

CAPÍTULO 2

¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO? UNA VISIÓN CONCEPTUAL

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE EL INSTITUCIONALISMO DISCURSIVO

MANUEL VILLORIA MENDIETA

*"The more strictly we are watched,
the better we behave."**

Jeremy Bentham

*JEREMY BENTHAM, *Farming
Defended*, in 1 WRITINGS
ON THE POOR LAWS, 276, 277
(Michael Quinn ed., Oxford University
Press 2001) (1796)



MANUEL VILLORIA MENDIETA

Introducción

Aun cuando el concepto de gobierno abierto ha sido utilizado ya desde los años 1980¹, no será hasta la toma de posesión del Presidente 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

Es doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid, licenciado en Derecho y licenciado en Filología. Fue becario Fulbright en los Estados Unidos, donde realizó estudios de maestría en Public Affairs en la Indiana University. Actualmente ocupa una cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, España, y es Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Es autor de más de cien publicaciones (libros y artículos) sobre administración pública, corrupción y ética administrativa, y es co-fundador del capítulo español de Transparency International.
Correo: manuel.villoria@urjc.es

.....
¹ 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”.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

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 cuentas²; 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 y Foxworthy, 2012).

A partir de este impulso, el concepto de 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, el 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; y favorecer el acceso a nuevas tecnologías que faciliten la apertura y rendición de cuentas. En la actualidad, forman parte del Open Government Partnership 34 países y 21 están dando los pasos para integrarse (Open Government Partnership, 2012).

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. Recogiendo algunas definiciones, podemos decir que

.....

² Usaremos esta traducción de accountability, conscientes de sus limitaciones.

–versión normativamente maximalista– un 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 y Lorenzo, 2010), y lo consigue gracias a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) actualmente disponibles, sobre todo la Web 2.0. Por otro lado, en una versión bastante más limitada y centrada en los aspectos de *open data*, podemos encontrar la siguiente definición en wikipedia: 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, por ello, se opondría a la razón del Estado y a legitimar como secreto (de Estado) cierta información, aduciendo a temas de seguridad. Y entre estas dos definiciones podríamos situar numerosas subvariantes, más o menos exigentes y más o menos abarcadoras. Con esto en mente, creemos que la necesidad de profundizar en el concepto y en sus rasgos se hace evidente.

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 texto 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 buscan 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 que 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.

El gobierno abierto: ¿por qué y para qué surge?

Si atendemos a las consideraciones que Sir Arnold, en la serie televisiva antes mencionada en la nota 1, hace a su ministro, nos preguntaremos inmediatamente qué puede llevar a un gobierno a querer ser transparente. Ciertamente, no es propio de un científico social aceptar sin más la realidad sin preguntarse por las variables explicativas del fenómeno. Más aún, en la explicación de los procesos de diseño de políticas es necesario aportar “patrones de inteligibilidad” (Van Parijs, 1981). La teoría de la “DBO” (Hedström,

2010) nos explica las acciones como causadas por los deseos (*Desires*), las creencias (*Beliefs*) y las oportunidades (*Opportunities*) de las personas, y los procesos de interacción que se generan con ello. El análisis de los mecanismos sociales es esencial para la construcción de este conocimiento. La idea central que está detrás de los mecanismos sociales es que se explica el fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones, que están vinculados entre sí, de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar (Hedström, 2005, p.2). En nuestro caso, las creencias sobre los deberes, derechos y obligaciones (poderes deónticos, en la terminología de Searle, 2006) de los gobiernos, así como las creencias sobre cómo debe entenderse y qué puede esperarse de la democracia y el Estado son esenciales para explicar la opción real y retórica por un tipo u otro de *Open Government*. Pero no podemos olvidar que existen también oportunidades diversas (crisis institucionales, por ejemplo) y deseos o intereses de los actores fundamentales también diferentes, con los que hay que contar para la explicación del resultado final de este tipo de políticas en cada momento y lugar. En suma, no nos bastan las ideas para explicar la realidad del fenómeno, aunque sin ideas tampoco podríamos entenderlo.

