema democrático.

Gráfico 6. Transparencia relacionada con el control de la corrupción 2004



La expresión metafórica sobre el Mercado de ideas en la teoría de la libertad de expresión es una variante de la idea de transparencia como eficiencia. (Schauer, 2011) denomina este fenómeno “transparencia como epistemología”. Con ello se quiere decir que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de la verdad y de la falsedad, contribuyendo, con esto, a generar mejor y mayor conocimiento y progreso. Estas ideas ya estaban en Stuart Mill y en otros autores clásicos.

Hoy en día, a través de los apps y los wikis este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. Con el *open government* se crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki-government*, lo cual permite confrontar una serie de problemas informativos muy importantes en la gestión de riesgos (Spina, 2012).

Con el *open government* hay una tendencia bastante consistente a agregar datos y generar conocimiento. Este proceso puede ser intencional, construido en la propia plataforma (por ejemplo, Wikipedia o el software de fuente abierta) para que los usuarios contribuyan voluntariamente, o puede ser fruto de una funcionalidad oculta en la propia plataforma que explota los datos. Con la agregación de datos, llega una tendencia a facilitar la incorporación de *feedback* de usuarios con el propósito de la mejora de la calidad. Es lo que los tecnólogos denominan el “perpetual beta”, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a éste su continua mejora.

En este modelo de interacción gobierno-sociedad, el funcionario pierde el monopolio del conocimiento y la expertise, debiendo recrear su relación con el ciudadano, ahora ciudadano digitalmente conectado (*netizen*), pasando de una relación vertical a una de colaboración horizontal. El gobierno es una plataforma que engancha conocimiento disperso (por ejemplo, *crowdsourcing*) a través de contribuciones digitales, para mejorar la calidad y responsividad de sus políticas y la provisión de sus servicios (Australian Government, 2009).

El problema con esta visión del conocimiento es que no afronta el problema de la desigualdad de origen y acceso. La división digital entre áreas rurales y urbanas es importante, y entre ricos y pobres. Además de la división digital de carácter social y territorial, existe también una división generacional; por ejemplo, los jóvenes son mucho más cínicos y evitan las webs gubernamentales, utilizando web no oficiales (Lariscy, Tinkham, & Sweettaer, 2011). En los planes de OG 2.0, las agencias ponen mucho énfasis en mejorar la tecnología y presentar web más amigables y sofisticadas, así como en tratar de involucrar a los stakeholders en el cumplimiento de su misión, pero fracasan a menudo en equilibrar el papel de los intereses organizados frente a los ciudadanos individuales. DipNote, la web oficial del Departamento de Estado tiene sobre 13.000 comentarios diarios, pero nadie ha estudiado su representatividad y diversidad. El mayor conocimiento generado no llega a todos por igual.

Ejemplo caso: gobernanza eficiente y que genera conocimiento

Los gobiernos, en el marco de los subsistemas de políticas de gobierno abierto, están lanzando proyectos muy interesantes para generar conocimiento. En Estados Unidos, DOD y el Departamento de Educación están trabajando en un “*Learning Registry*”⁸ junto con agencias, ONG,s y organizaciones internacionales, incluidas Lockheed Martin y la National Science Digital Library. La plataforma proporciona contenido abierto; cualquier creador de contenido puede publicar apps que capturan y comparten recursos de aprendizaje. Algunos Estados están adoptando “Common Core Standards” para inglés, artes y matemáticas; esta plataforma permite a los profesores compartir contenido que otros profesores de otros Estados podrían usar si tienen los mismos Common Core Standards. De acuerdo al libro blanco sobre la iniciativa, este proceso es como abrir una red de carreteras por donde fluye información y conocimiento y que permitirá a los educadores tener acceso rápido a un mercado de información extraordinario.

⁸ <http://www.learningregistry.org/>

CAPÍTULO 4 EL CONCEPTO DEL GOBIERNO ABIERTO

4.1. Principios / valores del Gobierno Abierto

Aunque no existe una definición comúnmente aceptada del concepto gobierno abierto, existe cierto consenso respecto de sus principios y valores clave. Una revisión a las definiciones existentes en la literatura da cuenta de tal convergencia. Para comenzar este apartado retomemos la definición ofrecida.

Gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que las actividades del gobierno y de la administración pública deben ser y estar abiertas a todos los niveles posibles para el escrutinio y supervisión eficaz de los ciudadanos. En su más amplio sentido, se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto (de Estado) cierta información aduciendo a temas de seguridad” (Wikipedia, 2012).

Como se ha destacado también, la discusión respecto de los conceptos vinculados al gobierno abierto también da cuenta de que, fundamentado en sus valores, este concepto es distinto que el gobierno electrónico, así como algo más que la gobernanza electrónica. Gobierno abierto también es algo más que transparencia y algo más que el uso del *open data* para la transparencia y la rendición de cuentas.

A continuación se explican y desarrollan los principios del gobierno abierto de acuerdo con las **dos tendencias más representativas**.

4.1.1. Transparencia, participación y colaboración: la visión (noción) seminal

Como ya se ha destacado, en el Memorandum del Gobierno de EEUU “*Transparency and Open Government*” se define a un gobierno abierto como “... un sistema de **transparencia** (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de **participación** del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas), y de **colaboración** (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado)”.(U.S. Government, 2009).

De acuerdo con Ramírez-Alujas (2010), para dar coherencia a la propuesta explicativa del concepto gobierno abierto, se identificaron estos tres pilares (Ramírez-Alujas, 2010) con el impulso inicial que el presidente Barack Obama ha liderado en EEUU a partir de su política y de

la publicación del citado Memorandum. Desde entonces estos tres pilares sirven de soporte al concepto seminal de Gobierno Abierto:

1. **Transparencia.** Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;
2. **Participación:** Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;
3. **Colaboración:** Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente. (Ramírez-Alujas, 2010:12)

4.1.2. Transparencia, participación, rendición de cuentas, tecnología e innovación: la visión del la OGP

La OGP *Open Government Partnership* (en castellano Alianza por el Gobierno Abierto) identifica por su parte cuatro principios del gobierno abierto, en vez de tres. En tal relación incluye el pilar de la rendición de cuentas y el pilar de tecnología e innovación. Esta organización internacional destaca que los países miembros deben reflejar en sus compromisos de acción cuatro valores clave del gobierno abierto:

- **Transparencia:** la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina).
- **Participación ciudadana:** los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsiva (*accountable*), innovadora y efectiva.
- **Rendición de cuentas:** deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.
- **Tecnología e innovación:** los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías.