Desde la perspectiva puramente estratégica y egoísta de los gobernantes las políticas de gobierno abierto se pueden explicar a partir la teoría de la búsqueda de legitimidad a través de procesos (Goodin, 2003; Scharpf, 2005). En tal sentido, el gobierno abierto sería una forma de mostrar la voluntad de desarrollar una buena gobernanza, aprovechando las posibilidades que ofrece internet, y con ello justificando el ejercicio de un poder que tiene dificultades para obtener legitimidad vía rendimientos, además de hacer frente a fenómenos de desafección muy fuertes (Pharr y Putnam, 2000). Este gobierno abierto, además, reduce las posibilidades deslegitimatorias de la corrupción y los abusos de poder. Los casos de corrupción y falta de ética en las administraciones originan una profunda desconfianza institucional (Pharr y Putnam, 2000; Anderson y Tverdova, 2003; Bowler y Karp, 2004), además de costes inasumibles (Ades y Di Tella, 1997; Della Porta y Vannucci, 1997; Dreher y Herzfeld, 2005; Hodgson y Jiang, 2007, entre otros).

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

Las políticas de gobierno abierto hacen más difícil el abuso de poder y la corrupción, aun cuando también, en ocasiones, dificultan que actores políticos íntegros asuman riesgos y tomen las mejores decisiones (Schauer, 2011). La opción por la transparencia puede dificultar que gestores serios y responsables tomen decisiones impopulares o que asuman riesgos en beneficio colectivo; en todo caso, tras ella existe la convicción de que es preferible evitar el mal que conseguir un bien óptimo, en suma, es una opción que responde a una estrategia *maximin*, de minimización de riesgos, muy propia de sociedades críticas y desconfiadas frente al poder, y de políticos que se mueven en dichas aguas.

Desde una perspectiva más inmediata, y tal vez cínica, diversos estudios demuestran que cuando hay altos niveles de competitividad política la apertura de canales de comunicación electrónica de la sociedad con el gobierno puede aportar réditos electorales (Ahn, 2011). Otra posible explicación de esta opción, desde una visión de economía política, es el hecho de que, además, el gobierno abierto permite encontrar culpables de los malos rendimientos en los niveles inferiores de la burocracia y, con ello, salvar la imagen de los niveles políticos. Los responsables de las escuelas que no cumplen objetivos, los médicos y enfermeras en hospitales de bajo rendimiento, los policías que no mejoran la seguridad en áreas que han sido definidas como de riesgo, identificados mediante el uso de tecnologías móviles y *crowdsourcing*, asumen el papel de cabezas de turco y evitan que se exija responsabilidad en niveles superiores de la jerarquía (Vanhommering y Karré, 2012). Asimismo, la transparencia activa permite exponer ejemplos de buenas prácticas y de resultados positivos, contrapesando la sobre-exposición mediática de los casos de fracaso. En suma, un gobierno que quiera legitimarse interna e internacionalmente puede usar estas políticas y, sin excesivos riesgos, tratar de conseguir buena imagen.

En la explicación del surgimiento de este subsistema de política³, también es importante analizar la composición y fortalezas

.....
³ Un subsistema de una política pública implica un conjunto de actores, que provienen de diferentes organizaciones públicas y privadas, y que están activamente involucrados en la solución de un problema o en un asunto de política pública (Sabatier, 1998).

de la coalición promotora en cada país. Ciertamente, la generación de coaliciones promotoras de este tipo de iniciativas es muy reciente, las ideas que podrían sostener el proyecto han sido débiles y han estado poco estructuradas, aun cuando los nuevos cambios han dado un vuelco a la situación en algunos países, sobre todo en los Estados Unidos. La consecuencia es que, para estudiar este subsistema de políticas, siguiendo el muy citado esquema de Kingdon sobre las ventanas de oportunidad (1995), habría que comprobar si la opacidad/abuso de poder ha existido como problema sustantivo en la agenda sistémica del país correspondiente, si habría respuestas sólidas técnicamente para afrontarlo (cada vez hay más, obviamente) y, sobre todo, si fuera políticamente útil de cara a la confrontación electoral. A ello habría que añadir un análisis de las fortalezas de la coalición promotora correspondiente y su composición (que nos dará pistas para ver qué tipo de *open government* se prioriza). Y, cómo no, analizar la existencia de sucesos externos al problema (Sabatier y Weible, 2007) que estén cambiando la estructura de oportunidades y, al mismo tiempo, las creencias con la que los actores interpretan la realidad. La crisis económica, unida a cambios en la opinión pública y a impactos de políticas de otros subsistemas (la transparencia que exige la economía actualmente), así como el isomorfismo institucional (para lo que el Open Government Partnership es una fuente de presión extraordinaria), probablemente permitan la generación de un subsistema de política cada vez más sólido en esta área, así como la apertura de ventanas de oportunidad que den comienzo a un nuevo ciclo de política.

Ahora bien, sin negar que existan intereses racionales egoístas (que no dejan de ser ideas subjetivas) en los actores promotores de las innovaciones, y estructuras de oportunidad que favorecen la consolidación de este subsistema de política, en este texto insistiremos en la importancia de las ideas y creencias como factores explicativos del “*open government*”. Como dice North, “en el mundo de incertidumbre y ambigüedad que caracteriza las elecciones políticas y económicas más importantes, los jugadores tienen diferentes teorías para explicar el mundo que les rodea y les sirve de base para la elección” (2000, p. 136). Las ideas, en consecuencia, son importantes para clarificar objetivos, definir el rango de posibilidades de acción, o ayudar a seleccionar el impacto

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

concreto que se quiere, en ausencia de una única solución; pero no hay que olvidar que también son útiles para racionalizar decisiones ya tomadas y para institucionalizar ideas previas (Majone, 2001, p. 3).

La asunción teórica que sostiene mi argumento aquí deriva del “nuevo institucionalismo”, esencialmente de la nueva variante denominada “institucionalismo discursivo”. En esta variante se enfatiza la relevancia explicativa de las ideas como componente esencial y sustantivo de los discursos. Las ideas existen a tres niveles: en las políticas, programas y filosofías; y son de dos tipos: cognitivas y normativas. Un discurso es un proceso interactivo de transmisión de ideas y se desarrolla de dos formas: en el discurso coordinativo entre los actores de una política, y en el discurso comunicativo entre los actores políticos y el público. En los sistemas políticos sencillos prima la variante comunicativa; en los sistemas complejos prima la variante coordinativa (Schmidt, 2008, 2010). Por ello, cuando se estudian las reformas administrativas de forma comparativa es muy importante considerar la relevancia explicativa de las ideas, en las cuales existen expectativas normativas sobre por qué cierta conducta es deseable y necesaria, así como asunciones y puntos de vista cognitivos sobre cómo deberían actuar los actores y las organizaciones ante el problema correspondiente (Powell 1991:27,31).

Las ideas presentes en las teorías antes mencionadas, con sus paradigmas sobre el papel del Estado, los deberes de los gobernantes y el rol de la sociedad, definen e identifican problemas, expresan medios apropiados para resolverlos (las estructuras, procesos y tecnologías que se deben usar) e incorporan relaciones causa-efecto en el marco de visiones globales y comprensivas que se dan por buenas (Christensen et al. 2007, Jann, 2012). En suma, que el gobierno abierto es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que por el momento han triunfado y se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de ciertas democracias. Tras ellas, existe una común preocupación por la legitimidad democrática y por la forma de paliarla en este momento histórico. No obstante, como ahora veremos, los orígenes diversos de estas ideas pueden generar ciertas tensiones en el concepto y, como consecuencia, en la formulación de los programas concretos que se desarrollan bajo su paraguas.

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). ¿Qué hay de verdad tras todo este conjunto de investigaciones e ideas? Ciertamente es difícil responder si no operamos analíticamente e intentamos clarificar lo que existe tras todo este conjunto de argumentos e ideas.

Los fines de su uso, los procedimientos incorporados al proceso y, sobre todo, los marcos de creencias y valores que subyacen al desarrollo de estos tipos concretos de innovaciones de gestión a través de las TIC nos permiten diferenciar al menos cuatro grupos o marcos de ideas que confluyen en el *open government* (ver figura 1): 1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria. 2. Las del gobierno transparente que rinde cuentas. 3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo. 4. Las del 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 existe todo un conjunto de creencias sobre el rol del Estado, el papel de la sociedad y la naturaleza humana que, por desgracia, mismas que no son fácilmente integrables y que no pueden existir sin tensiones. Analicemos estos componentes y veamos sus paradójicas relaciones.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

Figura 1. Las ideas de gobierno.



Fuente: elaboración propia.

1. **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 y Thaler, 2003). 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 y Sunstein, 2008). 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 el *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.