4.2. Definiendo Gobierno abierto: ¿Modelo de gobernanza o modo de actuación?

Como ya se ha destacado, la noción de gobierno abierto es relativamente nueva en la literatura. Aún no existe una definición aceptada y consensuada respecto del término, aunque en esencia exista cierto consenso respecto de los puntos de convergencia claves y sus principios. En esta sección se ofrecen algunas de las más representativas definiciones, junto con otras de más reciente acuñación, a fin de ofrecer un paisaje más claro del estado actual respecto del término.

La noción de gobierno abierto está íntimamente vinculada al llamado **derecho de acceso a la información**. Abrir el gobierno en este sentido es garantizar que este derecho de acceso a la información permite la transparencia y el escrutinio público de la acción de gobierno por parte de los ciudadanos.

Los **avances tecnológicos** basados en el desarrollo de las **TICs**, han fomentado entre otras cosas la emergencia del movimiento del **open data**, que ha fortalecido la idea de abrir las puertas a la información *que posee* el gobierno (y no sólo aquella *que produce el gobierno*), dada la naturaleza pública de la misma. Es decir, la información que posee, produce gestiona el gobierno es, por definición, un bien público, y por tanto, su propiedad no es gubernamental, y su acceso y uso deben ser (con excepción de algunos casos) de dominio público.

Más allá de la transparencia y el open data, el desarrollo del concepto de gobierno abierto ha implicado también al proceso de toma de decisiones públicas y de hechura de políticas públicas. **Un gobierno abierto es aquel que permite la participación de la ciudadanía y de los actores políticos afectados o interesados en los asuntos públicos**. Se trata en definitiva de abrir la participación para la toma de decisiones y el empoderamiento sobre las políticas públicas. Por ello este elemento participativo no se centra exclusivamente en decidir sobre las políticas públicas, sino que en esencia cubre en su totalidad el ciclo de las políticas públicas en un amplio espectro de implicación, y en donde participar también significa hacerlo durante las fases de seguimiento, implementación y evaluación.

Finalmente, **el concepto de gobierno abierto hace suya la noción de colaboración**, como forma de interacción mediante la cual se trabaja conjuntamente en el desarrollo de innovaciones, en la gestión de servicios públicos, en la atención a nuevos problemas, promoviendo la creación de valor público.

Para definir gobierno abierto, el primer paso es revisar las definiciones existentes, agruparlas y analizarlas. Podemos agrupar las definiciones encontradas en dos grandes apartados. El primero se centraría en los *principios que guían la concepción de gobierno abierto* y que lo definen como *nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza (aquí identificadas como Grupo 1)*. Por otra parte, el segundo grupo centraría su definición mayormente en el carácter instrumental del concepto - el gobierno abierto como *medio, estrategia o modo de actuar del*

gobierno (Grupo 2). Agrupadas según esta orientación, repasemos las definiciones en este documento identificadas.

Tabla 2. Definiciones de gobierno abierto: paradigma de gobernanza (Grupo 1.)

“Un tipo emergente de organización” (Lathrop&Ruma, 2010)	
Definición 1 Grupo 1. Gobierno abierto como nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza	“... hay un nuevo tipo emergente de organización del sector público: Un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red” ((Lathrop & Ruma, 2010:16)
“Un nuevo paradigma y modelo de relación” (Ramírez-Alujas, 2011a)	
Definición 2 Grupo 1. Gobierno abierto como nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza	<i>“El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales”. (Ramírez-Alujas, 2011a)</i>
“Cultura de comunicación y modelo organizativo” (Gutiérrez-Rubí, 2011)	
Definición 3 Grupo 1. Gobierno abierto paradigma relacional-modo de gobernanza	<i>“Gobierno Abierto se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público.” (Gutiérrez-Rubí, 2011).</i>
“Modo de interacción sociopolítica” (Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, 2012)	
Definición 4 Grupo 1. Gobierno abierto como nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza	<i>“Un modo de interacción sociopolítica, que (basado mayormente en el empoderamiento ciudadano, la transparencia, la democracia participativa, el potencial uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas) se aplica a políticas públicas y la modernización administrativa en clave colaborativa, poniendo en el centro al ciudadano, ofreciendo así una alternativa a otros modos de interacción.” (Ramírez-Alujas & Cruz-Rubio, 2012)</i>
“Modo de interacción sociopolítica” (Ortiz de Zárate, 2014)	
Definición 5 Grupo 1. Gobierno abierto como nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza	<i>“Un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. Los fines pretendidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento y de la puesta en marcha de innovación pública.”(Ortiz de Zárate, 2014).</i>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 3. Definiciones de gobierno abierto: paradigma de gobernanza (resumen)

	¿Qué es el OG?	Finalidad	¿Qué hace el gobierno?	¿Cómo lo hace?	Valores
(Lathrop & Ruma, 2010)	Tipo emergente de organización del sector público. Tipo de gobierno	Desarrollo de la innovación colaborativa	Abre sus puertas al mundo, co- innova con los ciudadanos, comparte recursos de información, aprovecha el poder de la colaboración masiva	Transparente. Organización en red.	Transparencia. Innovación. Colaboración. Trabajo en red.
(Ramírez-Alujas, 2011a)	Nuevo paradigma y modelo de relación	Articular y crear valor público	Crea plataformas y espacios de acción colaborativa		Transparencia. Multidireccionalidad. Colaboración. Participación.
(Gutiérrez-Rubí, 2011)	Nueva cultura de comunicación. Modelo organizativo. Tecnología social y relacional	Estimula una cultura de cambio en la gestión y prestación de servicio público		Liberación de talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública	Talento creativo.
(Cruz-Rubio y Ramírez-Alujas, 2012)	Modo de interacción sociopolítica	Ofrecer una alternativa a otros modelos de interacción.	Aplica este modo de interacción en las políticas públicas y a procesos de modernización administrativa	Empoderamiento o ciudadano. Transparencia. Democracia participativa. Uso de avances tecnológicos. Conformación de plataformas	Colaboración. Empoderamiento. Participación. Transparencia.
(Ortiz de Zárate, 2014)	Modo de interacción sociopolítica	Mejorar la toma de decisiones Mejorar la implicación de la ciudadanos en la gestión de lo público	Instaura una manera de gobernar más dialogante, un mayor equilibrio del poder entre gobernantes y gobernados	Aumento del conocimiento Innovación pública	Transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración

Fuente: Elaboración propia

Tabla 4. Definiciones de gobierno abierto: estrategia de actuación (Grupo 2)