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 mediante el proyecto “Apps for Health Kids” (<http://appsforhealthykids.com/>). 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 parte de los regulados. En esta estrategia se pueden incluir los *rankings* de transparencia, las puntuaciones, los programas de “*naming and shaming*”, etcétera. 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 restaurantero.

¿Qué problemas existen con este conjunto de decisiones? Evidentemente, el peligro de la manipulación. Los avances de la investigación en las ciencias del comportamiento pueden ser usados por los *polycymakers* 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 los ciudadanos en general y de

las partes interesadas, y anima a compartir la información y las opiniones, es obvio que, gracias a la 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 en tanto más personalizada esté la información obtenida (Sunstein, 2011). Todo esto nos pone en guardia ante las posibilidades que se ponen en manos 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 (Shauer, 2011). 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 recolección, agregación y extracción de datos de los usuarios (Rodrigues, 2010).

2. 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 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 (North, 1990; Williamson, 2000) y el funcionamiento del sistema político (March y 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, p. 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 (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 y Olsen, 1984). Y, además, necesitan organizaciones que no solo 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

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

las nuevas tecnologías de información y comunicación. 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 a 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 y qué deben saber los ciudadanos sobre ese dinero, así como 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, etcétera. Todo ello dificulta el mal uso de los fondos públicos por las agencias gubernamentales y, se supone, mejora su eficacia y honestidad. En suma, el gobierno abierto, utilizando 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 ser 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 dónde 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 y Jacobs, 1996).

3. 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 (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, 1999, 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 beneficien a la comunidad, les perjudiquen 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, el *open government* estaría vinculado al concepto de democracia deliberativa. 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 (Habermas, 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.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

Esta gobernanza participativa y colaborativa que promueve el *open government* podría definirse como la implicación de la ciudadanía en general, así como de las agencias estatales, regionales y locales, las ONG, las empresas y otros *stakeholders* no gubernamentales en el proceso de elaboración, implantación, evaluación y gestión de políticas, a través de métodos que incluyan, pero no se limiten a implicación ciudadana, diálogo, deliberación pública, colaboración con múltiples *stakeholders*, gestión pública colaborativa, resolución de disputas y negociación (Bingham, 2010). El uso por las agencias públicas de esos procesos varía a través de un *continuum*, que incluye desde procesos de mera gestión colaborativa de proyectos públicos a auténticos diálogos sobre diseño de políticas.

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 y 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 (Mandarano et al., 2010, Coleman y Shane, 2012). Un estudio reciente analizó un proceso de deliberación *on line* en el National Citizens' Technology Forum, una conferencia de consenso (Delborne, et al., 2011). Los investigadores midieron la calidad de la experiencia en la visión de los participantes. Ellos 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 con quienes participan. 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 (2011), 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; 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 de 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, et al. 2011). En Estados Unidos diversas ONGs 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 (OMBWatch.org, 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, de manera individual, pueden preguntar y compartir ideas con los líderes del departamento sobre un tema, que es el elegido cada día.

Si tuviésemos que definir un problema típico de este tipo de proyectos no podríamos obviar el problema del populismo y las decisiones marcadas por estados emocionales. Por una parte, los líderes políticos pueden embarcarse en comunicaciones populistas con la ciudadanía, por otra, la ciudadanía puede proponer medidas marcadas por estados emocionales de indignación que atenten contra derechos individuales.

4. 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 benéficos en el mundo de la economía son muy numerosos (Stiglitz, 2000, 2002). Los datos sobre el funcionamiento de la economía

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

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 se correlaciona muy fuertemente con el ingreso *per cápita* (ver figura 2).

Figura 2



También, a través de su efecto en el control de la corrupción, mejora la eficiencia de la economía y su atracción de inversiones (ver figura 3). Pero la transparencia no es solo importante para la economía, también lo es políticamente, pues sin un electorado informado hasta las votaciones pierden valor. Islam (2003) indica que existen países con una cultura de apertura, y otros con una cultura de opacidad. 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.

Figura 3.



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 (2002) y en otros autores clásicos. Hoy en día, a través de los *apps* y los *wikis* este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. *Open Government* 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 información llega una tendencia a facilitar la incorporación de *feedback* de usuarios, con el propósito de la mejora

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

de la calidad. Es lo que los tecnólogos denominan el *perpetual beta*, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a este 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 digitalmente conectado (netizen), y 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 responsiva de sus políticas y la provisión de sus servicios (Report of the Australian Government 2.0 Task Force, 2011).