“Un modo de actuación” (OCDE, 2006)	
Definición 6 Grupo 2. Gobierno abierto como medio, estrategia o modo de actuar del gobierno	<i>“¿Qué significa el término gobierno abierto? Tres son las características más relevantes que tiene que presentar una administración para poder calificarla de abierta:</i> - <i>Transparencia: que las acciones y los individuos responsables de las mismas, estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas</i> - <i>Accesibilidad: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos</i> - <i>Receptividad: que sea capaz de responder a nuevas demandas, ideas y necesidades.” (OCDE, 2006:44)</i>
“Un modo de actuación” (Calderón y Lorenzo, 2010)	
Definición 7 Grupo 2. Gobierno abierto como medio, estrategia o modo de actuar del gobierno	<i>“Gobierno abierto, en el actual contexto, 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, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Calderón & Lorenzo, 2010)</i>
“Una estrategia innovadora” (Noveck, 2011)	
Definición 8 Grupo 2. Gobierno abierto como medio, estrategia o modo de actuar del gobierno	<i>“Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The end result is more effective institutions and more robust democracy.” (Noveck, 2011)</i>
“Un medio o instrumento” (Ramírez-Alujas, 2011)	
Definición 9 Grupo 2. Gobierno abierto como medio, estrategia o modo de actuar del gobierno	<i>“El gobierno abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración” (Ramírez-Alujas, 2011a)</i>
“Un modo de actuación” (Cabo, 2013)	
Definición 10 Grupo 2. Gobierno abierto como medio, estrategia o modo de actuar del gobierno	<i>“un gobierno abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado.” (Cabo, 2013:113)</i>

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Definiciones de gobierno abierto: estrategia de actuación (resumen)

	¿Qué es el OG?	Finalidad	¿Qué hace el gobierno?	¿Cómo lo hace?	Valores
(OCDE, 2006)	Modo de actuación		Facilita el escrutinio público, la accesibilidad a la información y a los servicios públicos, y aumentar la capacidad de respuesta del gobierno ante nuevas demandas		Transparencia. Accesibilidad. Receptividad.
(Calderón y Lorenzo, 2010).	Forma o tipo de gobierno	Que el gobierno escuche lo que dicen y solicitan los ciudadanos	Entabla conversaciones, toma decisiones, facilita la colaboración, comunica decisiones	De forma transparente, abierta y colaborativa	Transparencia. Multidireccionalidad. Colaboración. Apertura.
(Noveck, 2011)	Modo de actuar	Garantizar el escrutinio público y la transparencia de la acción de gobierno y los servicios públicos	Un compromiso por la transparencia aunado a la expansión de espacios de diálogo participación y deliberación	Aprovechar el potencial y la energía de los sectores de la sociedad	Transparencia. Diálogo. Participación. Deliberación. Colaboración.
(Ramírez-Alujas, 2011b)	Estrategia innovadora	Cambiar la forma en cómo trabaja el gobierno. Instituciones más eficaces Democracia robusta	Conecta al público con el gobierno	Usando tecnología de redes y datos abiertos para conectar al público con el gobierno	
(Cabo, 2013)	Medio (carácter instrumental)	Reformar el estado y la sociedad y crear valor público	Transforma modelos administrativos hacia redes de colaboración Gestión integral, compromisos transversales.	Cambio organizacional Gestión holística Gestión pública en colaboración	Integralidad. Transversalidad. Colaboración.

Fuente: Elaboración propia

4.3. Una propuesta de definición de gobierno abierto

Como puede observarse, los valores del concepto del gobierno abierto son determinantes para definir el concepto con mayor especificidad. Fundamental es pues definir los “qué, cómo y quiénes” que definen el gobierno abierto.

A nuestro juicio, más que cómo una doctrina política, la forma más clara de integrar tal debate es entendiendo el gobierno abierto como una filosofía político- administrativa. Definimos aquí una filosofía administrativa como "... un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administrativos"(C. C. Hood & Jackson, 1997:59), es decir, acerca de qué debe hacerse, y de quiénes y cómo deben hacerlo, a fin de atender a unos valores o principios determinados. Por tanto atendemos a la preeminencia de una concepción normativa del término.

A diferencia de las filosofías administrativas antes mencionadas como el *New Public Management* y los enfoques de gobernanza, el gobierno abierto es una filosofía administrativa que está *en proceso de construcción*. La determinación de los qué, cómo y quiénes son fundamentales en toda filosofía administrativa.

Respecto del concepto de gobierno abierto, por ejemplo, la discusión (o la ausencia de consolidación conceptual) sobre sus principios y valores ha impedido en muchos sentidos que se cuente actualmente con una definición consensuada del término.

Las cuestiones importantes para destacar:

- De los cuatro valores que identifica la OGP respecto del gobierno abierto, el último (tecnología e innovación) se asume más bien como un valor de carácter instrumental, es decir, que se usa *como medio* para el logro de los tres primeros (es decir, se usa más como un cómo que como un qué), para conseguir o promover una mayor transparencia, participación y rendición de cuentas. Como tal este medio estará presente y permeará de lleno en las herramientas del gobierno abierto.
- De forma implícita ambas visiones (gobierno abierto según *Memorandum* de la administración de Obama o según la OGP) asumen e incluyen aquellos principios que (a) parecen como ausentes en cada caso. Por ejemplo, el principio de rendición de cuentas no está ausente en la primera visión seminal, sino que forma parte (o se incluye) dentro del principio de transparencia. Cosa similar ocurre con el principio de colaboración. No es que este principio esté ausente en la segunda visión de la OGP, sino que forma parte del principio de participación y de la innovación y del uso de la tecnología e innovación. Como principio, la tecnología e innovación está presente en la definición seminal, en su apartado de colaboración, siempre identificando tales aspectos como medios para el desarrollo de nuevas formas de interacción en la vida pública.

Por su relevancia para comprender el concepto de gobierno abierto a continuación profundizaremos en el concepto y características en las cuatro dimensiones o principios del gobierno abierto identificados por la literatura (transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas).

Con base en la revisión a las definiciones aquí recogidas, resulta evidente pensar que una definición de gobierno abierto debería considerar el gobierno abierto tanto como un nuevo paradigma relacional-modo de gobernanza (qué) como una nueva estrategia o modo de actuación (cómo).

También debería incluir aquellos principios o valores que definen el concepto (y que son abordados previamente en el apartado “Principios / valores del Gobierno Abierto” pág. 29)

Así pues, tomando en cuenta que se trata de un paradigma en construcción, no podemos sino brindar una propuesta de definición propia de gobierno abierto.

Definimos gobierno abierto como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que - basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción – se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otra estrategias o filosofías político-administrativas existentes.”

4.4. ¿Qué no es gobierno abierto?

Tal como se ha abordado con detalle en el apartado “Modelos de democracia: un marco normativo para ubicar el gobierno abierto” (Pág. 4 y sig.), el gobierno abierto es un paradigma o modelo relacional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (busca dar) prioridad a la representatividad y los procesos, y cuya orientación es la de conformar un gobierno accesible, transparente y receptivo.

Comprender qué es el gobierno abierto implica también distinguir el concepto de aquello que, aunque vinculado conceptualmente, *no debe asumirse como sinónimo*. La cuestión de distinguir lo que es de lo que no es gobierno abierto no es baladí, ya que es común caer en errores conceptuales.

A manera de enunciados, identificamos cuatro cuestiones clave de clarificación:

- El gobierno abierto no es lo mismo *que* gobierno electrónico
- El gobierno abierto es algo más que la gobernanza electrónica
- El gobierno abierto no es lo mismo que datos abiertos
- Estrategias vinculadas: control de la corrupción y gobierno electrónico

Además de inducir a error en el desarrollo de la función pública, así como en el diseño de políticas públicas y estrategias de gobierno abierto, los desentendidos conceptuales podrían desvirtuar una adecuada comprensión respecto del cometido y principios de este modelo de organización político administrativo y social emergente, y lo reduciría a asumirlo o equipararlo llanamente como una “tecnología blanda”.

Por ello nos centraremos en este apartado en definir qué no es gobierno abierto, distinguiéndolo de conceptos cercanos al mismo. Como concepto, gobierno abierto tampoco debería reducirse a la identificación de innovaciones de estrategias o políticas públicas en materia de transparencia y/o rendición de cuentas, aunque evidentemente haya estrategias de este tipo que efectivamente puedan ser consideradas dentro de la definición de gobierno abierto.

Términos previamente acuñados y que comparten elementos comunes con la idea de gobierno abierto deben ser aquí definidos previamente a fines de clarificación y distinción conceptual. Cabe destacar que en estos tres términos, el uso de las TICs aparece como una constante. Vamos al detalle.

4.4.1. El gobierno abierto *no es lo mismo que* gobierno electrónico

Gobierno abierto no debería entenderse simplemente como una extensión conceptual del gobierno electrónico (por ejemplo, véase Campos y Coroján, 2012), aunque el proceso de desarrollo de ambas corrientes converjan en una base común. Como ya se ha destacado anteriormente, **el gobierno abierto no es una prolongación ni la extensión mejorada de las estrategias de eGovernment llevadas a cabo hasta ahora**. Si bien parte del desafío supone el utilizar las herramientas que se han ido configurando al alero de las estrategias de eGovernment y al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicación, no parece adecuado confundir el qué con el cómo (o dicho de otro modo, los fines con los medios) (Tapscott & Williams, 2011).

Con gobierno electrónico (*e-government*) nos referimos al uso y la aplicación de las TICs y sus herramientas en el sector público y para la prestación de servicios públicos. El gobierno electrónico es la aplicación de la tecnología para mejorar las capacidades de comunicación y lograr con ello gobiernos más eficientes. Se basa principalmente “... en la implantación de herramientas como portales, ERPs, que en caso de los gobiernos se conocen como GRPs, CRMs,⁹ como redes sociales o comunidades virtuales y muchas otras, buscando una mejora en

⁹ Las siglas ERP significa “Sistema de planificación de recursos empresariales” mientras GRP “Sistema de Planificación de recursos del gobierno” y CRM “Sistema de administración basada en la relación con los clientes”

la eficiencia y eficacia en los procesos estatales internos y en las vinculaciones con la sociedad.” (Wikipedia, 2014).

Conceptos relacionados con el gobierno electrónico son “democracia electrónica” entendida como la forma en que se puede utilizar Internet para mejorar nuestros procesos democráticos y proporcionar mejores oportunidades a los individuos y comunidades para interactuar con el gobierno y al gobierno para buscar la participación de la comunidad.

La tendencia es equiparar el concepto “administración electrónica” y “gobierno electrónico”, aunque existan autores que marquen diferencia entre ambos conceptos, distinción referida básicamente al ámbito de actuación o de desarrollo en la aplicación de las TICs.

Una cuestión clave es que el uso del concepto de gobierno electrónico no implica un cambio en los valores ni en los principios que rigen el desempeño del sector público, sino que fundamentalmente, destaca el uso de las tecnologías con la finalidad de elevar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales y la prestación de los servicios públicos.

4.4.2. El gobierno abierto es algo más que la gobernanza electrónica

Tampoco debería confundirse gobierno abierto como un sinónimo o extensión de la gobernanza electrónica, pues aunque compartan algunos principios y el uso de las TICs, el enfoque y las finalidades son distintos. Puede definirse la gobernanza electrónica como “al uso de las tecnologías de la información y la comunicación por parte del sector público con el objetivo de mejorar el suministro de información y el servicio proporcionado. De esta manera, se trata de estimular la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, haciendo que el gobierno sea más responsable, transparente y eficaz.”(UNESCO, 2000),

Existen diferencias de significado entre gobernanza electrónica y gobierno electrónico. La gobernanza es la manera o el proceso de guiar a una sociedad a lograr mejor sus metas e intereses, mientras el gobierno es la institución o el instrumento para realizar ese trabajo. Por ejemplo, organizaciones como el PNUD relacionan el concepto de gobernanza con el de desarrollo humano sostenible (ambos entendidos como procesos). En este sentido, considera que la gobernanza electrónica es

“... un proceso de ‘creación de valor público con el empleo de las modernas TIC’ (Partha Pratim Sarker, 2005). El valor público está definido como una noción ‘arraigada en las preferencias de las personas’. La gobernanza electrónica se justifica si amplía la capacidad de la administración pública de aumentar la entrega de valor público - el resultado de una alta calidad de vida.” (Partha Pratim Sarker, 2006)

Por ello, la gobernanza electrónica no tiene que ver simplemente con mejorar la eficiencia y eficacia del gobierno usando las TICs, como sería el caso del gobierno electrónico, sino en el desarrollo (usando las TICs) de *procesos de creación de valor público* aumentando la calidad de vida, estimulando la participación ciudadana en la toma de decisiones y promoviendo la transparencia y eficacia del gobierno en dicho proceso. Por consiguiente, “ ... los países necesitan encontrar la manera que mejor se ajuste a ellos y deben participar en un proceso de ‘diálogo, aprendizaje, creación de capacidades y facilitación’ (Heeks, 2001), que es un enfoque de ‘aprender haciéndolo’.

Existen tres esferas o dominios de la gobernanza electrónica (Heeks, 2001:4), que a veces se solapan entre ellas.