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 (<http://www.learningregistry.org/>)”, junto con agencias, ONGs 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 los *Common Core Standards* para inglés, artes y matemáticas; esta plataforma permite a los profesores compartir contenido que otros maestros 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.

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 *websites* gubernamentales, utilizando redes no oficiales (Lariscy, et al. 2011). En los planes de OG 2.0, las agencias ponen mucho énfasis en mejorar la tecnología y presentar *webs* 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 mil comentarios diarios, pero nadie ha estudiado su representatividad y diversidad. El mayor conocimiento generado no llega a todos por igual.

Conclusiones

Para entender cómo hemos llegado hasta aquí es importante considerar lo siguiente: en primer lugar, el gobierno abierto tiene sus antecedentes en las políticas de transparencia; la transparencia gubernamental es parte de políticas legitimatorias que se remontan al siglo XIX, sobre todo en las incipientes democracias de tal momento histórico. Segundo, hoy en día no es sencillo separar transparencia de rendición de cuentas, pero no son lo mismo. Esta última implica más que la mera transparencia, pues conlleva, además, justificación y sanción (Shedler, 2011); en la actualidad, es difícil entender que a los gobiernos les baste con transparencia para legitimarse, pues tras ella puede necesitarse una justificación de actos y la posibilidad de sanción por incumplimientos. De ahí la importancia de conectar gobierno abierto con sistemas de rendición de cuentas innovadores. Tercero, no podríamos hablar de *open government* si no se hubiera producido la revolución tecnológica de las TIC, sobre todo internet. Cuarto, la idea de gobierno abierto incorpora, así pues, transparencia, regulación, colaboración y, novedad importante, vías novedosas de participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos. En suma, gobierno abierto es un paraguas conceptual que toma en gran medida valores muy propios de la democracia, de forma peculiar y novedosa, y que, probablemente, surge por razones que buscan legitimidad y no transformadoras del modelo de gobierno que en este momento histórico posee la hegemonía global.

Lee and Kwak (2011) sugieren que existiría un modelo de implementación del *open government* que pasaría por cuatro etapas: 1) mayor nivel de transparencia en los datos, u *open data*; 2) mejora en los niveles de participación abierta al ciudadano; 3) mejora en los niveles de colaboración abierta a la sociedad; 4) alcance de la

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

implicación ciudadana permanente. De acuerdo a dicho patron, podríamos situar a los diferentes modelos de *open government* actualmente en marcha en las diferentes fases. Seguramente, ninguno pasaría de la fase dos.

No obstante, en este texto se considera que las cuatro almas que configuran el proyecto tienen cada una sus problemas y sus beneficios y, sobre todo, pueden entrar en ocasiones en conflictos al servir a valores e intereses diversos. Así, el alma republicana del *open government* entra en conflicto con el alma liberal, y de ahí las limitaciones que, como vemos, tiene su desarrollo. El alma reguladora entra, a su vez, en conflicto con la dimensión participativa y autogestionaria del sistema, e incluso en situaciones límite puede tener tensiones con la propia dimensión liberal de la democracia. El alma epistemológica es muy dependiente de la tecnología y, con ello, unida al elemento regulatorio nos pone en guardia frente a las posibilidades manipulativas y antidemocráticas que podrían surgir si no se controla. De ahí que consideremos que, frente a la idea de las fases de crecimiento y desarrollo del modelo, más bien lo que observaremos son diferentes proyectos que harán énfasis en uno u otro de los patrones de referencia, en virtud de los intereses políticos en juego, las creencias predominantes y las oportunidades que la estructura social, económica y tecnológica provean, todo ello a través de fenómenos discursivos en los que las ideas ocuparán un papel esencial.