- **Mejora de los procesos del gobierno (G2G):** administración electrónica (e-Administration), entendida como “ ... la incorporación de la tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas en dos vertientes: desde un punto de vista *intraorganizativo* transformar las oficinas tradicionales, convirtiendo los procesos en papel, en procesos electrónicos, con el fin de crear una oficina sin papeles y desde una perspectiva de la *relaciones externas* habilitar la vía electrónica como un nuevo medio para la relación con el ciudadano y empresas” (Wikipedia, 2014), y en donde las estrategias se basan en reducir costes de procesos, gestionar el rendimiento de los recursos utilizados, establecer conexiones estratégicas y creando empoderamiento (descentralización o deslocalización) en el uso de los recursos. (Heeks, 2001:4-5) Esta primera esfera o dominio caza bastante bien con el concepto de gobierno electrónico (en su dimensión de relaciones externas)
- **Conectar a los ciudadanos (G2C):** (e-Citizens y e-Services), Tales iniciativas se ocupan sobre todo en la relación entre gobierno y ciudadanos: ya sea como votantes / interesados de quienes el sector público obtiene su legitimidad, o como los clientes que consumen los servicios públicos y en donde las estrategias se basan en hablar, escuchar a los ciudadanos y en mejorar los servicios públicos.
- **Construyendo interacciones con y al interior de la sociedad civil (G2B):** (e-Society), tales iniciativas se ocupan sobre todo en la relación entre los organismos públicos y otras instituciones - otros organismos públicos, los proveedores de servicios del sector privado, organizaciones comunitarias sin fines de lucro y - y con la relación entre las instituciones de la sociedad civil. y en donde las estrategias se basan en trabajar mejor con las empresas, desarrollar comunidades y construir ‘partenariados’. (Heeks, 2001)

Una cuestión clave de mencionar para distinguir conceptos es que con el gobierno electrónico se establece un protocolo de comunicación de una vía, mientras que con la gobernanza electrónica se establece una vía y protocolo de comunicación en dos sentidos. A diferencia del gobierno abierto, la gobernanza electrónica se fundamenta en las TICs inexcusablemente, y no necesariamente atiende de forma integrada a todos los principios y valores del gobierno abierto, pues sus finalidades se centran en mejorar la información y los servicios suministrados (se centra pues en la eficacia del sistema antes que en los valores procesales asociados a la

transparencia e implicación ciudadana, y que junto con las TICs las asume como medios para el logro de una mayor eficacia y eficiencia en clave interactiva).

4.4.3. El gobierno abierto *no* es lo mismo que datos abiertos

Puede definirse datos abiertos como una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control.

Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertos como el Software libre, el código abierto (*open source* en inglés) y el acceso libre (*open access* en inglés) o el Conocimiento abierto (*open knowledge* en inglés).

El concepto “gobierno abierto” no debería ser comprendido exclusivamente como aquel que bajo uso del *open data* busca mejorar la transparencia y la gobernanza, en cuyo caso gobierno abierto sería simplemente una tecnología específica de transparencia para su consecución.

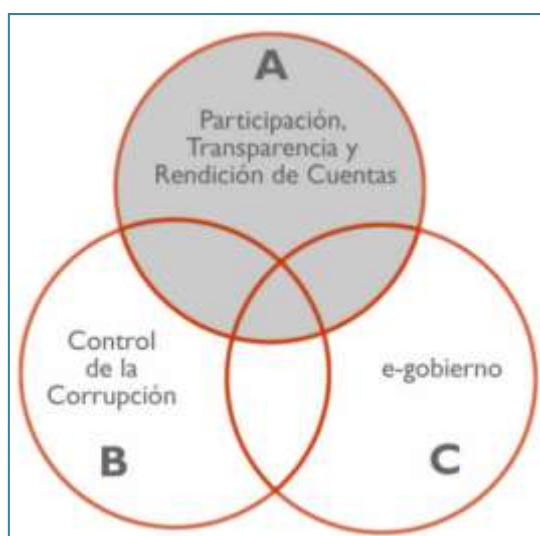
Como puede advertirse, el concepto de datos abiertos aplicado a la acción del gobierno, fundamenta su razón de ser como el eje articulador de una mayor transparencia, basada en el acceso irrestricto a información que genera y almacena el gobierno (por considerarla pública y de dominio público) y en formatos que permitan su uso, análisis y transformación.

4.4.4. Estrategias vinculadas: control de la corrupción y gobierno electrónico

Otra clarificación tiene que ver con estrategias similares o vinculadas a la idea de la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora en la gestión pública. Un caso específico clave es el *combate a la corrupción*.

Es bien sabido que una estrategia clara y eficaz contra la corrupción es precisamente abrir las ventanas y favorecer la transparencia. Pero no todas las estrategias de control o combate a la corrupción entran dentro del gobierno abierto, si éstas no implican transparencia, participación o mecanismos de rendición de cuentas. Por ejemplo, el uso de mecanismos legales para perseguir y/o sancionar prácticas corruptas no pueden considerarse medidas de transparencia o de gobierno abierto.

Gráfico 7. Gobierno Abierto, Control de la corrupción y gobierno electrónico



Fuente: Open Government Partnership.

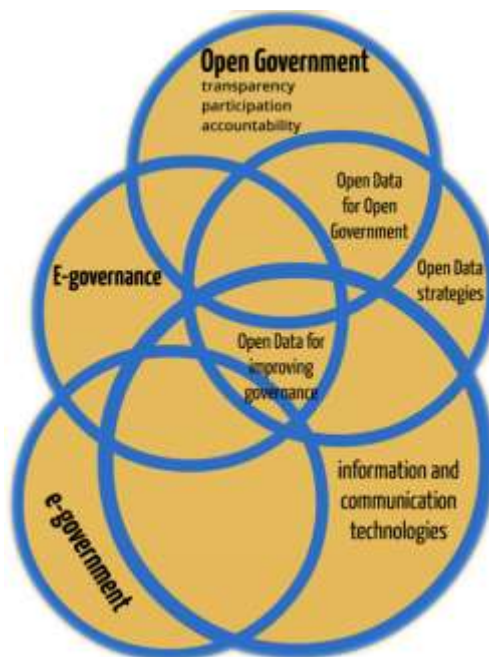
Lo mismo puede decirse del *gobierno electrónico*. Si las estrategias de gobierno electrónico no implican los valores arriba referidos (transparencia, participación o mecanismos de rendición de cuentas), no pueden entenderse como estrategias de gobierno abierto.

Bajo esta reflexión, sólo podrían por tanto considerarse estrategias de gobierno abierto aquellas estrategias de control de la corrupción o de e-government, que en su diseño atendieran a los principios de participación, transparencia y rendición de cuentas. Aquí se detecta claramente que las TICs son un principio o dimensión de carácter instrumental, es decir, se usan como medio para el logro de las finalidades del gobierno abierto.

4.4.5. Recapitulación: Clarificaciones conceptuales

- Aclaración 1: “Gobierno abierto” no es lo mismo que “gobierno electrónico”
- Aclaración 2: La “gobernanza electrónica” es algo más que “gobierno electrónico” (el gobierno electrónico es un protocolo de una vía mientras la gobernanza electrónica es un protocolo de comunicación bidireccional).
- Aclaración 3: *Open data* es fundamental como medio, pues con su uso y desarrollo se cumplen muchos valores y principios de la gobernanza electrónica y del gobierno abierto. No obstante, el *open data* no agota las vías de actuación del gobierno abierto.

- Tomando en cuenta sus principios y valores, el gobierno abierto es algo distinto del gobierno electrónico y es algo más que la “gobernanza electrónica”, pues en relación con esta última incide más en el rol determinante del gobierno. **Gráfico 8. E-government, e-governance and open government.**



Fuente: (Cruz-Rubio, 2014b).

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Publishers.
- Akerlof, G. A. (1970). "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism." *Quarterly Journal of Economics*, 84 (August)(3), 488-500.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, T. B. (2009). "E-government as an anti-corruption strategy." *Information Economics and Policy*(21), 201–210.
- Anduiza, E., Contijoch, M., & Gallego, A. (2009). "Political Participation and the Internet." *Information, Communication, and Society*, 12(6), 869-878.
- Anechiarico, F., & Jacobs, J. B. (1996). *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation." *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Australian Government. (2009). *Report of the Government 2.0 Taskforce, Engage: getting on with Government 2.0* Canberra: Australian Government.
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Beetham, D. (1994). *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.
- Bessette, J. M. (1994). *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*. Chicago: Chicago University Press.
- Bingham, L. B. (2010). "The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance." *Wisconsin Law Review*, 10(2), 297-356.
- Bingham, L. B., & Foxworthy, S. (2012). "Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States." Paper presented at the conference: *Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and German*.
- Bitektine, A. (2011). "Toward a Theory of Social Judgments of Organizations: The Case of Legitimacy, Reputation, and Status. ." *The Academy of Management Review (AMR)*, 36(1), 151-179.

- Bourgon, J. (2007). "Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una "nueva" teoría de la Administración Pública." *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73(1), 5-26.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2007). "Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services." *Public Money and Management*(September), 293-300.
- Bovens, M. A. P. (2006). "Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework." *European Governance Papers (EUROGOV)*(C-06-01).
- Cabo, C. (2013). Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. In A. Hoffman & A. V. Ramírez-Alujas (Eds.), *La Promesa del Gobierno Abierto* (pp. 101-117). Chile-México.
- Calderón, C., & Lorenzo, E. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Jaén, España: Algón Editores.
- Coady, T. (2009). The Problem of Dirty Hands. In C. f. t. S. o. L. a. Information (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford.
- Codagnone, C., & Konstantinou, Z. (2012). "Policy lessons from a decade of eGovernment, eHealth & eInclusion." *European Journal of ePractice*(15).
- Codagnone, C., & Wimmer, M. A. (Eds.). (2007). *Roadmapping eGovernment Research: Visions and measures towards innovative Governments in 2020: eGovRTD2020 Project Consortium*.
- Cohen, J. (1996). Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In S. Benhabib (Ed.), *Democracy and Difference: Changing Boundaries of the Political* (pp. 95-119). Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, J., & Sabel, C. (1997). "Directly-Deliberative Polyarchy." *European Law Journal*, 3(4), 313-342.
- Coleman, S., & Shane, P. (2012). *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge: MIT Press.
- Comisión Europea. (2010). *Una Agenda Digital para Europa*. Bruselas: Comisión Europea.
- Coroján, A., & Campos, E. (2011). "Gobierno abierto: alcance e implicaciones." *Documentos de Trabajo. Fundación Ideas*, 2011(3).
- Cotino, L. (2012). "La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas." *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, June-July(2), 27-39.
- Criado, J. I. (2009). *Entre Sueños Utópicos y Visiones Pesimistas. Las TIC e Internet en la Modernización de las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz-Rubio, C. N. (2014a). *Informe de Avance España 2012-2013. Independent Reporting Mechanism. Open Government Partnership*. Washington, D.C.: OGP.

- Cruz-Rubio, C. N. (2014b). ¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto (Prezi Presentación) from http://prezi.com/bih9fmkkwd_z
- Cunnil, N. (2006). La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad? In M. F. (Ed.), Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad (pp. Cunill, N. (2006): "gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad, Magna Terra editores, Guatemala.
- Dahl, R. A. (1998). On democracy. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dalton, R. J. (2004). Democratic Challenges, Democratic Choices. Oxford: Oxford University Press. .
- Deephouse, D., & Suchman, M. (2008). Legitimacy in organizational institutionalism. In The Sage handbook of organizational institutionalism (pp. 49-77): Sage
- Del Águila, R. (1996): "La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad", en Revista Iberoamericana de Educación nº 12, sept-dic., pp. 25-48.
- Delborne, J. A. (2011). "Virtual Deliberation? Prospects and Challenges for Integrating the Internet in Consensus Conferences." Public Understanding of Science, 20(3), 367-384.
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row.
- Estellés-Arolas, E., & González-Ladrón-de-Guervara, F. (2012). "Towards an Integrated crowdsourcing definition." Journal of Information Science, XX(X), 1-14.
- European Commission. (2005). i2010 - A European Information Society for growth and employment (Vol. COM(2005) 229 final). Brussels: European Commission.
- Fox, J. (2007). "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability." Development in Practice, 17(4-5), 663-671
- García Guitián, E. (2007): "Representación", en Zapata, R. (ed.): Conceptos políticos en el contexto español, Síntesis, Madrid.
- Goetz, A. M., & Jenkins, R. (2001). "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." Public Management Review, 3(3), 363-383.
- Goodin, R. E. (2003). Reflective Democracy. New York: Oxford University Press.
- Guerrero Gutiérrez. (2012). Proyecto de transparencia focalizada. Retrieved Agosto, from http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/estudios/documento_conceptual_final.pdf
- Gutiérrez-Rubí, A. (2011). "'Open Government" y crisis económica, columna de opinión." Diario Cinco Días, martes 25 de enero de 2011.
- Gutmann, A. y. T., D. (2006). Ethics and Politics. Cases and Comments. Toronto: Thomson.