Bibliografía

- Ades, A. y Di Tella, R. (1997). “The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results”, en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.
- Ahn, M. J. (2011). *Adoption of E-Communication Applications in U.S. Municipalities: The Role of Political Environment, Bureaucratic Structure, and the Nature of Applications*. *The American Review of Public Administration*, 41(4), 428-452.
- Anderson, T. B. (2009). “E-government as an anti-corruption strategy”. *Information Economics and Policy*, 21, 201–210.
- Anderson, CH. y Tverdova, Y. (2003) “Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies,” *American Journal of Political Science* 47, 91–109.
- Anechiarico, F. and Jacobs, J.B. (1996) *The pursuit of absolute integrity. How corruption control makes government ineffective*, University of Chicago Press, Chicago.
- Australian Government, (2009) *Report of the Government 2.0 Taskforce, Engage: getting on with Government 2.0* -Canberra 2009 disponible en <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html> (last accessed on 1st July 2012).
- Bingham, L. B. (2010). The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance. *Wisconsin Law Review*, 10 (2): 297-356.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

- Bingham, Lisa Blomgren y Susanna Foxworthy (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 Germany. Speyer, 19-20 July 2012
- Bourgon, J. (2007): “Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública”. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas* vol. 73, n° 1, marzo: 5-26.
- Bowler, S. y Karp, J.A. (2004) “Politicians, scandals, and trust in government,” *Political Behavior* 26(3), 271-287.
- Calderón, César; Lorenzo, Sebastián (Coords.) (2010) *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén, España.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P.G., and Røvik, K.A. (2007) *Organisation Theory for the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, London, Routledge.
- Coleman, S. and Shane, P. (2012). *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Crovitz, L. Op.-Ed. (2009), *Transparency is More Powerful Than Regulation*, WALL ST. J., Mar. 30, 2009, at A21
- Delborne, J. A. (2011). “Virtual Deliberation? Prospects and Challenges for Integrating the Internet in Consensus Conferences”. *Public Understanding of Science*, 20(3), 367-384.
- Della Porta, D. y Vanucci, A. (1997) “The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption” en Heywood, P. *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford.

- Dreher, A. y Herzfeld, T. (2005) *The Economic Costs of Corruption: A Survey and New Evidence* [online]. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=734184>.
- Goodin, R. E. (2003). *Reflective Democracy*, New York, Oxford University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Hedström, P. (2005). *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). "Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda". *Perspective on Politics* 2 (4): 725-740.
- Hodson, G. M., y Jiang, S. (2007). "The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective". *Journal of Economic Issues*, 41 (4): 1043-1061.
- House of Lords, Science and Technology Select Committee (2011) *Behavior Change, 2nd Report of Session 2010-2012*, 19 July 2011, disponible en <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldscitech/179/179.pdf> (último acceso 26 Julio 2012).
- Islam, R. (2003). "Do More Transparent Governments Govern Better?" *Policy Research Working Paper 3077*. World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division. June 2003
- Jann, Werner (2012). "Administrative Theory and State Paradigms", Paper presented at the conference: Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Speyer, 19-20 July 2012

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

- Kingdon, J.W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, Longman.
- 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.
- Lee, G. and Kwak, Y. H. (2011). *An Open Government implementation model: moving to increased public engagement*. Washington, DC: IBM Center for the Business of Government.
- Lessig, L. (2009). "Against Transparency. The perils of openness in government", en *The New Republic*, 9, October 2009, disponible en www.tnr.com
- 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, disponible en <http://www.businessofgovernment.org/report/assessingpublic-participation-open-government-era>.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven, CT., Yale University Press.
- Majone, G. (2001) "Ideas, interests, and institutional change: the European Commission debates the delegation problem". *Les Cahiers européens de Sciences Po*. n° 04/2001. París.
- 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.

- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984), “The new institutionalism: organizational factors in political life”, en *American Political Science Review*, N° 78, pp. 734-749.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. The Free Press, New York.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.
- Mill, J.S. (2002). “On liberty”, en *The Basic Writings of John Stuart Mill*, Nueva York, The Modern Library.
- Norris, P. (1999) *Critical citizens: global support for democratic government*, Oxford University Press, Oxford.
- Norris, P. (2002) *Democratic phoenix: reinventing political activism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and change in economic history*. Norton, New York.
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, institutional change, and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- North, Douglass C. (2000) “La evolución histórica de las formas de gobierno”. *Revista de Economía Institucional* n° 2, primer semestre, 133-148.
- North, D. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press, Princeton.
- O'Donnell, G. (1996) “Otra institucionalización”. *Revista Ágora*, 5: 5-28.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

- O'Donnell, G. (1998). "Accountability horizontal", en *La Política*, núm. 4: 161-188.
- O'Donnell, G. (2002). "Acerca de varias *accountabilities* y sus interrelaciones", en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (eds.) *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires: 87-102.
- OMB Watch (April 17, 2012). En <http://www.ombwatch.org/node/12049>.
- Open Government Partnership (2012). Acceso a través de <http://www.opengovpartnership.org>.
- Pharr, S.J. y Putnam, R.D. (2000) *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Powell, Walter W. (1991). "Expanding the scope of institutional analysis", in P.J. DiMaggio and W. Powell (eds.) En *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Ramírez-Alujas, A. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques* N° 15, diciembre 2011, pp. 99-125.
- Riabacke, M, Åström, J. y Å. Grönlund (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 Univ. Press, Cambridge.

- Rodrigues R., “Privacy and social networks: norms, markets and natural monopolies”. En S. Levmore -M. C. Nussbaum (eds.), *The Offensive Internet*, Harvard Univ. Press (2010), 237-258.
- Rothstein, B. y Uslaner, E. (2005). “All for all: Equality, Corruption and Social Trust”, en *World Politics*, N° 58 (1), pp. 41-72.
- Sabatier, P. (1998) “The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe”. *Journal of European Public Policy* 5 (1): 93-130.
- Sabatier, P y Weible, Ch.M. (2007). “The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications”. En P. Sabatier (ed.) *Theories of Policy Process*, Boulder (CO), Westview Press.
- Schauer, Frederick (2011) “Transparency in Three Dimensions”, *University of Illinois Law Review*, Vol. 2011: 1339-1357.
- Scharpf, F. (2005). “Conceptos de legitimación más allá del Estado -Nación”. En *Revista Española de Ciencia Política*, N° 13, pp. 13-50.
- Schmidt, Vivien A. (2008). “Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse”. *Annual Review of Political Science* Vol. 11: 303-326.
- Schmidt, Vivien A. (2010). “Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth ‘new institutionalism’”, *European Political Science Review*, 2(1): 1-25.
- Searle, J. R. (2006). “Social Ontology: Some Basic Principles”. *Papers, Revista de Sociología*, n° 80: 51-71. Reproducido en Noguera, J.A. (ed.) *Teoría sociológica analítica*. CIS, Madrid, 2010.

EL GOBIERNO ABIERTO COMO SUBSISTEMA DE POLÍTICAS: UNA EVALUACIÓN DESDE ...

- Selznick, Ph. (1992). *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, University of California Press.
- Shedler, Andreas (2011). “¿Qué es la rendición de cuentas?” En José Sosa, (comp.) *Transparencia y rendición de cuentas*. Siglo XXI editores, México.
- Spina, Alessandro (2012) “Nudge, Open Government and the privacy risks of digital public administrations”. Trabajo presentado en la conferencia Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany. Speyer, 19-20 July 2012.
- Stiglitz, J. (2000): “The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n° 4: 1441-1478.
- Stiglitz, J. (2002): “Transparency in Government”. En *The Right to Tell*, World Bank, Washington DC.
- Sunstein, Cass y Thaler, Richard (2003). “Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron”. *University of Chicago Law Review* 70(4): 1159-1202.
- Tena, J. (2009) “Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Reis) N° 128, 2009, pp. 89-121
- Thaler, Richard H. y Cass R. Sunstein, Op.-Ed.(2008). *Disclosure is the Best Kind of Credit Regulation*, WALL ST. J., Agosto 13, 2008, en A17.
- Thaler, Richard H. y Cass R. Sunstein (2008). *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, Yale Univ. Press. New Haven.

- Tolbert, Caroline J. y Karen Mossberger (2006). “The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government”. *Public Administration Review*, mayo-junio 2006: 354-369.
- Vanhommering, Iris, y Philip Marcel Karré (2012). “Public Accountability in the internet age”, trabajo presentado en el 8th Transatlantic Dialogue ‘Transitions in Governance’, Radboud University Nijmegen, 7-9 Junio 2012.
- Van Parijs, Ph. (1981). *Evolutionary Explanation in the Social Sciences*. New Jersey, Rowman & Littlefield.
- Williamson, O. E. (2000). “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead” *The Journal of Economic Literature*, vol 38, n° 3: 595-613.