- Habermas, J. (1996). Between Facts and Norms. Cambridge USA: The MIT Press.
- Hardin, R. (1999). liberalism, Constitutionalism, and Democracy. New York: Oxford University Press.
- Harrison, T. M., Guerrero, S., Burke, G. B., Cook, M., Cresswell, A., Helbig, N., et al. (2011). "Open Government and E-Government: Democratic Challenges from a Public Value Perspective." Proceedings of the XII Annual International Digital Government Research Conference, June 12-15(College Park, MD, USA.).
- Hattowa, S. (2008). Mobiles for Better Governance? : <http://ict4peace.files.wordpress.com/2008/06/mobiles-for-gov.>
- Hayek, F. (1981). Droit, Legislation et Liberté. Paris: PUF.
- Heeks, R. (2001). " Understanding-Governance forDevelopment." i-Government Working Paper Series(11).
- Hellstrom, J. (2008). Mobile Phones for Good Governance: Challenges and Way Forward (Vol. http://www.w3.org/2008/10/MW4D_WS/papers/hellstrom_gov.pdf.
- Hood, C., James, O., Peters, G. B., & Scott, C. (Eds.). (2004). Controlling Modern Government. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C., & Margetts, H. (2006). The Tools of Government in the Digital Age. London: Palgrave, MacMillan.
- Hood, C. C. (1983). The Tools of Government. London: Macmillan. Hood, C. C. (1986). The Tools of Government. New Jersey: Chatam House Publishers Inc.
- Hood, C. C., & Jackson, M. (1997). La Argumentación Administrativa. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Howlett, M. (2011). Designing Public Policies (1st. ed.). London -New York: Routledge.
- IAP2. (2001). Spectrum of Public Participation. from <http://www.iap2.org/>
- Ignatieff, M. (2004). The Lesser Evil: Political Ethics in an Age of Terror. Princeton: Princeton University Press.
- Islam, R. (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better? ." Policy Research Working Paper. World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division (3077).
- Jaeger, P. T. (2003). "The endless wire: E-Government as global phenomenon." Government Information Quarterly(20), 323-331.
- Jorba, L. (2009). Deliberación y preferencias ciudadanas: un enfoque empírico. La experiencia de Córdoba. Madrid: CIS.
- Kauffmann, D., & Kraay, A. (2002). "Growth without Governance." Policy Research Working Paper(3077).
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2003). Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002. Washington D.C.: World Bank.

- Lariscy, R. W., Tinkham, S. F., & Sweettaer, K. D. (2011). " Kids These Days: Examining Differences in Political Uses and Gratifications, Internet Political Participation, Political Information Efficacy, and Cynicism on the Basis of Age." *American Behavioral Scientist*, 55(6), 749-764.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*: O'Reilly Media, Inc.
- Lessig, L. (2009). "Against Transparency. The perils of openness in government." *The New Republic*(October, 9).
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Heaven: Yale University Press.
- Linde, J., & Ekman, J. (2003). "Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics." *European Journal of Political Research*, 42(391-408).
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption." *International Political Science Review*, 31(3), 301-322.
- Longo, F. (2008). "Quality of Governance: Impartiality is not enough." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 21(2), 191-196.
- Lukensmeyer, C. J., Goldman, J., & Stern, D. (2011). *Assessing Public Participation in an Open Government Era: A Review of Federal Agency Plans*. Washington D.C: IBM Center for Business of Government.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven: Yale University Press. Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Mandarano, L., Meenar, M., & Steins, C. (2010). "Building Social Capital in the Digital Age of Civic Engagement." *Journal of Planning Literature*, 25(2), 123-135.
- Manin, B. (1987). "On legitimacy and political deliberation." *Political Theory*, 15(3), 338-368.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review*(78), 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Meijer, A. (2009). "Understanding Modern Transparency." *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.
- Millard, J., Shahin, J., Warren, R., & Leitner, C. (2005). "Towards the eGovernment vision for EU in 2010: Research policy challenges (Draft Final Report)." *Danish Technological Institute* (3).

- Montero, J. R., Gunther, R., & Torcal, M. (1997). "Democracy in Spain: Legitimacy, Discontent and Dissatisfaction." *Studies in Contemporary International Development*, 32(3), 124-160.
- Morlino, L. (2010). "Legitimacy and the Quality of Democracy." *International Social Science Journal*, 60(196), 211–222.
- Mulgan, R. (2000). "Accountability: An Ever Expanding Concept?" *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Nixon, P. G., Koutrakou, V. N., & Rawal, R. (2010). *Understanding E-Government in Europe: Issues and Challenges*. Oxon: Routledge.
- Norris, P. (1999a). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- Noveck, B. (2011). "“What’s in a Name? Open Gov and Good Gov.” *Huffington Post*(April 7).
- O'Donnell, G. (1996). "Otra institucionalización." *Revista Ágora*(5), 5-28.
- O'Donnell, G. (1998). "Accountability Horizontal." *Agora*(8), 5-34.
- O'Donnell, G. (2002). Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones. In E. Peruzzotti & C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 87-102). Buenos Aires: Temas.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In S. Mainwaring & C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America* (pp. 34-54). New York: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia, estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- OCDE. (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. Madrid. España.: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Instituto Nacional de Administración Pública.
- OCDE. (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on “Building an open and inovative government for better policies and service delivery. Paris: OCDE.
- OMB Watch. (2012). OMB Watch. Retrieved April 17, 2012, from <http://www.omwatch.org/node/12049>.
- ONTSI. (2013). *Estudio de la demanda y uso del Gobierno Abierto en España* (3rd ed.). Madrid: ONTSI.

- Open Government Partnership. (2014). OGP Values. from <http://www.opengovpartnership.org/>
- OpentheGovernment.org. (2012). OpentheGovernment.org.
- Ortiz de Zárate, A. (2012). Tres tipos de transparencia. from <http://eadminblog.net/2012/03/28/tres-tipos-de-transparencia/>
- Ortíz de Zárate, A. (2014). Debate ¿Cómo definimos Gobierno abierto? novagob.org. Retrieved marzo 2014, from <http://goo.gl/MvKqAE>
- Osimo, D. (2011). Policy-making 2.0: a refined model. EN Benchmarking e-government in web
- 2.0. Retrieved 01-agosto, 2011, from <http://egov20.wordpress.com/2011/07/14/policy-making-2-0-a-refined-model/>
- Peters, G. B. (2006). "Democracia y Administración pública: la conexión emergente." Administración y Ciudadanía, 1(1), 29-46.
- Pettit, P. (1999). Republicanismo. Barcelona: Paidós.
- Pharr, S. J., & Putnam, R. D. (2000). Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries. Princeton: Princeton University Press.
- Pineda Nebot, C., & Pires, V. (2012). "Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología." GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época(7), 51-90.
- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2010). La reforma de la gestión pública: un análisis comparado. Madrid: INAP.
- Popper, K. R. (1963). The open society and its enemies. Princeton,: Princeton University Press.
- Prats, J. (Ed.). (2008). Informe de la Comisión de estudio sobre la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Przeworski, A. (1991). Democracy and the market : political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2010). "Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto): una vieja nueva idea." Revista Buen Gobierno(9), 94-133.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011a). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales." Revista Enfoques, IX(15), 99-125.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2011b). "Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica." Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.(WP-2011-09), 26 pp.

- Ramírez-Alujas, A. V., & Cruz-Rubio, C. N. (2012). "Políticas Públicas Abiertas: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto." *Buen Gobierno*(13), 52-76.
- Ramírez-Alujas, A. V., & Güemes, M. C. (2012). Gobierno Abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana. In A. Hoffman, A. V. Ramírez-Alujas & J. A. Bohórquez-PérezNieto (Eds.), *La Promesa del Gobierno Abierto* (pp. 193-224). Chile. México D.F.
- Ramírez-Alujas, A. V., Varas, S., & Holgado, A. (2003). *Gobierno Electrónico en Chile: estado del arte*. Santiago de Chile: Departamento de Ingeniería Industrial. Universidad de Chile.
- Rawls, J. (2000). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Riabacke, M., Åström, J., & Grönlund, A. (2011). " E-participation galore? Extending multi-criteria decision analysis to the public." *International Journal of Public Information Systems*, 7(2), 79-99.
- Roberts, A. (2006). *Blacked Out, Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrigues, R. (2010). Privacy and social networks: norms, markets and natural monopolies. In S. Levmore & M. C. Nussbaum (Eds.), *The Offensive Internet* (pp. 237-258). Harvard: Harvard University Press.
- Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(2), 165-190.
- Rothstein, B. y. T., J. . (2008). "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21(2), 165-190.
- Saebø, Ø., Rose, J., & Flak, L. S. (2008). "The shape of e-Participation: Characterizing an emerging research area." *Government Information Quarterly*(25), 400-428.
- Sarker, P. P. (2005). *Gobernanza Electrónica*. from <http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsciberprome/gobelec.pdf>
- Sarker, P. P. (2006). *Gobernanza en red y gobernanza electrónica*. Retrieved 20 de febrero de 2006, from <http://vecam.org/article526.html>
- Sasaki, D. (2010). *Technology for Transparency: The Role of Technology and Citizen Media in Promoting Transparency, Accountability, and Civic Participation*, . from <http://globalvoicesonline.org/wpcontent/uploads/2010/05/Technology-For-Transparency.pdf>
-

- Scharpf, F. (2005). "Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación." *Revista Española de Ciencia Política*(13), 13-50.
- Schauer, F. (2011). "Transparency in Three Dimensions." *University of Illinois Law Review*, 2011, 1339-1357.
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas? In J. Sosa (Ed.), *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI editores.
- Schumpeter, J. A. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper Perennial.
- Selznick, P. (1992). *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*. Berkeley: University of California Press.
- Sen, A. (1999). "Democracy as a Universal Value." *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- Shim, D. C., & Eom, T. H. (2008). "E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data." *International Journal of Public Administration*(31), 298-316.
- Shim, D. C., & Eom, T. H. (2009). "Anticorruption effects of information and communication technology (ICT) and social capital." *International Review of Administrative Sciences*(75), 99-116.
- Sintomer, I. (2007): "La participación ciudadana como tendencia política europea", en Arenilla, M. (dir.): *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Dykinson-URJC, Madrid.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). "Societal accountability in Latin America." *Journal of Democracy*, 11(14), 147-158.
- Sosa, J. (Ed.). (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Siglo XXI editores.
- Spina, A. (2012). *Nudge, Open Government and the privacy risks of digital public administrations*, Conference: *Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany*. Speyer.
- Stiglitz, J. (2000). "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics." *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478.
- Stiglitz, J. (2002). *Transparency in Government*, *The Right to Tell*. Washington DC.: World Bank.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd ed.). New York London: W. W. Norton.
- Suchman, M. (1995). "Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches." *Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.

- Sunstein, C., & Thaler, R. (2003a). . "Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron". University of Chicago Law Review 70(74): 1159-1202.
- Tapscott, D., & Williams, A. D. (2011). Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial. Barcelona: Paidós Empresa.
- Tena, J. (2009). "Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica." Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)(128), 89-121.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. (2008). "Disclosure is the Best Kind of Credit Regulation." Wall Street Journal, August. 13.
- The Economist. (2008). "The pros and cons of e-government." The Economist(14-February).
- Tolbert, C., J. , & Mossberger, K. (2006). "The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government." Public Administration Review(May-June), 354-369.
- Torcal, M. (2003). "Political Disaffection and Democratization: History in New Democracies." The Kellogg Institute Working Papers(308).
- Torres, L., Pina, V., & Acerete, B. (2005). "E-government developments on delivering public services among EU cities." Government Information Quarterly 22(2), 217-238.
- U.S. Government. (2009). Transparency and Open Government": Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Retrieved marzo, 2014, from http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment
- UNESCO. (2000). Gobernabilidad electrónica: Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica. from <http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495e-governance.pdf/e-governance.pdf>
- Vallespín, F. (2010). "La transformación del Estado como consecuencia de los impactos de la crisis económica." Reforma y Democracia(48), 31-50.
- Villoria, M. (2011). "¿Más Libertad o más felicidad? El buen gobierno del Siglo XXI " Reforma y democracia(51).
- Villoria, M., & Wences, I. (2010). Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Von Waldenberg, W. (2004). " Electronic government and development." European Journal of Development Research, 16(417-432).
- Walzer, M. (1973). "Political Action: The problem of dirty Hands." Philosophy and Public Affairs, 2(2), 160-180.
- Weber, M. (1986). El político y el científico. Madrid: Alianza.

- Wences, I. (2010). Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social. In M. Villoria & I. Wences (Eds.), Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Wikipedia. (2012). Wikipedia. from <http://es.wikipedia.org/>
- Wilson, G. (2008). "The Quality of Government." Governance, 21(2), 197-200.
- Williamson, O. E. (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead." The Journal of Economic Literature, 38(3), 595-613.
- World Economic Forum WEF. (2011). The Future of Government: Lessons Learned from around the World, Global Agenda Council on the Future of Government. . from http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf