



Luces y sombras del gobierno abierto en Catalunya

*Aproximación crítica al concepto de gobierno
abierto en el contexto legislativo catalán*



La civilización que confunde a los relojes con el tiempo, al crecimiento con el desarrollo y a lo grandote con la grandeza, también confunde a la naturaleza con el paisaje, mientras el mundo, laberinto sin centro, se dedica a romper su propio cielo.

Eduardo Galeano, Cuatro frases que hacen crecer la nariz de Pinocho

Amb aquest treball es tanca una etapa important, imprescindible. Moltes gràcies a totes les persones que m'han acompanyat en aquest camí.

LUCES Y SOMBRAS DEL GOBIERNO ABIERTO EN CATALUNYA

Aproximación crítica al concepto de gobierno abierto en el contexto legislativo catalán

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO GLOBAL: DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS DEMOCRÁTICA | 3 |
| 2. LOS ORÍGENES DEL GOBIERNO ABIERTO | 5 |
| 3. CONCEPTUALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO | 7 |
| 3.1 El gobierno abierto | 7 |
| 3.1.1 Controversia conceptual en torno a la noción de gobierno abierto | 7 |
| 3.1.2 Otras visiones complementarias sobre el gobierno abierto: | 9 |
| 3.1.1 Análisis conceptual a partir de las teorías precedentes al contexto..... | 9 |
| 3.2 La Transparencia | 11 |
| 3.3 La Participación | 14 |
| 3.4 La colaboración | 17 |
| 3.5 Gobierno abierto y las nuevas tecnologías: influencias y límites | 18 |
| 3.5.1 Distinción entre gobierno abierto, gobierno electrónico y datos abiertos..... | 19 |
| 4. DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA: CAMBIO CONCEPTUAL Y CONSECUENCIAS | 20 |
| 4.1 La idea de poder | 20 |
| 4.1.1 Poder político y económico: distintas caras de la misma moneda | 21 |
| 4.1.2 Legitimidad, transparencia y gobierno abierto | 22 |
| 4.2 El concepto de gobernanza y el de gobernabilidad | 23 |
| 5. GOBIERNO ABIERTO EN CATALUNYA | 26 |
| 5.1 Nuevas formas de gestión pública, normativa sobre transparencia y buen gobierno: el enfoque de la gobernanza en el Estado Español y en Catalunya..... | 26 |
| 5.2 Estructura y contenido de la Ley 19/2014 en relación al gobierno abierto..... | 27 |
| 5.3 Antecedentes y proceso de tramitación de la Ley 19/2014..... | 32 |
| 5.3.1 Tramitación de la Ley 19/2014..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 5.3.2 Enmiendas específicas al articulado sobre gobierno abierto | 33 |
| 5.3.3 El debate en pleno de la proposición de ley | 34 |
| 5.4. Conceptualización de Gobierno Abierto en la normativa jurídica catalana: análisis crítico | 36 |
| 5.4.1 La idea de gobierno abierto en Catalunya como estrategia de actuación gubernamental..... | 37 |
| 5.4.2 Análisis conceptual de acuerdo a las teorías precedentes al contexto | 38 |
| 5.4.3 Transparencia, participación y colaboración en el gobierno abierto en Catalunya... | 39 |
| CONCLUSIONES | 46 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 50 |

INTRODUCCIÓN

Una definición de la democracia tan buena como cualquier otra es: el régimen en el cual la esfera pública se transforma real y efectivamente en pública – pertenece a todos, está efectivamente abierta a la participación de todos.

Cornelius Castoriadis, *El avance de la insignificancia*.

Nos encontramos en un momento de inflexión. El modelo europeo de estado benefactor, construido después de la Segunda Guerra Mundial, se encuentra en serios apuros, asediado, por un lado por las políticas neoliberales presentes en nuestro contexto político desde los años setenta, y por otro, por fenómenos como la globalización y la expansión del modelo económico capitalista. La globalización y el capitalismo financiero, desde otra perspectiva, ya no solo atacan al llamado estado del bienestar, sino que van más allá poniendo en duda las propias bases del Estado liberal clásico.

Será este el escenario en el que nace el concepto de gobierno abierto, que ha adquirido una notable popularidad en los últimos años en torno a las democracias liberales. Situamos las raíces del concepto seminal en el memorando publicado por la Administración Obama al inicio de su primera legislatura. A partir de ese momento, su aplicación analógica en otros países, a través de distintos y variados métodos, ha sido un fenómeno creciente.

La idea inicial del “*open government*” ha evolucionado y se ha modulado en su plasmación a través de políticas públicas de diversa índole. Del concepto seminal perviven, de forma abstracta, los tres ejes fundamentales propuestos: transparencia, colaboración y participación, aunque en esta evolución su importancia y peso dentro de las políticas de gobierno abierto han variado considerablemente.

El núcleo de este trabajo se sitúa en el análisis del concepto de gobierno abierto en Catalunya, a través del estudio de una política pública regulatoria concreta, esto es, mediante el análisis de la reciente Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Las preguntas que nos planteamos respecto el concepto de gobierno abierto que se propone en Catalunya, son:

- ✓ ¿Cuál ha sido la configuración del concepto de Gobierno abierto en Catalunya, en su desarrollo normativo?
- ✓ ¿Se ha priorizado la transparencia a la participación y colaboración en el impulso del gobierno abierto?

- ✓ Si se ha dado esa priorización ¿Qué consecuencias tiene para el efectivo desarrollo del gobierno abierto?
- ✓ ¿Cuáles son los factores y razones que han orientado el desarrollo del gobierno abierto hacia una tendencia u otra en el contexto catalán?

El trabajo se divide en dos partes fundamentales. La primera de ellas consiste en la construcción de un marco teórico y reflexivo acerca de las distintas concepciones del gobierno abierto. Para realizar este apartado teórico se parte de una visión holística de su estudio, optando por una perspectiva amplia. En primer lugar se analizan las distintas posturas en el debate conceptual acerca de la noción de gobierno abierto en la actualidad, pero a su vez, profundizamos en las raíces ideológicas de las diferentes concepciones, y se abordan otras ideas y fenómenos colaterales que resultan imprescindibles para la comprensión y contextualización del gobierno abierto.

Un segundo estadio será el análisis crítico del concepto de gobierno abierto en nuestro entorno sociopolítico, en este caso, el contexto catalán. A la luz del marco teórico expuesto, se propone un método relacional, en que a partir de los siguientes materiales y fuentes de información, se plantean las coincidencias y encajes del concepto propuesto por la norma catalana con las teorías de referencia. El material utilizado para aproximarnos el concepto de gobierno abierto es la definición de la propia ley, interpretado, bajo un criterio hermenéutico, a partir del preámbulo de la norma. Ahora bien, para una mayor comprensión del concepto se ha recurrido a la información producida durante el proceso de tramitación de la norma. Esta información se refiere a los antecedentes parlamentarios, las enmiendas propuestas o los debates en pleno previos a su aprobación, así como elementos fácticos del contexto político y social catalán durante el surgimiento y discusión de esta política pública.

Los parámetros de análisis por los que se ha optado se relacionan directamente con el marco teórico de la primera parte de este trabajo. En primer lugar, se analiza el concepto de gobierno abierto de la norma jurídica y su encaje con las categorías explicadas, destacando y diferenciando sus principales características. En segundo lugar, a partir del contexto sociopolítico catalán, nos aproximamos a las teorías precedentes que se sitúan tras la concepción de gobierno abierto expuesta, y que relacionan el enfoque concreto de gobierno abierto con una visión más global de la sociedad y política. Por último, a través del desarrollo legislativo de la Ley 19/2014, analizamos el tratamiento dado a cada uno de los pilares fundamentales del gobierno abierto (participación, colaboración y transparencia) y la interrelación entre ellos.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO GLOBAL: DE LA CRISIS ECONÓMICA A LA CRISIS DEMOCRÁTICA

Estamos en un momento de transformación. Las lecturas sobre la situación socioeconómica y política en las democracias occidentales son múltiples y parten de perspectivas muy distintas, aun así, todas ellas comparten un eje común: la idea de cambio.

Los factores que nos han llevado hasta la situación actual son diversos, entre ellos destacan los cambios socioeconómicos, como la globalización, así como su influencia en la esfera democrática y política. Vemos como en una sociedad profundamente tecnificada, las instituciones típicas de las democracias liberales no han sido capaces de afrontar las recientes transformaciones, provocando su declive, sobretodo en sus funciones de intermediación y control. En este sentido, los principales parámetros socioeconómicos y culturales que eran la base de la sociedad industrial se han vuelto obsoletos (Subirats, 2011).

Las democracias liberales resultantes de la evolución del estado-nación en el siglo XIX dieron lugar a un sistema basado en la idea de representación y delegación, siendo justamente estos pilares de legitimación los que están siendo cuestionados hoy en día. **Las instituciones políticas liberales no encajan en la actual coyuntura, por ello se ven profundamente afectadas.** Un ejemplo es la discusión sobre la participación, desplazada tradicionalmente del debate institucional, y que hoy en día retorna a la arena política principal.

Miszlivetz & Jensen (2013) apuntan el fracaso de las ciencias sociales en el análisis de la crisis actual desde el momento que parten del escenario del estado nación como marco de referencia, acudiendo al concepto de política de la imposibilidad (Falk, 2012, citado por Miszlivetz & Jensen, 2013, p.60). Desde su perspectiva, es necesaria una visión global para comprender tanto el estado actual como las posibles alternativas, pensando en nuevos agentes, estructuras y agencias. Estos autores explicitan la crisis de la democracia como uno de los síntomas de esta transformación, que a su vez provoca incertezas, pesimismo sobre el futuro y una menguante confianza en los partidos políticos y las instituciones (Miszlivetz & Jensen, 2013)¹.

Una de las razones para el fracaso en el análisis y comprensión de los procesos actuales parte de que la mayoría de países han adoptado el régimen democrático como axiológicamente bueno, visión que condiciona tanto su estudio como su proyección (Touraine, 2010).

¹ Otros autores se han referido a la crisis democrática y de legitimidad en términos como “crisis de la democracia capitalista” (Posner, 2012) o “crisis de la democracia parlamentaria” (Gilbert, 2009).

Cabe apuntar, tal como analizaremos más adelante, que no existe consenso teórico acerca del concepto de democracia. Larry Diamond formuló este hecho con las siguientes palabras: *“definir la democracia es un poco como interpretar el Talmud (o cualquier texto religioso): si preguntas en una habitación con diez rabinos (o politólogos) por la definición, es probable que obtengas once respuestas diferentes”* (Diamond, 2008, p. 21).

Miszlivetz & Jensen (2013) insisten en que, aunque las democracias se encuentran gravemente deterioradas, la democratización de la democracia podría ganar un nuevo impulso, aportando una visión optimista que también encontramos en otros autores, como Saskia Sassen (2006).

En oposición a este punto de vista optimista, David Harvey nos habla de la pervivencia de *“contradicciones peligrosas”* en el capitalismo (Harvey, 2014, p. 215), en lugar de la idea marxista lineal del colapso inevitable del sistema capitalista. Harvey apunta que el sistema en vez de sucumbir a sus contradicciones, puede adaptarse y reinventarse en múltiples formas.

Esta reflexión nos recuerda algunas de las ideas de Tronti (1964), quién al referirse al desarrollo capitalista y su relación con la lucha obrera, desechaba la idea del movimiento obrero como mera resistencia al sistema, entendiendo que la perspectiva del capital sucede a la lucha obrera y se adapta. Nos interesa tener en cuenta la idea de la organización obrera y su cooptación por el sistema cuando ésta se institucionaliza.

Esta deriva nos lleva a una paradoja: cuando hablamos de crisis democrática, a su vez nos estamos refiriendo a un proceso de transformación que, en un futuro incierto, puede derivar en una mutación del actual sistema para controlar las demandas crecientes y las posibles brechas hacia nuevas formas democráticas. **Es decir, las mismas reivindicaciones democráticas pueden ser cooptadas y orientadas hacia el dominio y control sobre las propias formas de acción política, individual y colectiva.**

Ante la crisis económico financiera iniciada en el año 2007, la situación sociopolítica no ha restado inmutable. La crisis actual es una verdadera depresión económica (Krugman, 2012) que resulta inherente al sistema capitalista, generador de desigualdades (Stiglitz, 2013; Piketty, 2014). Los levantamientos civiles y las protestas de 2011 en distintos lugares del globo (15M en España, Occupy Wall Street en Estados Unidos o las Primaveras Árabes) han marcado un antes y un después en la llamada crisis democrática.

Debe destacarse el papel de las nuevas tecnologías y como éstas han influido en nuevas formas de acción colectiva. Toret (2013) afirma que los *“levantamientos civiles y autónomos de las multitudes conectadas con la red de redes abrieron la posibilidad y la actualidad de la revolución en el contexto de crisis del sistema capitalista contemporáneo”* (Toret, 2013, p. 9). El

autor plantea el concepto de tecnopolítica, como la capacidad de acción colectiva en la red, y la define como el uso táctico y estratégico de las herramientas digitales identidades colectivas online para la organización, comunicación y acción colectiva (Toret, 2013, p. 20). Estas nuevas formas de movilización y reacción ciudadana, junto con el resto de factores contextuales, nos dan información útil acerca del porqué del surgimiento de concepciones como la de gobierno abierto.

Según Cruz-Rubio (2015) identificamos tres procesos recientes de impacto global que explican su aparición. En primer lugar, los avances tecnológicos y la aparición de plataformas digitales que impulsan la participación y empoderamiento ciudadano; en segundo lugar, la aparición de una creciente demanda ciudadana de transparencia, rendición de cuentas y espacios de participación; en tercer lugar, la consolidación de *“gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de conducción sociopolítica”* (Mayntz, 2000 citado por Cruz-Rubio, 2015).

Surgen así elementos de análisis que nos ayudan a comprender el sentido y objetivo de las propuestas de gobierno abierto, y nos dan pistas para comprender sus razones y reciente auge.

2. LOS ORÍGENES DEL GOBIERNO ABIERTO

Los antecedentes inmediatos al concepto seminal de gobierno abierto se sitúan en Estados Unidos, en la política de gobierno abierto impulsada por la Administración Obama². El presidente Obama inicio su legislatura después del periodo de presidencia del republicano George W. Bush (2001-2009). La Administración Bush dejó tras de sí una gran desconfianza y cinismo por parte de la ciudadanía hacia las motivaciones y acciones del gobierno federal (Coglianese, 2009). Ya en la campaña presidencial, Obama intentó cambiar el rumbo de su predecesor, prometiendo crear una democracia transparente y conectada (Obama, *Connecting and empowering all americans through technology and innovation*, 2007). Sus propuestas relativas a la actuación gubernamental se justificaron con valores como la transparencia, pero como se rebeló en la etapa de transición entre las dos administraciones, el foco de preocupación acabo recayendo en el tipo y focalización de la transparencia.

² Barack Obama, del Partido Demócrata, se convirtió en presidente de los Estados Unidos a partir de las elecciones presidenciales del 4 de noviembre del 2008, venciendo al candidato republicano John McCain.

Tal como apuntan Yu & Robinson (2012), en la etapa posterior a la segunda guerra mundial se consolidó un *modus operandi* opaco de la administración, debido a las restricciones habituales de los tiempos de guerra. En la primera década después de la contienda bélica, se dieron los primeros pasos hacia la apertura gubernamental. Un actor relevante en esta etapa, como grupo de presión, fue la *American Society of Newspaper Editors* (ASNE). Será en ese momento, de la pluma de periodistas, en que se dará a conocer por primera vez la idea de gobierno abierto.

La primera expresión académica y política del término “gobierno abierto”, la ubicamos en el artículo póstumo de Wallace Parks, en 1957, *The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*, en que se asociaba claramente a la idea de rendición de cuentas y asunción de responsabilidades. A partir de esta base, se gestó la base legal para la posterior apertura gubernamental, a través de la Ley para la Libertad de Información de EUA en 1966 (Freedom Information Act)³. El final de los años 70 fue un momento importante en la construcción de significado de gobierno abierto, ya que fue entonces cuando el Tribunal Federal de Estados Unidos empezó a utilizar la expresión “gobierno abierto” como sinónimo de transparencia gubernamental⁴.

En la actualidad, la idea de gobierno abierto está experimentando un gran apogeo en el terreno tanto académico como mediático. El origen del nuevo concepto de gobierno abierto y sus principios fundamentales, se debe al Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto⁵. En Europa, la idea de gobierno abierto para connotar transparencia e información abierta, apareció un tiempo antes. Ya en el Libro Verde sobre la información del Sector Público en la Sociedad de la Información (Comisión Europea, 1998) y posteriormente, en la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003⁶, relativa a la reutilización de la información del sector público, aparecieron nociones relacionadas.

³ La Ley para la Libertad de Información de EUA en 1966 (Freedom Information Act) fue la primera norma que reconoció el derecho de acceso a la información gubernamental a los ciudadanos norteamericanos, posteriormente fue enmendada por diferentes normas, entre ellas: Privacy Act of 1974, 1896 Government in the Sunshine Act, Anti-Drug Abuse Act of 1986, Electronic Freedom of Information Act of 1996, The Intelligence Authorization Act of 2002, Open Government Act of 2007, Wall Street Reform Act of 2010.

⁴ A nivel anecdótico, el Dr. Villoria Mendieta explica en *El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo*, que ya en 1980 el término fue utilizado como título de uno de los capítulos de la serie televisiva británica Yes Minister.

⁵ El Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, dirigido a los jefes de los Departamentos ejecutivos y agencias, fue el primer acto del ejecutivo de Barack Obama, después de su elección en 2008.

⁶ En esta directiva, se regula la reutilización y los instrumentos prácticos que facilitan la reutilización de los documentos existentes conservados por organismos del sector público de los Estados miembros.

En oposición, encontramos posiciones como la de Calderón & Lorenzo (2007), distinta des de una perspectiva ontológica a lo expuesto hasta ahora. Estos autores sostienen que la idea de gobierno abierto no es nueva, sino que es inmanente a la idea de democracia. Defienden que su planteamiento subyace en muchas de las constituciones y leyes fundamentales modernas de Occidente (Calderon & Lorenzo, 2010, pág. 11) y, por lo tanto, se trata de un paso más en el proceso de profundización democrática. Es interesante recordar este planteamiento, que más adelante abordaremos desde una perspectiva crítica.

3. CONCEPTUALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

3.1 El gobierno abierto

La expresión de gobierno abierto ha conocido un gran auge en los últimos tiempos. Aunque sus distintas conceptualizaciones nos rememoran viejos conceptos, la interrelación entre tales definiciones nos presenta una idea novedosa por su sincronía con las nuevas tecnologías.

Como germen del concepto actual, encontramos una primera definición ampliamente aceptada propuesta por la Administración Obama, en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto⁷. En este documento se circunscribe la idea de gobierno abierto como un gobierno con un nivel de apertura sin precedentes en el contexto norteamericano, en que marca como objetivos asegurar la confianza de los ciudadanos y el establecimiento de un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración, conectando estas ideas con una promoción de la eficiencia y efectividad. En el mismo memorándum se establecen tres nociones que persisten como los pilares del concepto de gobierno abierto: la transparencia, para promover la rendición de cuentas; la participación, para mejorar la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones y la colaboración, con el fin de incorporar a los ciudadanos en la acción de gobierno (Bingham & Foxworthy, 2012). A partir de la consolidación de esta primera idea se ha dado un desarrollo teórico del concepto en distintas y diversas direcciones.

3.1.1 Controversia conceptual en torno a la noción de gobierno abierto

Para tratar de forma analítica la construcción de la noción de gobierno abierto, nos referimos al estudio realizado por Cruz-Rubio (2015) de los conceptos propuestos por diferentes autores. Diferencia entre dos enfoques: por un lado encontramos las conceptualizaciones de gobierno

⁷ Disponible en: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

abierto que lo entienden como una (1) **estrategia de actuación del gobierno**, y por otra parte encontramos un segundo grupo de conceptualizaciones que lo identifican como un (2) **nuevo paradigma relacional** o modo de gobernanza.

Entre las ideas de gobierno como (1) **estrategia de actuación del gobierno** destacan las propuestas por Calderón & Lorenzo (2010), Noveck (2011), Ramírez-Alujas (2011), Cobo (2013) o la OCDE (2006). La característica común a todas ellas es entender el gobierno abierto como un instrumento que pretende añadir a las actuales estrategias una serie de características en el modo de ejecutarlas, pero no incidir en el elemento nuclear de la decisión.

Por otra parte, existe el grupo de concepciones de gobierno abierto propuestas por Lathrop & Ruma (2011), Gutiérrez-Rubí (2011), Ramírez-Alujas & Cruz-Rubio (2012) y Ortiz de Zarate (2014) que proponen el gobierno abierto como un (2) **nuevo paradigma de gobernanza**, haciendo referencia ya no solo a los medios de actuación sino a los modos de interacción entre los agentes implicados y en como las formas relacionales inciden en el desarrollo organizacional y la complejidad de las estructuras.

Cruz-Rubio (2015), finalmente, propone una definición propia de gobierno abierto, circunscrita a la corriente que lo entiende como forma de gobernanza, aunque con matices que parece importante remarcar, como su enfoque del concepto desde una perspectiva filosófica político-administrativa⁸. El concepto propuesto intenta combinar los rasgos de los dos distintos enfoques:

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 (Cruz-Rubio, 2015, p. 15).

⁸ El propio autor identifica el concepto de filosofía administrativa con el propuesto por Hood & Jackson, como un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administrativos (Hood & Jackson, 1997).

3.1.2 Otras visiones complementarias sobre el gobierno abierto:

Una visión complementaria, y muy habitual, asocia directamente la idea de buen gobierno y las nuevas tecnologías. Como ejemplo paradigmático, hacemos referencia a la caracterización de Criado & Rojas-Martín (2013) sobre el gobierno abierto, que lo entiende, no como una tecnología en sí misma, sino como una forma de aplicar las nuevas tecnologías a la esfera política (Criado & Rojas-Martín, 2013, p. 122).

Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012) nos ofrecen una concepción del gobierno abierto partiendo de un cambio en la cultura política y la importancia de la actividad en sí misma, entendiendo la apertura del gobierno como la medida en que los ciudadanos pueden *“monitorear e influir los procesos de gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones”* (Meijer, Curtin, & Hillebrandt, 2012, p. 13). Esta noción se inclina hacia el énfasis en el control y rendición de cuentas, de igual modo que Guardián Orta (2010) lo define como *“la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y su supervisión”* (Guardián Orta, 2010, p. 76).

3.1.1 Análisis conceptual a partir de las teorías precedentes al contexto

A la luz de las distintas caracterizaciones expuestas, resulta especialmente relevante el análisis que realiza Villoria Mendieta (2013) entorno de la construcción conceptual de gobierno abierto. Tal y como apunta el propio autor, la popularización, novedad y emergencia de la noción de gobierno abierto se ha visto muy marcada por la ausencia de estudios sólidos al respecto.

Según Villoria Mendieta (2013), el concepto se sustenta en cuatro teorías que se mantienen en constante tensión entre sí, tendiendo más hacia un enfoque u otro en las prácticas de gobierno abierto, dependiendo de los objetivos reales de cada gobierno. De hecho, el propio autor reconoce que resulta imposible alcanzar expresiones prácticas que den respuesta óptima a los cuatro componentes.

Las dos primeras teorías se basan en una **concepción de cambio des de la institución gubernamental**, mientras que las segundas parten del **cambio social, desde la base social y comunitaria**. Es importante distinguirlas y analizar cuáles son sus características diferenciales para poder, a su vez, identificar los procesos sociales derivados de la implementación de prácticas de gobierno abierto, y a la luz de las cuatro tendencias, examinar la capacidad real de cambio de estas.

Teorías basadas en el cambio des de la institución

La primera de ellas es la **teoría de la mejora regulatoria**, de corte utilitarista. Parte de la idea de la concepción del gobierno como paternalista y benevolente. Desde este enfoque las medidas de transparencia serán la base del gobierno abierto, y serán las que permitirán una mejora regulatoria, en el sentido que incluso la sustituyen. En cierta manera, el Estado se vuelve responsable de proporcionar información suficiente para que la ciudadanía pueda decidir (con una clara referencia a las teorías de la elección racional), aunque como apunta el autor *“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”* (Villoria Mendieta, 2013, p. 80).

En segundo lugar encontramos la **teoría basada en las ideas tradicionales de buena gobernanza**, que se refieren principalmente a la transparencia y rendición de cuentas sustentadas en una visión liberal del Estado como garante de los derechos individuales civiles y políticos de los ciudadanos. La idea fuerza de esta teoría parte de la efectividad del control entre los agentes gubernamentales y la ciudadanía. Se basa en la lógica del nuevo institucionalismo, que sustenta la existencia de unas reglas del juego y pautas regularizadas de interacción aceptadas por los agentes sociales que generan una práctica recíproca (O'Donell, 1996). Aceptando la importancia de las instituciones como factor determinante para la buena gobernanza, se parte de la necesidad de la responsabilidad del gobierno para generar el conjunto de reglas (instituciones) para asegurar el buen gobierno. Por lo tanto, el gobierno abierto se concibe como un instrumento para la consecución de la buena gobernanza. Se debe tener en cuenta que el objetivo último, desde esta perspectiva, será la eficiencia y eliminación de riesgos asociados con la información en el proceso de toma de decisiones, sin que su estructura cambie necesariamente. No se propone, en principio, un cambio de paradigma, sino una optimización del sistema representativo para reducir riesgos.

Teorías basadas en el cambio desde la base social y comunitaria

En tercer lugar encontramos la **teoría basada en las ideas promotoras de la participación ciudadana**, que encuentran su germen en la visión republicana del Estado vinculada a una perspectiva procesual y abierta de la democracia, bajo tendencias de corte comunitarista. Se conecta con la idea de democracia deliberativa y fomento de la participación, desde la cual el Estado, tal como apunta Bourgon (2007), deberá:

- (a) promover la ciudadanía, la integración y la discusión pública;
- (b) fomentar la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio;

- (c) determinar la agenda de las políticas, convocar a la mesa a los agentes apropiados y facilitar y gestionar soluciones sostenibles para los problemas públicos;
- (d) difundir la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos.

Esta visión es consecuente con la inclusión de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas desde etapas tempranas, huyendo de la concepción del ciudadano como mero receptor, con capacidad de influencia en la evaluación pero sin relevancia material en la toma de decisiones.

En esta línea encontramos una conexión interesante con la idea de *administración pública deliberativa* (Brugué, 2004). La administración pública deliberativa entiende que el principal objetivo de la modernización administrativa debería ser el diálogo, reconociendo la finalidad última de la administración en su capacidad para resolver los conflictos y responder a las demandas del entorno social.

Por último, identificamos la **teoría de la gestión pública cooperativa**, basada en la colaboración y participación activa de los distintos agentes comunitarios mediante las nuevas tecnologías de la información. Tal como apunta Villoria Mendieta (2013), desde esta perspectiva se apuesta por un gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento. En este sentido destaca la tendencia del *open government* hacia la posibilidad de agregar datos y crear conocimientos, ya sea de forma intencional, a través de plataformas colaborativas en la red, como de forma involuntaria a través de la explotación de datos vía *big data* (Villoria Mendieta, 2013). Es decir, hablamos de crear, a través de las nuevas tecnologías, un nuevo modo de interacción, en que la administración pierde el monopolio del conocimiento, lo que antiguamente se refería a la “verdad de Estado”, para crearlo de forma conjunta con el ciudadano, a través de una relación digital e horizontal.

3.2 La Transparencia

En este apartado nos adentramos en el concepto de transparencia como uno de los ejes fundamentales del gobierno abierto. Para partir de un punto común, lo haremos desde el Memorándum para el Gobierno Abierto de la Administración Obama. En éste, se refleja la transparencia en términos de rendición de cuentas y acceso a la información sobre las acciones del gobierno y sus decisiones⁹. Ha sido a partir de esta primera delimitación

⁹ Fragmento sobre el principio de transparencia del Memorando por la Transparencia y Gobierno Abierto de la Administración Obama: “*Government should be transparent. Transparency promotes accountability and provides information for citizens about what their Government is doing. Information maintained by the Federal Government is a national asset. My Administration will take appropriate action, consistent with law and policy, to disclose information rapidly in forms that the public can readily*

conceptual en la propia práctica, que se ha construido el concepto de transparencia en el marco del gobierno abierto. Se trata de una perspectiva claramente situada en la concepción liberal del Estado, como sujeto responsable de las políticas públicas y a su vez, obligado a una fiscalización posterior de sus actos.

La transparencia es una idea de plena actualidad en el ámbito político y académico. Aunque sus raíces se encuentran en épocas mucho más tempranas, es cierto que ha sido en los últimos años en los que ha cobrado especial importancia, y a su vez, se ha convertido en objeto de estudio en el campo politológico.

El estudio del concepto de transparencia se ha centrado, básicamente y de forma asimétrica, en dos vertientes fundamentales. La primera de ellas sobre la transparencia como arma en la lucha contra la corrupción, siendo esta versión la más estudiada y potente. Por otra parte, una segunda vertiente se centra en su vinculación con la gobernanza, y en concreto, con las nuevas formas de gobernanza abierta. Una tercera faceta que abordaremos será la de participación y su vinculación con la transparencia.

El concepto de transparencia es mucho más amplio que el de la lucha contra la corrupción. En el presente trabajo, de forma explícita, dirigimos nuestro estudio hacia la relación entre transparencia y modelos de gobierno abierto, sin olvidar que una de las causas del auge de la transparencia ha sido la influencia de la pérdida de legitimidad de la clase política, por los recientes casos de corrupción.

Cuando hablamos de transparencia y gobernanza, irremediablemente debemos introducir conceptos como democracia y rendición de cuentas. Haciendo referencia a la paradigmática pirámide democrática de Beetham (1992) que ilustra los tres elementos fundamentales de cualquier sociedad democrática: las elecciones libres y limpias, los derechos civiles y políticos, pero sobretodo, y aquí debemos destacar dicho elemento, la existencia de un gobierno abierto y responsable ante la sociedad.

En este sentido, tal como apunta Subirats (2011), la responsabilidad de los gobernantes no debe limitarse al eventual castigo electoral cada cuatro años, sino que debe basarse en una relación constante entre los representantes y representados, rindiendo cuentas pero también escuchando, es decir, de forma bidireccional.

find and use. Executive departments and agencies should harness new technologies to put information about their operations and decisions online and readily available to the public. Executive departments and agencies should also solicit public feedback to identify information of greatest use to the public” (Obama, Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies, 2008).

Situamos el origen moderno del concepto de transparencia junto al nacimiento del actual Estado Liberal y de derechos individuales como el derecho a la información y a su vez el derecho a ser informado, como contrapeso al poder del Estado absolutista¹⁰. No será hasta el periodo constitucionalista más reciente, que el derecho al acceso a la información y la noción de rendición de cuentas surgirá con más fuerza. La consolidación de este nuevo rumbo en el tratamiento de la esfera pública estará íntimamente relacionada con la evolución y extensión de los regímenes democráticos en Occidente.

Con las revoluciones liberales y la ruptura con el estado absolutista, que monopolizaba toda esfera de información y relato, también se abrirá una importante brecha en la idea de “verdad” de Estado. Tal como apunta Rodríguez Zepeda (2008), con el Estado liberal surge una nueva justificación del estado que se basará en que *“no existe nada en el Estado que no esté antes en los derechos de los individuos. De esta forma, el Estado aparece como una fuerza agregada en la que los derechos individuales permanecen intactos; todo lo contrario al modelo absolutista, en el que el carácter organicista del Estado desdibuja el perfil individual de los derechos y los convierte en mera concesión o generosidad del gobernante”* (Rodríguez Zepeda, 2008, pág. 28)

Se trata, pues, de una idea de Estado como suma de los individuos, según la cual la individualidad se concibe de forma rica y plural, a partir de la cual se desprende la inexistencia de una “verdad” de Estado, que será la que justificará de una parte los derechos individuales a la información y la libre expresión, y de otra, a la necesidad de la transparencia en el aparato gubernamental y administrativo.

En este punto, se vislumbra un **sólido vínculo entre la idea de transparencia y la forma de democracia liberal**. La sociedad abierta de Karl Popper (1981) se identifica con la democracia liberal, y aún más, la esencia de la democracia no será el lugar donde resida la soberanía, sino la forma de fiscalizar los gobernantes. Nos encontramos ante un concepto de democracia instrumental, como veremos posteriormente.

¹⁰ Con el nacimiento de los Estados Liberales se introducen las primeras brechas en el monopolio estatal de la información y en el control sobre la esfera pública, a favor de los individuos. Será Stuart Mill, con su obra *On Liberty* en 1816, quien situará en el plano del debate filosófico-político el derecho de los individuos a expresarse y a estar informados, abriendo la posibilidad de la transparencia en los asuntos públicos. Tal como apuntan Martínez-Díaz & Heras-Gómez (2012) fue *“la época del liberalismo clásico que favoreció y casi enalteció la necesidad de que la esfera gubernamental pusiera en manos de la gente la información pública, en defensa de la propiedad privada y de una visión positiva de la vida privada, en contraposición a la opinión más bien negativa del Estado”* (Martínez-Díaz & Heras-Gómez, 2012, pág. 4).

Por el momento, es relevante destacar la íntima conexión de la transparencia con el modelo clásico de democracia liberal desde sus primeros tiempos. **Este vínculo nos interesará más adelante, ya que nos permitirá analizar si la transparencia, efectivamente, es un modo adecuado de potenciar la participación democrática.**

En primer lugar debemos partir de la idea que la democracia no es un estado de cosas de carácter estático, un fin al cual llegar, sino un proceso: dinámico, cambiante y en continua tensión entre tendencias democratizadoras y desdemocratizadoras. Esta noción a menudo se confronta con la idea, cada vez más extendida, de democracia desde concepciones instrumentales y formalistas, en las que *“paradójicamente la política se queda sin escenarios reales, y los valores y principios democráticos se disuelven en un sistema de ficciones y alegorías”* (De Vega, 2003, pág. 8). Son muchos los autores que han teorizado desde esta perspectiva sobre la democracia, partiendo de la base institucional. Un claro ejemplo de tal perspectiva lo encontramos en Joseph Schumpeter, quien la define como una ordenación institucional para la toma de decisiones, en la que los que deciden lo hacen por haber ganado los votos de la ciudadanía, a través de una lucha en concurrencia (Schumpeter, 1996).

3.3 La Participación

Participación y democracia también son dos conceptos íntimamente ligados, aunque su vínculo ha variado y se ha valorado de forma muy distinta a lo largo de la historia.

Pateman (1970) apuntó el giro teórico del concepto de participación en el marco de las democracias elitistas. Este giro se sustentó en la crítica a la amplia noción de participación propuesta por el modelo clásico, y se centró en la búsqueda de requisitos para la estabilidad política. Para entender el fondo de la revisión elitista a las teorías clásicas, debemos tener en cuenta el momento en que se produjo. Entre múltiples factores destaca el surgimiento de los sistemas totalitarios en la Europa del siglo XX como motivación para la revisión, orientando el nuevo enfoque teórico hacia una minimización de la participación y la necesidad de asegurar la estabilidad de los sistemas políticos (Pateman, 1970).

La teoría elitista y la teoría participativa de la democracia

La **teoría elitista de la democracia**, con Schumpeter como su autor fundamental, se basa en una concepción de la democracia como método. En su obra *Capitalismo, Socialismo y Democracia* (Schumpeter, 1996) sostiene que la democracia no se asocia a ningún fin particular. Con esta propuesta metodista, el autor desestima la visión de la democracia clásica basada en la idea de la voluntad general. En otras palabras, niega la existencia de un bien común y apuesta por la

lucha entre liderazgos, a través de la competencia electoral, para conseguir un sistema estable y efectivo.

Las teorías del elitismo son esencialmente formalistas, ya que parten de una visión de la democracia como procedimiento, sosteniendo a su vez, que la democracia representativa será la única opción posible. Esta opción se fundamenta en su crítica a la teoría clásica como excesivamente normativa y por carecer de descripciones realistas sobre la realidad democrática (Macpherson, 1977).

Frente a esta corriente, encontramos una **visión participativa de la democracia**, defendida por autores como Carole Pateman o David Held, que encuentran sus raíces en las teorías clásicas. Estos modelos participativos se distinguen del modelo clásico de democracia directa en un aspecto fundamental, que es la aceptación de los mecanismos de representación, combinándolos con métodos y procedimientos participativos (Held, 1987; Miró Quesada, 1990). Desde esta perspectiva, la democracia no se concibe como un conjunto de procedimientos sino como una forma de convivencia social.

La función educativa de la democracia y la idea de autodesarrollo

El modelo participativo de Carole Pateman (1970) se caracteriza por su énfasis en la función educativa de la democracia. Según Pateman, la democracia debe basarse en dos pilares: la participación y la igualdad política¹¹, pero de forma recíproca, solo pueden garantizarse estos dos elementos a través de la propia práctica democrática, en virtud de su función educativa.

Cada una de las teorías de la democracia presentadas entiende la participación de una forma distinta. Mientras que en la teoría elitista, la participación adopta un papel mínimo, reducido prácticamente a la necesaria intervención del individuo en el procedimiento democrático, en la teoría participativa adquiere un papel protagonista.

La concepción participativa de la democracia la entiende como proceso que supone la *“creatividad política, aprendizaje colectivo, libertad de innovación, exploración, de ensayo y error, libertad de elaborar y propiciar opciones políticas diferenciadas”* (Vergara, 1997, pág. 425). Desde este último enfoque, se nos propone la justificación de la participación más relevante a mi juicio. En primer lugar, nos referimos de nuevo a una **concepción de la democracia como proceso**. El aspecto esencial, tal como apunta Roig (2003), es que la democracia no se plantea como el sistema perfecto, sino como un **régimen que es perfectible**.

¹¹ Para Carole Pateman (1970) se entiende por participación la igualdad de posiciones en la toma de decisiones, y por igualdad política el hecho de la igualdad en la capacidad de influencia en los resultados de la decisión.

Conectando con la función educativa de la democracia, desde una perspectiva habermasiana, el principio justificativo de la participación se basaría en su potencialidad como elemento democratizador del propio proceso democrático, reforzando su dinamismo, con constantes tensiones entre elementos democratizadores y desdemocratizadores.

Situando el debate de la participación en el ámbito de estudio que tratamos, esto es el gobierno abierto, se nos plantea desde qué concepción de la participación debemos partir. Ortiz de Zarate (2010), identificando la situación política contemporánea con la idea de democracia marchita¹² (Prieto-Martín, 2010), parte de la necesidad de enfocar la participación desde el problema de la legitimidad y representatividad de las instituciones políticas actuales. El mismo autor apunta la idea que la situación de crisis democrática actual reclama mayores dosis de democracia, y desde su perspectiva la propuesta de gobierno abierto se encamina en esta dirección.

Podemos notar un problema en este enfoque, ya que Ortiz de Zarate identifica el problema en la falta de legitimación del propio sistema, diagnóstico que parte de una visión elitista de la democracia, mientras que la solución que propone (“más democracia”) aparentemente se circunscribe a una visión participativa y procesual. Esto conlleva un conflicto posterior, y es que a la práctica esta participación será más o menos trascendente según la óptica que se adopte, hecho que conlleva consecuencias drásticas en la propuesta de gobierno abierto.

Si el pilar de la participación en un gobierno abierto se fundamenta en la necesidad de legitimación del propio sistema, la propuesta de gobierno abierto se reduce a una serie de elementos de mejora en los mecanismos dados, encauzados hacia una mejor valoración y afección de la ciudadanía. Por el contrario, si la participación se basa en una concepción procesual de la democracia, el gobierno abierto se propondrá como un enfoque transformador del propio régimen democrático, como una tensión democratizadora del propio sistema.

Instrumentos de valoración de la participación ciudadana

La Escala de participación de Arnstein (1969), publicada por primera vez en el *Journal of the American Planning Association* en 1969, es considerada como una de las teorías de la participación ciudadana más influyentes.

¹² El concepto de democracia marchita de Pedro Prieto-Martín se refiere a la idea de que nuestras democracias se basan en la *noción de la representación remota, que reserva la deliberación política a las élites y deja al pueblo la tarea de votar a sus legisladores y retirarse dócilmente hasta las siguientes elecciones* (Ortiz de Zárate, 2010, pág. 31). Por lo tanto, estamos identificando de forma clara el sistema democrático actual con las teorías democráticas elitistas.

Arnstein identifica la participación ciudadana con poder ciudadano y la noción de empoderamiento. Según el propio autor *“la participación sin redistribución del poder es un proceso vacío y frustrante para los que carecen de poder. Permite a los poderosos declarar que han tenido en cuenta a todas las partes, cuando sólo una se beneficia”* (Arnstein, 1969, pág. 2).

Arnstein propone una escala de participación para valorar los fenómenos concretos de participación ciudadana. Esta escala se divide en distintos niveles clasificados en tres planos:

Primer plano: no participación

Este plano se configurará en dos niveles, los denominados de “manipulación” y “terapia”. Aquí, el ciudadano participa como receptor de acciones de adoctrinamiento por parte de las élites, con el objetivo de la confirmación de los núcleos de poder.

Segundo plano: simbolismo

En este plano encontramos distintos niveles: información, consulta y asesoría. Existirá cierta participación ciudadana pero con un impacto limitado a un plano simbólico, sin que llegue a superar un motor de cambio real. La asesoría, aunque supone un paso más en la participación, ya que permite al ciudadano la construcción real de una opinión, no supone una mayor trascendencia ni influencia real en el proceso.

Tercer plano: poder ciudadano

El plano del poder ciudadano, a su vez, se divide en el nivel de colaboración, delegación del poder y control ciudadano. Será en este plano en el que los ciudadanos obtendrán de forma efectiva cuotas de poder y por lo tanto, podrán influir de forma real en la toma de decisiones.

El modelo de Arnstein (1969) ha sido seguido de otras propuestas. Entre ellas destacamos el Espectro de Participación Pública propuesto por la Asociación Internacional para la Participación Pública (2000), o la Escala de Relaciones entre Instituciones Públicas y Ciudadanos de la OCDE (2001). Éstos recogen las ideas esenciales propuestas por Arnstein y las sintetizan en clasificaciones más simples.

3.4 La colaboración

El término colaboración, presente en el concepto seminal de gobierno abierto desde el primer momento, ha sido, con mucha diferencia, el menos desarrollado conceptualmente. La colaboración está estrechamente ligada a la participación ciudadana. En el plano del lenguaje coloquial es difícil poder distinguir sus significados, usándolos habitualmente como sinónimos. Pero el hecho es que, en el momento de conceptualizar gobierno abierto, se ha realizado una

distinción entre ambos términos. Pisani (2014) cree que la colaboración es el valor más exigente del gobierno abierto, al requerir responsabilidad activa y constante de todos los agentes que intervienen, y por lo tanto, implica un cambio relacional real en la comunidad de que se trate.

Muchos autores no desarrollan el concepto de colaboración, dejándolo en una posición ambigua, en la mayoría de casos asumiendo axiomas derivados de un concepto no explicitado. Pisani (2014) de forma más explícita asocia la colaboración con las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Olivera (2010) nos habla de la relación entre gobierno abierto y software libre, como una muestra de las nuevas formas de construcción colaborativa, apuntando que será este vínculo el que hará posible una nueva forma de entender las relaciones colaborativas y los procesos de construcción conjuntos. La idea de fondo que expone el autor recae en que, a su parecer, tanto en un gobierno abierto como en un proyecto de software libre, todos los agentes involucrados deben disponer del código fuente y el derecho a poder modificarlo. Es decir, en ambos casos los agentes deben asumir una responsabilidad importante, ya que solo a través de su colaboración activa se conseguirá construir un resultado final común.

3.5 Gobierno abierto y las nuevas tecnologías: influencias y límites

Es recurrente en la literatura específica sobre el gobierno abierto, la continua referencia a las nuevas tecnologías de la información como elemento clave¹³. Ahora bien, aunque esta relación ha sido habitual, también ha sido muy discutida.

Podemos encontrar posiciones que conciben claramente las nuevas tecnologías, y en concreto, la aparición y auge de internet, como elementos que por sí mismos favorecen e impulsan procesos democráticos a través de la disposición de nuevas plataformas de acción, difusión y “democratización de la información”. Estos son los que podríamos denominar ciber-utópicos, entre ellos Clay Shirky (2009), que, aun teniendo en cuenta los peligros y debilidades de los nuevos usos de las redes sociales y nuevas tecnologías, las proyecta como la base necesaria para la mayor expansión de la capacidad expresiva ciudadana de la historia.

Por otra parte, otros autores, destacando Evgeny Morozov (2011), han apuntado como las nuevas tecnologías pueden impedir la democratización. Las bases de la crítica se fundamentan en dos puntos esenciales: en primer lugar, internet no es más que una nueva tecnología de la comunicación que requiere ser analizada a largo plazo para determinar su efectivo impacto,

¹³ Téngase en cuenta las conceptualizaciones de gobierno abierto propuestas por autores como Garnier (1999) u Olivera (2010) que sitúan las nuevas tecnologías en el centro de atención.

que dependerá de sus usos y no de su propia estructura. Por otra, tal como apunta Morozov (2009) la propia red puede devenir un espacio de control para los estados autoritarios, a través de la instauración de sistemas de deliberación autoritaria, que les permita obtener información, y a la vez legitimar su propia práctica.

Desde la perspectiva de este trabajo, no nos situamos exclusivamente en una posición ciberutópica o distópica, sino que ante un nuevo fenómeno como es el surgimiento de las nuevas tecnologías de la información y el entorno red como nuevo escenario de interacción y vivencia, nos mostramos abiertos a nuevos fenómenos que han venido sucediendo y cuyas consecuencias políticas y sociales aún no somos capaces de evaluar.

Aun así, no se debe menospreciar el entorno red como escenario político. Si bien no podemos afirmar su papel esencial, los hechos y usos entorno a estas nuevas tecnologías nos propician fenómenos que no habíamos conocido hasta el momento. En esta línea nos podemos plantear qué procesos se dan en la red y qué consecuencias políticas pueden tener.

Toret (2013), en su análisis del sistema red y las movilizaciones políticas surgidas a partir del 2011, plantea el concepto de multitudes conectadas¹⁴, que nos es útil para plantear la existencia de distintas capas de realidad política, físicas y digitales, que permiten vivencias distintas de la acción política. A su vez, esta emergencia de vivencias e interacciones permiten otras formas de política contenciosa, basadas en la utilización estratégica de la red, que Toret llama tecnopolítica (referida anteriormente), y que distingue claramente de otros fenómenos de la red, como el “clicktivismo” o “ciberactivismo” (Tascón & Quintana, 2012).

3.5.1 Distinción entre gobierno abierto, gobierno electrónico y datos abiertos

En el plano del gobierno abierto, Cruz-Rubio (2015) realiza una distinción entre gobierno abierto, gobierno electrónico, gobernanza electrónica y datos abiertos.

El **gobierno electrónico** solo se refiere a la utilización de herramientas digitales sin comportar cambios sustantivos en el propio gobierno. Es decir, no se deben confundir los fines con los medios (Tapscott & Williams, 2011). La idea de gobierno electrónico, similar a la de Administración electrónica, busca un objetivo de eficacia, pero no un cambio en el fondo de la cuestión.

¹⁴ Javier Toret entiende este concepto como “la capacidad de conectar, agrupar y sincronizar, a través de dispositivos tecnológicos y comunicativos y en torno a objetivos, los cerebros y cuerpos de un gran número de sujetos en secuencias de tiempo, espacio, emociones, comportamiento y lenguajes”, que hacen surgir manifestaciones de una “subjetividad emergente, híbrida y autónoma” (Toret, 2013, pág. 20).

Por otra parte, la idea de **gobernanza electrónica** se refiere 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”* (UNESCO, 2000, pág. 2). En este contexto, el concepto de gobernanza amplía la perspectiva del gobierno electrónico más allá de la institución, buscando extender su sentido al conjunto de la sociedad de forma más expansiva. Ahora bien, la gobernanza electrónica se basa solamente en las nuevas tecnologías, mientras que el gobierno abierto, aunque debe tenerlas en cuenta, puede ir mucho más allá de su utilización para mejorar el propio funcionamiento y circulación de la información.

Por último, debe distinguirse gobierno abierto de **datos abiertos**. En la práctica, la aplicación del gobierno abierto se ha reducido a la implementación de políticas de transparencia. Este hecho ha provocado que los datos abiertos hayan adquirido importancia por su utilidad para el tratamiento y difusión de la información, pero tal como apuntan Yu & Robinson (2012) no deben confundirse, y aún más cuando dicha confusión podría llevar a entender el gobierno abierto como una simple tecnología específica para la consecución de la transparencia (Cruz-Rubio, 2015).

4. DEL GOBIERNO A LA GOBERNANZA: CAMBIO CONCEPTUAL Y CONSECUENCIAS

Entendemos la política como la actividad colectiva que tiene como objetivo la gestión del conflicto social, siempre presente en cualquier sociedad. Es decir, la principal actividad de la política será la **DECISIÓN**. La política, así, no se refiere a un procedimiento o mecanismo, sino que adquiere entidad sustantiva al implicar toma de decisiones. De la política se desprenden otras ideas que delimitan y guían la construcción conceptual de gobierno abierto.

4.1 La idea de poder

Cuando nos referimos a sistemas de gobierno o, al fin y al cabo, sistemas de organización política para la toma de decisiones, parece un error separar el sistema político del sistema económico. En primer lugar, tomamos en cuenta, en el marco de este trabajo, dos concepciones de poder y cuál de ellas creemos que es más adecuada para analizar el escenario actual. La primera, se refiere a éste como un recurso que puede ser poseído y controlado. Esta idea de poder ha sido la predominante en las teorías clásicas del Estado, relacionando la dominación del aparato estatal con el monopolio y control de recursos de tipo económico,

coactivos o simbólicos. Por otra parte, encontramos una segunda concepción del poder desde una perspectiva relacional, en que el poder surgirá de las relaciones sociales.

4.1.1 Poder político y económico: distintas caras de la misma moneda

Retomamos aquí el debate tradicional sobre la existencia de un poder político y económico separados, en nuestro contexto, o bien si éstos se encuentran intrínsecamente unidos. Desde este trabajo se sostiene que se encuentran unidos, tanto en origen como en su evolución e influencias mutuas.

Nos encontramos en un escenario de decadencia del Estado-nación, estructura de raíz liberal que ha vehiculado la mayor parte de la acción política y económica a lo largo del siglo XX. La relación entre el nacimiento y pertinencia de la forma moderna de Estado-nación y el desarrollo capitalista, no es una cuestión que haya pasado desapercibida. Son muchos los autores que han evidenciado esa relación necesaria, y ésta se desprende de las primeras definiciones maquiavélicas del Estado, en que se realiza una separación entre el Estado (personalizado en el príncipe) y la sociedad, el tumulto, aunque en relación constante. También identificamos esta idea en la clásica concepción del Estado de Weber, como monopolio de la violencia legítima, que identifica el poder con el Estado de forma necesaria, y a su vez, aplicando una lectura marxista, este poder se desprende de las relaciones sociales y productivas insertadas en el capitalismo.

Partiendo de la actual crisis de la forma del Estado-nación, y asumiendo su estrecha relación con el sistema capitalista, podemos apuntar a una nueva fase adaptativa del sistema político en esta nueva etapa expansiva hacia formas de capitalismo financiero globalizado. Esta reflexión nos interesa para entender qué cautelas analíticas se deben tomar al analizar el surgimiento de nuevas formas de organización social y políticas, des de una perspectiva crítica y consciente.

Nos interesa aquí, identificar hasta qué punto podemos subsumir la idea de poder en la estructura del Estado, y a su vez, ver si las estrategias son claras y como afecta la mencionada crisis del Estado-nación. En este punto, si entendemos que la forma del Estado es una consecuencia de la construcción de un entramado económico social mucho más complejo, nos es difícil poder situar el núcleo del poder en el propio Estado. En este sentido, encuentro acertada la lúcida concepción de poder que plantea Foucault (2001). El filósofo francés rompe con la idea estructuralista del poder, que lo concibe como algo independiente a las circunstancias concretas, y lo identifica como intrínseco en el Estado. Foucault, por el contrario, propone una noción de poder basada en las relaciones interpersonales, relaciones

de dominación y estructuras de poder que se insieren en los cuerpos, y a su vez, producen lo real. En este sentido, según sus propias palabras: *“en todo lugar donde hay poder, el poder se ejerce. Nadie es su dueño o poseedor, sin embargo sabemos que se ejerce en determinada dirección; no sabemos quién lo tiene pero sí sabemos quién no lo tiene”* (Foucault, 2001, pág. 31).

La concepción foucaultiana de poder diverge totalmente de la idea de poder weberiana, entendido en términos de autoridad que emana y se impone a través de las acciones de agentes poderosos. Mientras que la visión de Weber era útil en un entorno moderno, con un Estado fuerte, en el momento actual en que las estructuras jerárquicas tradicionales se desmoronan, pero aun así las estructuras de poder se mantienen, vemos que la visión de Foucault deviene útil y explicativa.

En definitiva, si entendemos el **actual sistema como una imbricación compleja de relaciones de poder**, en que las relaciones políticas y económicas no son más que diferentes caras de la misma moneda, se hace imprescindible abordar un análisis complejo de los cambios y evolución de las formas de gobierno y democracia en el mundo occidental contemporáneo.

4.1.2 Legitimidad, transparencia y gobierno abierto

Se entiende por legitimidad la capacidad para conseguir que sean aceptados los límites que el poder impone (Vallès, 2010). Esta idea de legitimidad, comúnmente aceptada, es coherente con la idea de poder como recurso. Por lo tanto, es razonable ver como la noción clásica de legitimidad pierde fuerza cuando se introducen elementos relacionales en la concepción de poder, y esto sucede con el anunciado disgregamiento del Estado-nación. En esta línea, vemos que ante la pérdida del monopolio del poder de la política institucional, muchas de las acciones por parte de gobiernos y estructuras organizativas clásicas como los partidos políticos, se dirigen a buscar esta legitimidad como garantía de su supervivencia.

En el contexto de las democracias liberales, la legitimidad se ha fundamentado en la existencia de una constitución, entendida como un conjunto de reglas esenciales decididas por la comunidad. Esta fuente de legitimidad es una fuente racional (Vallès, 2010), basada en la congruencia entre medios y fines establecida a través de una regla estable.

Las nuevas políticas públicas de transparencia y gobierno abierto, configuradas a través de normas jurídicas, se erigen como bastión de legitimidad. Es interesante traer a colación la reflexión que hace al respecto Ivan Krastev (2013), quién sostiene que ante la pérdida de confianza de los ciudadanos hacia la política y las instituciones, y por lo tanto, en un escenario

de pérdida de legitimidad, surgen las políticas de transparencia. Para este autor, el objetivo de la transparencia no es restaurar la confianza en las instituciones, sino que ante una situación de pérdida irremediable de confianza, lo que trata de realizar es una gestión política de la desconfianza. A través de las políticas de transparencia se busca que ésta sea selectiva, y que la información revelada así como los espacios donde se permita incidir los ciudadanos, sean esferas controladas que permitan mantener la legitimidad de los reductos de poder.

4.2 El concepto de gobernanza y el de gobernabilidad

Recientemente, especialmente en el entorno europeo, se ha dado un cambio conceptual sobre la idea de gobierno hacia la gobernanza y la gobernabilidad, conllevando no solo cambios en la denominación sino también en la práctica.

Los conceptos de gobernabilidad y gobernanza son ideas interconectadas que deben su origen a una misma raíz. Olivo, Alaníz & Reyes (2011) sostienen que el término gobernanza no es más que la redefinición de la gobernabilidad en los inicios de la crisis del Estado del Bienestar.

La gobernabilidad, en su origen, se entendía como la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales. Con la introducción de las políticas neoliberales en los años setenta, y el enfoque técnico-pragmático introducido en la Administración Pública a partir del desarrollo de la corriente del *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP), este concepto evolucionará. Tal como apuntan Olivo, Alaníz & Reyes (2011), en el debate sobre la gobernabilidad podemos encontrar las posturas centradas en el subsistema productivo-tecnológico alrededor del concepto de industria y las posturas que orientan las relaciones hacia la esfera económica de poder y clase (Rusconi, 1985).

A partir de los años setenta, en plena expansión de la visión neoliberal, se produce un desplazamiento de la esfera pública, incluyendo actores en el debate político que, hasta entonces, eran ajenos en la lógica que tomaba el Estado como figura central. A partir de los años ochenta cambian las dinámicas de poder (Graña, 2005) y empezará a sonar el concepto de gobernanza, introduciendo elementos de cooperación entre distintos actores, públicos y privados, en redes decisionales mixtas (Mayntz, 2000)¹⁵. Kooiman (2005) encuadra la gobernanza en la esfera de interacción sociopolítica, introduciendo en el acto de gobernar los procesos de interacción entre agentes como elemento fundamental.

¹⁵ Un elemento de análisis importante para poder entender el encaje de estas nuevas ideas, es comprender cuáles fueron las instituciones que iniciaron y expandieron el uso de la noción de gobernanza. Entre ellos podemos ver el Banco Mundial, Organizaciones no gubernamentales o la propia ONU.

Una idea relacionada con la gobernanza, por su inclusión en los procesos de decisión, es la noción de **sociedad civil**. Cuando hablamos que la gobernanza busca revertir el carácter proveedor y jerárquico del Estado, introduciendo nuevos agentes, recurriendo en este punto a la sociedad civil, debemos preguntarnos por quién está conformada esta sociedad. Tal como apunta Scholte (2007), idea que comparto, la sociedad civil también reflejará las jerarquías de poder y de privilegios en la escena mundial. Está claro que esta categoría es, cuanto menos, homogénea y difícil de delimitar. Por esta razón, no han faltado las opiniones que sostienen que la propia idea de sociedad civil busca, en realidad, recubrir con una pátina amable otros agentes, que en virtud de las relaciones de poder que se dan en la propia sociedad, acaban monopolizando la voz de ésta en defensa de sus propios intereses.

Según las propias palabras de Hood (1991), la nueva filosofía de gestión pública se concibe como un matrimonio entre el nuevo institucionalismo (especialmente a partir de la Teoría de la Elección Pública, la Teoría de los Costes de Transacción y la Teoría de la Agencia, vinculadas a valores como la competencia, transparencia o control) y la gerencia profesional de corte neo-taylorista. Con la corriente de la NGP se introduce un nuevo enfoque en la Administración Pública, despolitizándola, a través de mecanismos de mercado para la prestación de servicios públicos y formas directivas asimiladas a los enfoques empresariales. Los ciudadanos dejan de serlo para convertirse en clientes o usuarios, transformando, a su vez, su capacidad de decisión en los procesos de políticas públicas y modificando las oportunidades de participación, reduciéndolas a mecanismos de evaluación profesionalizados, que manejan una serie de expertos, orientados a la optimización del servicio como producto.

Nos encontramos con un nuevo enfoque de gobierno que se enlaza, en la práctica, con una nueva visión de la Administración Pública, profesionalizada y alienada de la ciudadanía, que provoca un cambio en la relación entre el Estado y las personas. Este cambio conlleva consecuencias que tienen que ver con el tipo de democracia que se prefiere, confrontándose el modelo democrático elitista y participativo de forma clara. Bajo argumentos economicistas de eficacia y eficiencia se impulsa una transformación de las relaciones gubernamentales y administrativas, que se fundamentan en un tipo elitista y reducido, cualitativamente, de democracia. Dagnino, Olvera y Panfichi (2006) relacionan, acertadamente, esta mutación en las relaciones Estado – sociedad con un momento *“de acumulación capitalista, marcadas por su reconfiguración en el ámbito global”* (Dagnino, Olvera, & Panfichi, 2006, pág. 59).

El gobierno abierto y, especialmente, sus políticas de transparencia y administración digital que se han circunscrito a esta corriente, están profundamente vinculadas con la Nueva Gestión Pública. Así, muchas de las innovaciones que se proponen, se analizan desde la perspectiva de

la Administración como entidad profesionalizada y técnica, situando las iniciativas de rendición de cuentas y participación ciudadana en un estrato que las reduce a la colaboración para la optimización del producto/servicio, en busca de la eficiencia y eficacia como objetivos últimos.

Franco Berardi (2013) elabora una crítica feroz al concepto de gobernanza en el escenario de la Unión Europea, contraponiéndolo al de “visión”. Según este filósofo nos encontramos en un momento de profunda crisis creativa en el plano político, substituido por un “dogmatismo servil” creyente de la verdad del capitalismo financiero. Berardi sostiene que el término gobernanza ha sido una palabra clave de la construcción europea. Para éste, la gobernanza se ha convertido en pura funcionalidad, desplazando los elementos cualitativos de la democracia, reduciéndola a un simple procedimiento para la elección de líderes que finalmente aplican una determinada técnica de gestión en los asuntos públicos a través de la gobernanza. Según palabras de Berardi, la gobernanza ha supuesto la *“sustitución de la democracia y de la voluntad por un sistema de técnicas automáticas que constriñen la realidad dentro de un contexto lógico que no puede discutirse”* (Berardi, 2013, pág. 25)

Graña (2005) propone una interesante conexión entre la noción de gobernanza y la idea de **estado mínimo**. En primer lugar, con la gobernanza, a través de una benévola visión del proceso de toma de decisiones que incluye a diversos agentes, se prevé, sin más, una gestión transparente, flexible, participativa y creativa (Guénaire, 2002 citado por Graña, 2005). Lo que realmente se da en la construcción de estos discursos es una elusión de la delimitación de fronteras entre aquello público y privado, se desplazan los mecanismos estatales abogando por estructuras interactivas (Querol, 2004 y Mayntz, 2001). De aquí que se recurra a la crítica neoliberal al Estado providencia para avanzar hacia un Estado mínimo, queriendo sustituir las estructuras estatales por una amalgama ambigua de agentes no definidos. A la luz de los objetivos últimos de racionalización, eficiencia y rendimiento de la gestión de lo colectivo, difundidos por las nuevas corrientes de la Nueva Gestión Pública, este nuevo escenario se convierte en un terreno perfecto para las influencias e intereses privados, a través de lobbies y organizaciones altamente cohesionadas, compitiendo en el terreno político con el resto de la sociedad.

5. GOBIERNO ABIERTO EN CATALUNYA

5.1 Nuevas formas de gestión pública, normativa sobre transparencia y buen gobierno: el enfoque de la gobernanza en el Estado Español y en Catalunya

Las reformas orientadas a la implementación del modelo de Nueva Gestión pública en el Estado Español y en Catalunya están a la orden del día, incrementándose y precipitándose de forma relevante desde el inicio de la crisis económico- financiera de 2007. Tal como apunta García Sánchez (2007) las reformas se centran en los siguientes ejes:

- Reducciones puras o híbridas de la dimensión de sector público
- Modificaciones del diseño organizativo de la Administración Pública, en los sectores donde no es posible introducir mecanismos de mercado, tendiendo hacia la descentralización territorial y funcional.
- Racionalización normativa, esencialmente en los procedimientos administrativos y de la regulación legislativa hacia una mayor simplificación
- Racionalización cultural, con la implementación de políticas de personal y la introducción de técnicas privadas.
- Políticas de transparencia.

Según el estudio de García Sánchez, ya en el 2007 muchas de estas reformas estaban presentes en el territorio español, así como otras estaban anunciadas, y hemos podido ver cómo se han hecho realidad en los últimos años. De la misma forma, Pérez, Ortiz, Zafra & Alcaide (2011) constatan que, aunque el modelo de gestión pública español aún se basa mayoritariamente en un sistema burocrático weberiano, se han implantado numerosas medidas propias de la Nueva Gestión Pública, y éstas van en aumento.

Dentro de esta lógica, encontramos las recientes normas jurídicas sobre transparencia y buen gobierno. En el ámbito estatal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública¹⁶ y buen gobierno (LTBG en adelante) surgió de un prolongado y difícil proceso de tramitación¹⁷.

Se trata de una ley estatal de carácter básico que, aunque supone un avance ya que es la primera vez que se reconoce el principio de transparencia de forma general (hasta entonces

¹⁶ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, BOE núm. 295 § 1 (pág. 97922) (2013). Disponible desde: <http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

¹⁷ El proceso de tramitación de la Ley 19/2013 incluso se paralizó en algunos momentos, como sucedió ante la explosión mediática del caso de corrupción del extesorero del Partido Popular Luis Bárcenas.

siempre se había regulado en normas sectoriales para asuntos específicos), no contempla algunos aspectos esenciales¹⁸.

El 29 de diciembre de 2014, en Catalunya, se aprueba la Ley 19/2014 de Transparencia, acceso a la información y buen Gobierno¹⁹. Esta ley se aprueba como norma de desarrollo de la legislación estatal de carácter básico, pero como veremos, va más allá de ésta, estableciendo un marco legal más amplio, tanto por lo que respecta a exigencias como a materias reguladas.

5.2 Estructura y contenido de la Ley 19/2014 en relación al gobierno abierto

La Ley 19/2014 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno es una ley extensa, conformada por un articulado de noventa y cinco artículos, estructurados en nueve títulos, nueve disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

De acuerdo con su artículo primero, del objeto de la ley, ésta regula la transparencia de la actividad pública; el derecho al acceso a la información y documentación pública; los principios y obligaciones de buen gobierno; la aplicación del gobierno abierto, así como el establecimiento de un régimen de garantías y responsabilidad por el incumplimiento de las disposiciones de la propia norma.

En el segundo apartado del primer artículo se especifica cuál es la finalidad de la norma, que será el **establecimiento de un sistema de relación entre las personas y la Administración Pública** y el resto de sujetos obligados por la ley, con el objetivo **de fomentar el conocimiento de la actividad pública, la participación, la mejora de la cualidad de la información pública y la gestión administrativa y las garantías en la rendición de cuentas y la responsabilidad en la gestión pública.**

La ley, como hemos apuntado, se estructura en nueve títulos que distribuyen su contenido esencial. Dentro del ámbito de estudio de este trabajo, nos centraremos especialmente en el Título I de disposiciones generales (arts. 1 a 4) y el Título VI de gobierno abierto (arts. 65 a 70).

A primera vista, fijándonos en la estructura de la ley y analizando su técnica legislativa, podemos ver que el espacio material que se dedica al gobierno abierto en relación al resto de materias reguladas, especialmente la transparencia en sus distintas vertientes, es mucho menor. De entrada, de acuerdo con la conceptualización previa propuesta, esta opción del

¹⁸ Tal como apunta Araguàs (2014), la ley no contempla aspectos como la participación ciudadana en asuntos públicos con carácter general, entre otras cuestiones problemáticas.

¹⁹ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, BOE núm. 18 § 1 (pág. 4300) (2015). Disponible desde: <http://www.boe.es/boe/dias/2015/01/21/pdfs/BOE-A-2015-470.pdf>

legislador catalán nos podría parecer contradictoria, ya que el gobierno abierto debería plantearse como el paraguas conceptual bajo el cual encontraríamos la transparencia, como uno de sus ejes fundamentales (junto con la participación y la colaboración). Al contrario, el legislador parece haber decidido centrar sus esfuerzos en la regulación de la transparencia dejando el resto de materias, como el gobierno abierto y buen gobierno, en un segundo plano, estableciendo solo principios generales y amplios al respecto.

Del Título I, sobre disposiciones generales nos interesa destacar su amplio ámbito de aplicación (art. 3), así como las definiciones que propone la propia norma, que abordaremos en el análisis conceptual del gobierno abierto. En cuanto al Título VI de Gobierno Abierto, se estructura en dos capítulos, el primero dedicado a los principios generales y el segundo a la participación ciudadana en la elaboración de disposiciones generales.

El primer capítulo, de principios generales, se divide en cuatro artículos. El art. 65 sobre los principios e impulso del gobierno abierto, establece los principios generales, identificando los siguientes:

- Diálogo permanente entre la Administración Pública y los ciudadanos
- La toma de decisiones públicas teniendo en cuenta las necesidades y preferencias manifestadas por los ciudadanos.
- La participación y colaboración ciudadana en la definición de las políticas públicas más relevantes de carácter general y sectorial.
- La transparencia e información pública como marco de referencia para hacer posible la efectividad del gobierno abierto.
- La mejora continuada en la calidad de los servicios.
- La evaluación permanente de la gestión administrativa y los procesos de participación, a través de indicadores objetivos en el establecimiento de los cuales se debe garantizar la participación de expertos independientes y de los ciudadanos.
- La rendición de cuentas y la asunción de responsabilidades ante los ciudadanos derivada de las decisiones adoptadas.

También se apunta la responsabilidad de la Administración pública en el impulso del gobierno abierto a través de mecanismos e instrumentos que permitan la interrelación con los ciudadanos, de forma electrónica y a través de las TIC preferentemente (art. 64.2 Ley 19/2014).

El art. 65 establece medidas de fomento del gobierno abierto, entre las cuales se destacan la posibilidad de intervención de los ciudadanos, individual o colectivamente, a través de mecanismos de representación, en la definición y aplicación de las políticas públicas; el fomento de la participación y colaboración ciudadanas en la toma de decisiones y seguimiento y evaluación de estas por parte de la Administración; la difusión, a través del Portal de Transparencia, de los instrumentos y formas de participación ciudadanas; la orientación de los instrumentos de participación y colaboración al conjunto de la sociedad, o bien a los sectores directamente afectados por las distintas políticas públicas, procurando disponer herramientas de formación adecuadas para poder dominar su uso.

En el artículo 67 de la Ley 19/2014, se disponen una serie de garantías para la efectividad del gobierno abierto. Éstas pueden entenderse, en gran medida, como propuestas de aplicación.

Las garantías propuestas son:

- Los ciudadanos y entidades, con carácter general, deben poder hacer llegar a la Administración Pública las propuestas, sugerencias y opiniones sobre cualquier asunto en que éstas tengan competencia, y a su vez, la Administración deberá responderlos motivadamente.
- La Administración Pública debe establecer procedimientos de participación y colaboración ciudadana en la elaboración de planes y programas de carácter general y en la definición de las políticas públicas más relevantes. En estos casos, la Administración deberá dar información, con antelación suficiente, sobre las propuestas que se someten a la consideración de los ciudadanos; suministrar la información adecuada y suficiente para poder valorar las propuestas; valorar el resultado del proceso participativo en el momento de la toma de decisiones; informar a los ciudadanos participantes sobre las decisiones que finalmente se hayan adoptado y su justificación.

Ahora bien, en el apartado cuatro del mismo artículo se disponen una serie de excepciones que restringen las posibilidades de participación de los ciudadanos. Estas excepciones se refieren a las actuaciones de la Administración que se tramitan o aprueban con carácter de urgencia o bien, las que pueden conllevar la aplicación de los límites de acceso a la información pública establecidos por la propia ley (art. 67.4 Ley 19/2014).

Estos límites de acceso a la información pública se regulan en el art. 21 de la Ley 19/2014, y establece límites en el derecho de acceso a la información pública establecido por la norma, en la información que pueda comportar un perjuicio para ciertas materias o sectores²⁰.

El artículo 68 se refiere a los instrumentos de participación y colaboración ciudadanas, estableciendo que los procedimientos adecuados serán aquellos establecidos por la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo, con carácter general, por la legislación de régimen local y por la normativa sobre participación ciudadana. Respecto dichas remisiones, en el plano general, debemos fijarnos en los procedimientos de participación establecidos en la legislación de régimen jurídico y procedimiento administrativo, esto es, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²¹ y la Ley catalana 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya²², en las cuales se establece la participación como principio general de actuación de las Administraciones y las obliga a su fomento e impulso.

En segundo lugar, se hace referencia a la legislación de régimen local en materia de participación. Respecto dicha regulación, además de los preceptos constitucionales, las previsiones del legislador estatal se concentran en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local²³ (LBRL), norma que ha sido modificada en diversas ocasiones²⁴. En la LBRL la participación se establece como un principio que debe afectar tanto la organización como el ejercicio de competencias del municipio, y a su vez, se erige como un derecho

²⁰ Las materias protegidas mediante los límites son la seguridad pública; los procedimientos penales, administrativos o disciplinarios; secreto o confidencialidad de procedimientos cuando así lo dicte una ley; el principio de igualdad y la tutela judicial efectiva en procesos judiciales; los derechos de los menores; la intimidad y otros derechos privados legítimos; el secreto profesional y los derechos de propiedad intelectual e industrial. También se aplicaran estos límites en los casos que la información se califique como protegida en una ley, o en todos los casos, la que se refiera a menores de edad y su difusión pueda condicionar el libre desarrollo de su personalidad (cuando no se pueda garantizar el carácter anónimo).

²¹ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285 § 1 (pág. 40300) (1992). Disponible desde: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-26318>

²² Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. BOE núm. 203 § 1 (pág. 73526) (2010). Disponible desde: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-13313

²³ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. BOE núm. 80, § 1 (pàg. 8945) (1985). Accesible desde: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-5392>

²⁴ Destacan entre las reformas, la de 2003 con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y la más reciente y profunda modificación, con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), que afecta a diversos ámbitos (orgánicos, convencionales, competenciales o económicos, entre otros).

subjetivo en el contexto de la gestión municipal, exigiendo una serie de mecanismos facilitadores (art. 70 bis.4 de la LBRL).

En el plano autonómico, Catalunya se encuentra en el grupo de comunidades autónomas²⁵ que acogen en su normativa de régimen local concreta, una regulación de la participación en las entidades locales (Expósito, 2013) a través del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña²⁶. De acuerdo con Expósito (2013) las regulaciones autonómicas (incluida la catalana), en relación a la participación, introducen muy pocas innovaciones respecto la norma básica estatal, con la que comparten su carácter restrictivo²⁷ (Castellá, 2011 citado por Expósito, 2013).

Por último, hacer mención, en el caso catalán, de la existencia de normativa específica de participación ciudadana. Esta normativa se materializa en la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. Esta ley regula el procedimiento de convocatoria de consultas populares y otros mecanismos de participación. El objetivo de estos instrumentos es conocer la opinión ciudadana respecto a cualquier temática o aspecto de la vida pública, dentro del ámbito competencial autonómico y local, en Catalunya.

Tal como apunta el propio preámbulo de la Ley 10/2014, la participación ciudadana se debe garantizar a través de varias medidas, entre ellas la creación de normas, que afecten a la transparencia de las instituciones y el acceso a la información pública, las condiciones para el debate público, el fomento del asociacionismo y el apoderamiento político de la ciudadanía. Aquí vemos una clara conexión entre las previsiones de esta norma, específica sobre participación, y la norma que es objeto de análisis, la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.

²⁵ Otras comunidades que regulan la participación en su regulación local específica son: Navarra (Ley 6/1990, de 2 de julio), Galicia (Ley 5/1997, de 22 de julio), Aragón (Ley 7/1999, de 9 de abril), La Rioja (Ley 1/2003, de 3 de marzo), Madrid (Ley 2/2003, de 11 de marzo), Baleares (Ley 20/2006, de 15 de diciembre) y Valencia (Ley 8/2010, de 23 de junio).

²⁶ Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. DOGC núm. 3887 (pág. 10237) (2010). Disponible desde: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOGC-f-2003-90008>

²⁷ Básicamente, los instrumentos propuestos por la normativa local se refieren a mecanismos de participación como las iniciativas ciudadanas (el derecho de petición o las iniciativas ciudadanas propiamente), las audiencias y las consultas populares, entre otros.

5.3 Antecedentes y proceso de tramitación de la Ley 19/2014

Como antecedentes legislativos encontramos distintas proposiciones relacionadas con la temática de la transparencia en las VII, IX y X Legislaturas (un total de cinco proposiciones de ley relacionadas). De ellas destacamos, en la IX legislatura, una proposición de ley de transparencia y acceso a la información pública por parte de los Grupos Parlamentarios de *Convergència i Unió*, *Esquerra Republicana de Catalunya*, Grupo Parlamentario Socialista, Partido Popular de Catalunya, Grupo Parlamentario de *Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa* y el subgrupo de *Ciutadans*. Esta proposición llegó más lejos que las demás nombrando una ponencia conjunta (BOPC 57 de 18/04/2011) pero decayó por finalización de legislatura.

5.3.1 Tramitación de la Ley 19/2014

La proposición de ley de la finalmente aprobada Ley 19/2014, fue la proposición recuperada de la IX legislatura. En la IX legislatura se llevaron a cabo dieciocho reuniones de ponencia, hasta el 6 de setiembre de 2012, cuando la proposición decayó al convocarse nuevas elecciones autonómicas. El 14 de febrero de 2013, con el nuevo Parlamento constituido, se reemprendió el trabajo sobre esta proposición en fecha 14 de febrero de 2013. Ésta fue tramitada por el procedimiento de urgencia, tal como consta en el expediente parlamentario²⁸.

En el proceso de tramitación intervinieron dos organismos, en primer lugar la ponencia de la propia ley, que fue la que llevó a cabo la mayor parte de la actividad al respecto, y la Comisión de Asuntos Institucionales. Según apunta el relator de la ley en el debate en pleno de la misma, la ley fue elaborada y debatida a lo largo de 50 reuniones que significaron más de 200 horas de trabajo. En el proceso de tramitación también hubo un espacio de comparecencias, en que se solicitaron 105 comparecencias, de las cuales 32 fueron aprobadas, y de éstas 24 sustanciadas.

Del proceso de tramitación de la ley debe mencionarse la utilización del espacio virtual “Escó 136”. Se trata de un espacio de participación ciudadana, en que las personas pueden hacer las aportaciones, comentarios o sugerencias que crean convenientes durante el proceso de elaboración de normas del Parlamento de Catalunya. El espacio “Escó 136” se abre una vez el proyecto o proposición de ley ha superado el primer debate plenario en el Parlamento, y se

²⁸ Número de expediente: 202-00056/10

mantiene activo durante toda la etapa de tramitación hasta su aprobación definitiva en el pleno²⁹.

La participación en este espacio ha sido significativa durante la tramitación de la Ley 19/2014. Ha habido 50 aportaciones, de las cuales 19 corresponden a asociaciones y 36 a particulares distintos. El seguimiento de las aportaciones ha sido realizado, públicamente y desde el propio portal, por los grupos parlamentarios y los diputados/as de la ponencia. En el debate final en pleno de la proposición de ley se puso de relieve el significativo impacto de la utilización de este espacio de participación³⁰, valorándola positivamente, aunque apuntando como pendiente la evaluación del mecanismo por parte de los grupos parlamentarios y la Mesa del Parlamento.

5.3.2 Enmiendas específicas al articulado sobre gobierno abierto

En este apartado nos referimos a la presentación de enmiendas a la proposición. Se presentaron 506 enmiendas, de las cuales 206 fueron transaccionadas y 52 recomendadas. Ahora bien, de todas las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios, solo dos hacen referencia a los artículos específicos de gobierno abierto. Éstas fueron propuestas por el Grupo Parlamentario del Partido Popular de Catalunya. La primera de ellas, la enmienda número 90 de modificación, se refiere al artículo 68 sobre Instrumentos de participación y colaboración ciudadanas, proponiendo una modificación para eliminar la referencia a la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y participación ciudadana. La propuesta de enmienda era coherente con la oposición pública de este grupo parlamentario respecto a la citada Ley 10/2014.

La segunda enmienda presentada por el mismo grupo es la número 91 de adición, que propuso añadir al artículo 70 del texto una especificación sobre la regulación del derecho a proponer iniciativas normativas en el ámbito local por la legislación específica.

²⁹ A partir del texto original y las enmiendas propuestas, la ponencia nombrada por la comisión elaborará un informe, que será objeto de debate de la comisión. La comisión, a su vez redacta un dictamen que se tendrá en cuenta para las modificaciones o nueva redacción, según corresponda, del texto original. Para realizar aportaciones, las personas deben registrarse en el portal. Los mensajes que se reciben, se muestran públicamente en la página web, y son contestadas y recogidas por los órganos tramitadores. Acceso web desde: <http://www.esco136.cat/>

³⁰ Intervención de Lluís M. Corominas i Díaz, designado ponente relatos, en el debate en pleno del 18 de diciembre de 2014 (Diario de sesiones del Parlamento de Catalunya, número 90, pág. 28).

El 19 de noviembre de 2014, la Comisión de Asuntos Institucionales, presidida por Sergi Sabrià, y siendo el secretario Celestino Corbacho, nombró la ponencia³¹ que debía elaborar el Informe sobre la Proposición de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y las enmiendas presentadas. De las enmiendas comentadas, referentes al articulado específico de gobierno abierto, ambas fueron rechazadas y no incorporadas al texto.

5.3.3 El debate en pleno de la proposición de ley

El debate en pleno de la proposición de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno tuvo lugar el 18 de diciembre de 2014. El debate se estructuró de la siguiente forma: en primer lugar intervino Lluís M. Corominas i Díaz (CiU) como ponente relator, designado por la ponencia; posteriormente intervinieron los representantes de los grupos parlamentarios para defender sus enmiendas reservadas, para, finalmente, someterlas a votación y aprobar la ley. La votación final para la aprobación del texto legal tuvo 108 votos a favor, 3 en contra y 22 abstenciones.

Del debate es interesante destacar algunos elementos que nos sirven para el análisis de la propia ley y su sentido en el contexto político actual. Una expresión que se repite a lo largo de la sesión en boca de distintos diputados, entre ellos G.Calvet (ERC), J.Fernández (PSC) o D.Fernández (CUP), es su carácter de **“ley respuesta”**. Las razones para atribuirle este calificativo son que entienden que su elaboración y aprobación responde a una demanda social y una creciente desconfianza de la ciudadanía.

En distintas intervenciones aparece una vinculación constante, cuando se compara con normas jurídicas extranjeras³², con otras normas en materia de transparencia y acceso a la información, pero sin hacer ninguna referencia al buen gobierno o gobierno abierto en otros contextos normativos.

Algunos apuntes interesantes durante las intervenciones de los grupos parlamentarios son, por ejemplo, G. Calvet (ERC) cuando sostiene que desde su grupo apuestan por una estructuración alternativa de la ley, ya que creen que la transparencia surge del buen gobierno

³¹ Esta ponencia se integró por los siguientes diputados: L. M. Corominas y Díaz (GP *Convergència i Unió*); G. Calvet i Barot (GP *Esquerra Republicana de Catalunya*); J. Fernández Iruela (GP *Socialista*); P. Calbó i Roca (GP *Partit Popular de Catalunya*); J. Mena (GP *Iniciativa per Catalunya Verda – Esquerra Unida i Alternativa*); C. Mejías Sánchez (GP *Ciutadans*) i D. Fernández (Grup *Mixt*).

³² Entre otras, se citan la ley francesa: *Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal*. La ley inglesa: *Freedom of Information Act 2000*. Ley danesa: *Access to Public Administration Files Act* de 1985.

y no a la inversa³³. O bien, la recurrente referencia al contexto internacional, así como al hecho de no tener una ley propia de transparencia y su, aparente, relación con los problemas de cultura política.

Otras menciones destacables son la cuestión de la cultura política, la confianza en las instituciones y la necesidad de legislar en la dirección de establecer bases legales sólidas para impulsar un cambio. Visión criticable desde la perspectiva de la concepción de la cultura política como un elemento subyacente de las prácticas y la propia actividad legislativa, y por lo tanto, impermeable a este tipo de acciones superficiales, obviando el carácter evolutivo de las instituciones y la clásica contraposición entre realidad jurídica y social. En esta línea, el diputado David Fernández (Grupo Mixto) en su intervención en el debate, recalca que se trata de una ley de respuesta ante la falta de confianza, pero la cualifica como una respuesta *“punitiva, de vigilancia, control y castigo, más que de profundización y radicalidad democrática”*³⁴.

En síntesis, del debate en pleno de la Ley 19/2014 podemos sustraer las siguientes conclusiones:

- El debate se centra en los aspectos sobre transparencia activa y pasiva de la ley, dejando de lado las temáticas de buen gobierno y gobierno abierto.
- El núcleo de la ley se sitúa en la materia de transparencia, como necesidad y base fundamental para cualquier cambio en la escena política.
- Se relaciona la transparencia con una mayor calidad democrática de forma inequívoca.
- Los puntos de debate con mayor crítica o tensión hacen referencia a cuestiones jurídicas de configuración del derecho al acceso a la información y a los mecanismos de control de las obligaciones de transparencia establecidas en la ley.
- Uno de los objetivos o finalidades de la ley es la legitimación de la actuación pública y del gobierno.

³³Intervención de Gemma Calvet, del Grupo Parlamentario Esquerra Republicana de Catalunya, en el debate en pleno del 18 de diciembre de 2014 (Diario de sesiones del Parlamento de Catalunya, número 90, pág. 30).

³⁴ Intervención de David Fernández, del Grupo Parlamentario Mixto, en el debate en pleno del 18 de diciembre de 2014 (Diario de sesiones del Parlamento de Catalunya, número 90, pág. 43).

5.4. Conceptualización de Gobierno Abierto en la normativa jurídica catalana: análisis crítico

El artículo 2 de la Ley 19/2014 establece una serie de definiciones. Entre ellas encontramos la de gobierno abierto como *las medidas para establecer una relación y un diálogo permanentes y bidireccionales entre la Administración y las personas en el momento de definir y aplicar las políticas públicas, y para introducir y desarrollar instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.*

Recurriendo al preámbulo de la norma, como parte de la norma con valor jurídico, aunque no dispositivo, encontramos elementos importantes para entender esta definición. En primer lugar, se afirma la legitimidad de los poderes públicos a través de la participación ciudadana en su configuración, es decir, se identifica la legitimidad con su elección democrática, reduciendo la participación ciudadana relevante a las elecciones periódicas.

En segundo lugar, se identifica la calidad democrática con la información de que disponen los ciudadanos y los poderes públicos, pero dando a entender que el poder de decisión recaerá en éstos últimos, mientras que el papel de la ciudadanía debe reducirse a la evaluación de estas decisiones.

El propio preámbulo, así como la parte dispositiva referente al objeto de la ley, reconoce que la regulación de la transparencia será uno de los pilares básicos de la ley, así como el derecho al acceso a la información pública, destinando mucho espacio y preceptos a estos temas.

En relación a la idea concreta de gobierno abierto, esta no se relaciona directamente con la calidad democrática, sino que se concibe como un método para aprovechar los medios electrónicos para crear un nuevo sistema de relaciones entre la administración y las personas. Esta visión se justifica con la creciente facilidad de interrelación gracias a las nuevas tecnologías, y en este punto se identifica claramente el concepto de gobierno abierto como sistema de actuación y gestión de los asuntos públicos, asociándolo como método favorecedor de la transparencia, rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad.

Debe recordarse que el gobierno abierto, en la Ley 19/2014, se desglosa en una serie de principios que constituyen elementos esenciales (art. 65 Ley 19/2014). Entre ellos, para ilustrar a qué medidas e ideas generales se refiere la definición propuesta, se destaca la separación entre Administración y ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, situando la participación ciudadana en la definición previa (a través de que los poderes públicos tengan en cuenta a los ciudadanos) y la evaluación de las políticas públicas. Este tipo de participación

parcial se dirige a la mejora de la calidad de los servicios y la exigencia de responsabilidades a los poderes públicos en casos de mala actuación.

Una vez concretada una primera mirada sobre el concepto de gobierno abierto que brinda la nueva ley, nos proponemos abordar las distintas perspectivas de análisis propuestas.

5.4.1 La idea de gobierno abierto en Catalunya como estrategia de actuación gubernamental

La noción de gobierno abierto que se propone, de acuerdo con la clasificación propuesta por Cruz-Rubio (2015), encaja con la categoría de concepciones que entienden el gobierno abierto como estrategia o forma de actuación. Siguiendo el esquema de análisis³⁵ propuesto por Cruz-Rubio (2015) para estudiar las distintas categorías de definiciones que propone, respondemos a los criterios a partir de la idea de gobierno abierto de la norma catalana. Respecto la pregunta sobre qué es el gobierno abierto, en este caso se entiende claramente como un conjunto de “medidas” (art. 2 Ley 19/2014) o como “método” (Preámbulo de la Ley 19/2014) que ponen de relieve el carácter instrumental de la propuesta catalana. Respecto la finalidad del gobierno abierto, se concreta en la definición del art.2 de la Ley, cuando apunta que el objetivo de las medidas será *“establecer una relación i un diàlego permanentes y bidireccionales entre la Administració y las personas”*. Encontramos una similitud relevante entre esta visión y la propuesta por Calderón y Lorenzo (2010) cuando definen el gobierno abierto como la constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan. De forma más concreta, al definir los principios del gobierno abierto, se explicita que la finalidad será la toma de decisiones públicas teniendo en cuenta las necesidades y preferencias manifestadas por los ciudadanos (art. 65.1.b de la Ley 19/2014).

El tercer parámetro, sobre las actuaciones del gobierno propuestas respecto al gobierno abierto, la norma es poco explícita, hablando en términos de “fomento de la participación y colaboración” (art. 66.2 Ley 19/2014), la “difusión y conocimiento de los canales de participación” a través del Portal de Transparencia o de los canales adecuados para conseguir un conocimiento lo más generalizado posible (art. 66.3 Ley 19/2014) o el impulso de las “herramientas de formación pertinentes para dominar el uso de estos canales” (art. 66.4 Ley 19/2014).

³⁵ Cruz- Rubio (2015) propone una serie de parámetros que nos ayudan a delimitar la categoría en que se sitúa cada definición. Estas preguntas son: (1) ¿Qué es el gobierno abierto?; (2) Finalidad; (3) ¿Qué hace el gobierno?; (4) ¿Cómo lo hace?; (5) Valores.

El cuarto parámetro, sobre las formas de actuación del gobierno, la propia definición del art.2 de la Ley, establece la introducción y desarrollo de instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos. Ahora bien, esta previsión debe acotarse y entenderse de acuerdo a los siguientes elementos. En primer lugar, teniendo en cuenta el Preámbulo de la norma, en qué se indica que la participación directa se contempla en el momento de evaluación de las decisiones de los poderes públicos. Por otra parte, en el art. 65 y 66 de la Ley también se reduce el ámbito de estos instrumentos, al delimitar la participación y colaboración en la definición de las políticas públicas así como su evaluación y seguimiento para la mejora de la calidad de los servicios.

El último parámetro, en relación a los valores que encontramos detrás del concepto de gobierno abierto, la ley no los explicita en ningún momento, aunque del análisis conjunto del texto, podemos entender que los valores a los cuales da más relevancia son la transparencia y responsabilidad.

Este encaje de la noción de gobierno abierto en Catalunya con el grupo de concepciones que lo entienden como estrategia o forma de actuación del gobierno, supone que el objetivo último de la introducción de este principio no es incidir en el núcleo esencial de la cultura política de las instituciones, sino **añadir elementos o características novedosas en la forma de realizar las actuaciones públicas y desarrollar políticas públicas.**

5.4.2 Análisis conceptual de acuerdo a las teorías precedentes al contexto

De acuerdo con las cuatro teorías que, según Villoria (2013), sustentan el concepto de gobierno abierto, en este apartado nos proponemos analizar cuál de ellas se corresponde a la noción de gobierno abierto en el contexto catalán. Cabe recordar que las teorías no son absolutas, y por lo tanto habrá una tensión constante entre ellas, tendiendo hacia una u otra según el enfoque y actuación de cada gobierno, así como de su sustrato ideológico.

A la luz de lo expuesto hasta ahora, teniendo en cuenta la visión instrumental del gobierno abierto que se da en el texto legislativo, así como las tendencias crecientes en la aplicación y consolidación del modelo de gobernanza al estilo europeo, a través de las reformas administrativas e institucionales en el marco de la Nueva Gestión Pública, reconocemos en la visión catalana las **ideas tradicionales de la buena gobernanza.**

La buena gobernanza, en el contexto de la visión liberal del Estado, se corresponde con la idea de la transparencia y rendición de cuentas, para asegurar los derechos civiles y políticos. En esta línea, se ve como necesaria la creación de unas reglas, desde la propia institución, para

asegurar un buen gobierno. La ley catalana, en su análisis global, responde a esta enfatización de la transparencia y rendición de cuentas de forma muy clara. De entrada, en el articulado de la ley, mientras que a las materias de buen gobierno y gobierno abierto se destinan 16 preceptos en total (arts. 54 a 70), el resto de la norma, los 79 artículos restantes, se dedican a las materias de transparencia (activa y pasiva) y mecanismos de rendición de cuentas, así como a las garantías para su cumplimiento. Por lo tanto, podemos denotar que los pilares básicos de la ley no serán, en ningún caso, la noción de gobierno abierto en general, tomando la transparencia como uno de sus pilares, sino al contrario. **La transparencia se convierte en la piedra angular del texto, convirtiendo el resto de previsiones en meros complementos no relevantes.** Por esta razón, podemos concluir que, de acuerdo con la visión expuesta, el gobierno abierto en Catalunya no se propone en ningún caso un cambio de paradigma, sino la perpetuación del sistema representativo en las condiciones actuales, dejando poco lugar para la participación directa de los ciudadanos.

5.4.3 Transparencia, participación y colaboración en el gobierno abierto en Catalunya

En este apartado nos referiremos al análisis, desde una perspectiva normativa, de los aspectos de transparencia, participación y colaboración en el enfoque de gobierno abierto en Catalunya.

En primer lugar, se debe tener en cuenta que los tres pilares fundamentales del gobierno abierto, ya propuestos en el concepto seminal, serán justamente la transparencia, participación y colaboración. En términos abstractos y de acuerdo con los referentes teóricos, el gobierno abierto se debería proyectar como eje transversal, pero en la materialización normativa el enfoque ha sido distinto. Conceptualmente, parece coherente pensar que la noción de gobierno abierto debería situarse al inicio de la ley, como paraguas valorativo y general que englobaría los tres pilares, se traten o no en la ley de forma específica. Esto no sucede así en la Ley 19/2014, que opta por seleccionar uno de los pilares, la transparencia, y dedicarle gran parte del contenido dispositivo, desarrollándolo de forma extensa y situándolo en el centro de interés de la norma, para abordar posteriormente de forma más indirecta la noción de gobierno abierto y situarlo en el mapa mental de la gobernanza. Esta opción comporta que los otros dos pilares, la participación y la colaboración, se vean desplazados tanto jurídica, como política y administrativamente.

LA TRANSPARENCIA

En primer lugar, hablaremos de la transparencia, como pilar del gobierno abierto, en la Ley 19/2014. Como ya hemos constatado, la transparencia a efectos prácticos se convierte en el núcleo de contenido de la ley.

La transparencia se suele estudiar en torno a dos sentidos, el primero como arma de lucha contra la corrupción, el segundo como elemento de una gobernanza abierta. Debemos tener en cuenta, en el caso concreto, que aunque aparentemente el hecho de incluir en una misma ley elementos de transparencia y buen gobierno nos podrían indicar una tendencia hacia la segunda opción, del análisis de la propia norma, los debates parlamentarios y de la ponencia que dan lugar al texto, vemos que el carácter de respuesta de la norma ante los recientes y crecientes casos de corrupción es evidente. Por lo tanto, tal como se ha apuntado con anterioridad, la norma acaba proyectándose como un instrumento de vigilancia y castigo, del cual ponemos en duda su capacidad transformadora de la cultura política.

En este sentido, siendo la transparencia un elemento esencial de la propuesta catalana, se busca reforzar el sistema democrático representativo liberal. Desde esta perspectiva se fomentan aspectos como el valor del individualismo y la idea subyacente de la democracia como instrumento y no como proceso. Esto es, el poder debe recaer en la institución, formada por representantes elegidos periódicamente en los que se delegará la soberanía, que ostentará la capacidad para tomar decisiones. En cuanto al papel de la transparencia en este escenario, será básicamente el de proporcionar información bidireccionalmente. Las instituciones podrán recabar información de los ciudadanos para luego poder decidir por ellos, y los ciudadanos deberán recibir información relevante para poder actuar en la cuota de participación que se les asigna, esto es principalmente en los procesos electorales periódicos y, como hemos vislumbrado, en la etapa final de evaluación de las políticas públicas.

Recurriendo a Beetham (1992), nos preguntamos hasta qué punto la transparencia brindada por la norma catalana es garantía suficiente para asegurar su pirámide democrática, sobre todo en lo que respecta a garantizar la existencia de un gobierno abierto y responsable ante la sociedad.

En la misma línea, hacemos referencia a una de las intervenciones del Debate en Pleno de la proposición del 24 de julio de 2014. En este debate, David Fernández (CUP), realizó una intervención en la que menciona la obra *La sociedad de la transparencia* (Han, 2013) del filósofo coreano Byung-Chul Han. El parlamentario citó literalmente al autor, introduciendo el siguiente fragmento: *“la transparencia y el poder se soportan muy mal, ya que al poder le gusta esconderse detrás del secreto, que la praxis secreta es una de las técnicas del poder y que la transparencia debería de desmontar esta esfera secreta; pero la transparencia recíproca solo se puede conseguir a través de la vigilancia permanente que siempre adopta una forma excesiva”*.

Con estas palabras el parlamentario quiere poner de relieve el riesgo de asumir como paradigma una sociedad de la vigilancia bajo un halo de sospecha permanente. Recuperando una cita anterior, la transparencia se convertiría en una mera gestión de la desconfianza perpetua (Krastev, 2013). Constatando así, el paso de una instancia ética a un imperativo social, generando una situación donde se espera recuperar la confianza a través del castigo y la vigilancia. Apunta Fernández, que la transparencia es necesaria, la publicidad de la esfera pública, pero no se puede esperar que por sí sola regenere la confianza.

LA PARTICIPACIÓN

Para analizar el papel de la participación en la Ley 19/2014 debemos tener en cuenta tres momentos o elementos de análisis. El primero se refiere al tipo de participación que se propone, y a su vez, su vinculación con el modelo de democracia que se defiende. El segundo será, de acuerdo con el modelo de participación que se propone, cuáles son sus posibilidades y que incidencia supondría, en términos abstractos, sobre el sistema actual. Por último, dada la preponderancia de la regulación de la transparencia en la ley, hasta qué punto la transparencia es un modo efectivo de potenciar la participación democrática.

El tipo de participación que se propone en la Ley 19/2014 es claro. Tanto en el articulado como en el preámbulo, aunque la noción de participación está presente en muchos de los preceptos y en los principios de gobierno abierto, su concreción reduce sustancialmente sus posibilidades. Tal como se ha apuntado, la participación se proyecta en la incidencia ciudadana (de forma individual o colectiva) en la definición de políticas públicas, el seguimiento y evaluación de estas. La ley es poco concreta en lo que se refiere a instrumentos de participación, apuntando los siguientes en el artículo 67:

- “hacer llegar a la Administración pública propuestas, sugerencias y opiniones sobre cualquier asunto de su competencia” (apartado 1 del art. 67)
- “establecer procedimientos de participación y colaboración ciudadana en la elaboración de planes y programas de carácter general y en la definición de las políticas públicas más relevantes” (apartado 2 del art. 67)

En todo caso, el art. 68 nos habla específicamente de instrumentos de participación y colaboración ciudadana, remitiéndose como ya hemos apuntado a la Ley 10/2014 de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana³⁶.

³⁶ Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación ciudadana. BOE núm. 64 § 1 (pág. 23665) (2010). Disponible desde: <http://www.boe.es/boe/dias/2015/03/16/pdfs/BOE-A-2015-2743.pdf> (continua en la siguiente página).

La ley 10/2014 regula una serie de instrumentos de participación. A esta materia se dedica el Título III de la ley, sobre procesos de participación ciudadana, formado por tres capítulos. El capítulo I contiene disposiciones generales y los ámbitos subjetivos y objetivos de las previsiones legales. El capítulo II dispone sobre la estructura general de los procesos participativos. Por último, el capítulo III establece diferentes modalidades participativas. De esta ley, creada por motivos políticos claros en el contexto de debate sobre la posibilidad de realizar una consulta no referendaria sobre la relación entre el territorio catalán y el Estado Español, es una ley que regula de forma secundaria los procesos de participación. En el art. 40 de la Ley 10/2014 se definen los procesos de participación como actuaciones institucionalizadas destinadas a facilitar y promover la intervención ciudadana en la orientación o definición de las políticas públicas. Por otra parte, se concreta su objetivo en garantizar el debate y deliberación entre la institución y ciudadanía para recoger la opinión de esta última respecto una actuación pública. Nótese que, ya en su definición general, no se proyectarán los procesos participativos como oportunidades para que la ciudadanía tome decisiones sobre las políticas públicas, sino que este proceso de decisión siempre se situará en el plano institucional, reduciéndose la incidencia ciudadana en la mera influencia sobre los centros de decisión.

Esta orientación concreta de la participación, tanto en la Ley 19/2014 como en la Ley 10/2014, nos da elementos útiles para determinar a qué modelo de democracia sirven. De los modelos presentados, democracia elitista y participativa, vemos que el sistema democrático actual, igual que la mayoría de democracias occidentales de corte liberal, responde al modelo elitista. Este enfoque entiende la democracia como método, convirtiendo el terreno político en el escenario de la competencia electoral para conseguir un sistema estable y efectivo. El carácter representativo y, mayoritariamente, delegativo del sistema español y catalán, se presenta como la única opción posible. La colectividad nunca es tratada como un todo, sino cómo mera suma de individualidades que deben actuar a través de entidades representativas. A partir del modelo elitista también se entiende que, en todo caso, la toma de decisiones se situará en los núcleos de poder, los representantes, legitimados por el procedimiento democrático, pero en ningún caso sometidos a una voluntad común o un eventual desplazamiento por voluntad popular. La participación, en este tipo de democracia, suele reducirse a un papel mínimo de

Esta ley de desarrollo estatutario del art. 122 EAC, fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. La Sentencia 31/2015, de 25 de febrero de 2015, que resolvió el recurso, declaró inconstitucionales y nulos las primeras frases del artículo referente a las consultas populares no referendarias, así como los apartados 4 a 9 del art. 16, sobre las comisiones de seguimiento de las consultas.

intervención en las elecciones periódicas. En este caso hablamos de la inclusión de nuevas formas de participación debido a una creciente demanda popular y a una deslegitimación de las instituciones y la clase política, pero vemos que consiente solo un entorno de participación controlado, no dirigido a cambiar la propia estructura de los procesos de toma de decisión, sino a ceder ciertas parcelas de participación para la transmisión de información, dando la oportunidad a la ciudadanía de poder incidir en el núcleo de decisión.

Desde otro punto de vista, deben abordarse los fundamentos de las propuestas de participación ciudadana en el marco del gobierno abierto, ya que según cuáles sean, comportarán un enfoque u otro. A partir del análisis de los debates previos a la aprobación de la ley, así como del propio preámbulo, podemos ver que uno de los principales objetivos de la inclusión de mecanismos de participación es la legitimación del sistema, y por lo tanto, la finalidad no será la transformación de éste, sino la inclusión de medidas para mejorar la valoración y afección de la ciudadanía.

Tomando como referencia la Escala de participación de Arnstein (1969), podemos llegar a algunas conclusiones relevantes acerca del modelo de participación que se propone. En primer lugar, teniendo en cuenta los diferentes planos de participación, podríamos situar el tipo de participación diseñada dentro del segundo nivel de participación “fachada”. En este nivel, vemos que la participación, aunque no es una mera manipulación de los ciudadanos, toma poca relevancia en el proceso de toma de decisiones. Se trata de un plano de participación simbólica, en que se permite a la ciudadanía obtener información y emitirla, e incluso, ser escuchada. En el caso catalán, vemos que las formas de participación proyectadas son, principalmente:

- (1) Influencia de los ciudadanos en la definición de las políticas públicas, a través de mecanismos que puedan recoger sus opiniones.
- (2) Seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Básicamente nos encontramos ante un caso típico de estructura de participación de tipo simbólico, en que la inclusión del ciudadano en el proceso se limita a votar o dar la opinión sobre la posibilidad de determinadas actuaciones y quejarse una vez las acciones ya están realizadas (Calderon & Lorenzo, 2010).

Arnstein (1969) al proponer su Escala de participación, considera diferentes grados en los que ésta se manifiesta, que buscan poner en evidencia los mecanismos de manipulación de ciertas estructuras para simular mayores cuotas de democracia. En el caso catalán, podemos ver que

las medidas encajan con el plano del formulismo de la Escala de Arnstein, con las siguientes características:

- **Información:** se establecen canales unidireccionales por parte de la administración y gobierno, en los que se facilita información sobre sus intenciones. Se trata de informar a la ciudadanía de forma amplia. En este caso, vemos que esta será una de las principales finalidades de las previsiones de transparencia activa de la Ley 19/2014.
- **Consulta:** se crean entornos de expresión de la ciudadanía. Las opiniones recogidas pueden o no pueden ser tomadas en cuenta, pero la toma de decisiones sigue en manos de los poderes públicos de forma íntegra. En este peldaño de participación se situarían las previsiones de la Ley 19/2014 referentes a la recogida de propuestas, sugerencias y opiniones sobre cualquier asunto la competencia de la Administración de que se trate (art. 67.1 Ley 19/2014).
- **Contención:** situaciones en que se aceptan algunas de las propuestas realizadas por la ciudadanía, pero sin permitirles ser partícipes reales de las decisiones globales.

Tal como apuntan Calderón & Lorenzo (2010), debe tenerse en cuenta que el hecho de proporcionar información, tal y como fomenta la ley objeto de estudio, puede ser un prerequisite pero no es en sí mismo participación, ya que no devuelve ningún poder al ciudadano.

Respecto a la relación entre la transparencia y la participación, dada la peculiar configuración de estos dos pilares del gobierno abierto en la Ley 19/2014, queremos referirnos a la teoría propuesta por Meijer et al (2012) sobre el vínculo entre estos dos elementos. El plano en el cual se darán estas relaciones de forma fehaciente, de acuerdo con el esquema multinivel de gobierno abierto propuesto por Valenzuela (2014), será el nivel micro, donde la política pública y los agentes que intervienen de forma directa se materializan para crear espacios de diálogo y cambio.

Meijer, Curtin & Hillebrandt (2012) identifican tres tipos de relación (sinérgica, de complementariedad y negativa) entre la transparencia y la participación. En este caso, dada la configuración de la participación ciudadana en el escenario catalán, y los resultados experimentados hasta el momento, no podemos detectar claramente un tipo concreto. Ahora bien, sí podemos hacer referencia al estudio realizado por Welch (2012) quien a través de un análisis regresivo con las variables de transparencia y participación, determina que mientras la participación se asocia a la transparencia de forma positiva, la relación inversa no tiene por qué darse. Una mayor transparencia no tiene por qué conducir a una mayor participación (Welch,

2012). Es decir, en este caso vemos un claro fomento de la transparencia pero no de la participación, por eso los riesgos de que la transparencia no afecte o afecte negativamente a la participación ciudadana son mucho mayores, sin un desarrollo profundo y paralelo de las políticas de participación. Por el contrario, si la transparencia se concibiese como una derivación y complemento de las políticas de participación, las garantías para una relación sinérgica o de complementariedad entre ambas serían muy superiores.

LA COLABORACIÓN

De acuerdo con la conexión teórica propuesta entre la idea de colaboración y las nuevas tecnologías, podemos ver como la Ley 19/2014 responde vagamente a esta cuestión. En la norma jurídica, en muchas ocasiones (véase los arts. 65 a 68), se asocian la participación y colaboración como si se tratase de un mismo fenómeno. Este hecho deja vacía de significado propio y diferenciado la noción de colaboración en el texto normativo.

Por lo que respecta a la introducción de las nuevas tecnologías como herramienta de colaboración entre ciudadanía y administración, esta no se explicita en ningún momento, pero al referirnos a la conexión que realizan autores como Pisani (2014) o Olivera (2010), ya en el preámbulo de la norma se conectan los medios electrónicos, y la facilidad de interrelación entre la Administración y ciudadanía que permiten, con la idea de colaboración. En el artículo 5 de la Ley 19/2014 se recupera esta idea estableciendo que la ciudadanía deberá tener acceso a un sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico para fomentar y facilitar su colaboración responsable en los asuntos públicos.

CONCLUSIONES

Como hemos podido ver en el análisis crítico del concepto de gobierno abierto, en el caso catalán nos encontramos ante una **concepción eminentemente instrumental, más orientada hacia la legitimación de las estructuras gubernamentales que hacia la transformación de las formas de hacer política**. Hablamos de una visión de gobierno abierto como estrategia de actuación que solo buscará añadir elementos novedosos, aunque accesorios, en las matrices tradicionales, pero en ningún caso aborda la posibilidad real de cambio.

Esta noción metodista, tal y como hemos expuesto en la etapa de análisis, se corresponde con una **visión liberal del Estado, sustentada en las ideas tradicionales de buena gobernanza**. Este hecho se revela a partir de la interrelación entre la configuración de un gobierno abierto basado en la rendición de cuentas y la transparencia, por un lado, y el impulso de reformas paralelas de la administración y del modelo de gestión pública orientadas a la gerencialización y tecnificación, por otro lado.

Podemos concluir que la transparencia deviene el núcleo esencial de la ley, hecho que resultaría comprensible en una norma sobre transparencia estrictamente, pero que en la configuración dada, se erige como estrategia de legitimidad de una política institucional gravemente debilitada. De este hecho se deriva una concepción simbólica, o de alcance muy reducido, de la participación, que conecta con un modelo subyacente de democracia elitista.

Se reitera así, que la constitución de la transparencia como el principal elemento de desarrollo del gobierno abierto, actúa en detrimento de un impulso a la participación y a la colaboración ciudadanas. Desde la perspectiva de este trabajo, la transparencia es un requisito necesario, pero insuficiente para un gobierno abierto. **El excesivo desarrollo de su regulación, sin medidas adicionales, puede tender a bloquear el fomento y desarrollo de la participación ciudadana** (Welch, 2012). Si esto sucede así, resulta relevante analizar las razones que han llevado a esta configuración concreta.

El hecho de potenciar la transparencia en vez de la participación y la colaboración, en el marco de un gobierno abierto, encuentra explicación a través de diversos factores. Uno de los más relevantes es el escenario sociopolítico en qué se plantea el concepto de gobierno abierto. En un momento de profunda crisis sociopolítica y económica, ante una nueva ola de movilizaciones a nivel global que desarrolla un tipo de acción colectiva novedosa gracias a la

introducción de las nuevas tecnologías, los gobiernos se ven obligados a dar respuestas y reaccionar ante estas demandas.

Es una característica común en el desarrollo de políticas de gobierno abierto en distintos países, la vehiculación de éstas a través de las redes. Siguiendo la lógica de la voluntad de mantenimiento del sistema a través de la salvaguarda de la legitimidad, y de acuerdo con el patrón expansivo del sistema capitalista y las estructuras políticas liberales que lo sustentan, se plantea el modelo de gobierno abierto como una medida de apertura democrática controlada, sin que pueda suponer un riesgo real para el sostenimiento del *status quo* actual.

En esta misma línea, es necesario tomar consciencia de los riesgos de plantear sistemas de apertura de datos y transparencia sin impulsar un cambio paralelo en las formas y cultura política, que no solo pueden llevar a una ausencia de mejora en la calidad democrática, sino que pueden bloquear y suponer una tensión desdemocratizadora, desde el enfoque procesual de la democracia.

Por otra parte, desde la óptica de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, cabe poner de relieve la contradicción de planteamientos entre la diagnosis y las respuestas que propone la aplicación del gobierno abierto en Catalunya. Como hemos expuesto anteriormente, uno de los factores que explican el surgimiento del gobierno abierto es la ola de movilizaciones a partir del estallido de la crisis económica, aunque expandida a otros lugares del globo. Toret (2013) plantea la necesidad de analizar de forma exhaustiva cómo las redes y las nuevas formas de interacción a través de las plataformas digitales, crean espacios distintos de los físicos donde también se da acción política sustantiva, esto es los entornos digitales. Ante este territorio desconocido, que aún no somos capaces de evaluar con perspectiva suficiente, la política de gobierno abierto pretende incluir algunas de estas nuevas tendencias en un espacio controlado. La problemática aquí, se manifiesta en que manteniendo la toma de decisiones en un espacio separado al espacio de participación ciudadana, la creación de un entorno digital donde se de acción política efectiva no es real. **Mientras que la política, la decisión, se sigue efectuando en los mismos lugares y con los mismos agentes de siempre, se crean unos espacios paralelos donde los ciudadanos pueden opinar y, eventualmente, influir, pero no decidir.** Ésta es la idea fundamental en que se basa la llamada deliberación autoritaria (Morozov, 2011). Por lo tanto, no existirá la construcción de ese espacio autónomo que plantea Toret (2013).

Desde una perspectiva rigurosa, teniendo en cuenta la distinción entre gobierno abierto, gobierno electrónico y datos abiertos (Cruz-Rubio, 2015), el caso catalán se correspondería con

un fenómeno de gobierno electrónico, y no de gobierno abierto. Como hemos dicho, la introducción de las nuevas tecnologías y la inclusión de plataformas abiertas se orientan como herramientas para la consolidación del sistema actual, pero no supone ningún cambio sustantivo.

Es evidente que un cambio de las características que demandaría una propuesta de gobierno abierto efectivo no puede conseguirse a través de una simple norma jurídica, ni podría darse una transformación cultural, política y social en un corto plazo de tiempo. Ahora bien, aun sabiendo que los cambios y procesos de transformación son lentos, y siendo conscientes de que la democracia, entendida como proceso se sustenta precisamente en este tipo de tensiones, vale la pena ahondar en mecanismos de apertura en los espacios de decisión y de definición en la *realpolitik*.

En este punto debemos preguntarnos si las deficiencias conceptuales y de desarrollo del gobierno abierto en Catalunya se deben a una insuficiente proyección de la voluntad política, o bien responden a otros motivos u objetivos. Teniendo en cuenta lo apuntado acerca de las recientes y crecientes reformas orientadas a la implementación del modelo de Nueva Gestión Pública, y el paso del gobierno a la gobernanza en el ámbito europeo, nos planteamos hasta qué punto esta determinada visión del gobierno abierto y el grado de apertura real que se plantea es beneficiosa para determinados intereses.

Si bien desde la perspectiva expuesta, y partiendo de una concepción relacional del poder, ya no es posible mantener una visión tradicional del centro de poder del estado, debemos replantearnos qué modelo nos resulta útil para nuestros objetivos. Si estos son el ahondamiento en la calidad democrática y la consecución de un gobierno participativo, de decisión desde la ciudadanía, una visión de la democracia en que la participación se circunscriba a la orientación o ratificación de la decisión de otros, no nos será de utilidad. Más bien, vemos que esta concepción de la participación, convenientemente modulada a través de mecanismos complejos procedimentalmente y supeditada a otros ejes como la transparencia, se corresponde con la idea de gobernanza, anteriormente expuesta. Una gobernanza, que bajo un emblema de ampliación e inclusión de agentes en el proceso de gobierno, acaba tecnificando y despolitizando escenarios intrínsecamente políticos. Esto significa que, **aunque se pretende excluir el carácter político de la decisión sobre las políticas públicas, bajo una pátina de profesionalización y gerencialización, la decisión aún existe, ya que sigue siendo el corazón de la política.** Si esta decisión es desplazada de la esfera pública, en la que los ciudadanos pueden decidir, para recluirse en entornos opacos, aun convenientemente

expuestos en escaparates, gracias a las políticas de transparencia, la decisión continua alejada de quien se suponía íbamos a convertir en centro de poder: la ciudadanía, a través de su soberanía.

Esta peligrosa orientación se ve reforzada, en cierta medida, por la tecnificación de los procesos gubernamentales a través de las nuevas tecnologías. Sin querer emitir un juicio de valor ni una predicción sobre la presente y futura incidencia de las nuevas tecnologías en el plano político, sí que podemos apuntar cómo éstas han sido utilizadas en el proceso de tecnificación que ha supuesto el paso a la gobernanza. Por lo tanto, **la misma herramienta que proporciona nuevos espacios y brechas en la política contenciosa, puede llevarnos a la paradoja de gobiernos “algorítmicos”**, al modo de una nueva versión de la mano invisible de Adam Smith. Vemos así, que la íntima conexión entre la evolución del sistema político y sistema económico, como fenómeno unitario, se vuelve a manifestar. En una orientación de la política institucional hacia la tecnificación y racionalización, ajena a la singularidad y subjetividad como elemento humano intrínseco – individual y colectivo, el sistema capitalista también se reinventa en esta línea, derivando en lo que conocemos como capitalismo cognitivo, capaz de penetrar en todos los ámbitos sociales a través del control de los signos y la generación de ficciones de escasez artificial que violentan la naturaleza de la comunicación social.

En conclusión, el concepto de gobierno abierto se presenta como una noción ambigua, defendida y atacada desde distintas perspectivas, pero en todos los casos, profundamente compleja. No existe una pauta clara para potenciar los elementos positivos de las brechas conceptuales y evitar los claros riesgos que hemos ido indicando a lo largo del trabajo. En todo caso, un factor fundamental es que, en última instancia, nunca dependerá de elementos normativos o técnicos, sino que siempre se tratará de una cuestión de **voluntad política de cambio**. Y cuando hablamos de voluntad política no nos referimos a la voluntad de la política institucionalizada, sino que recordando que la esencia misma de la política es la decisión, ésta siempre se encuentra, de forma más o menos consciente, en manos de los sujetos – colectividad- capaces de empoderarse: la multitud, el pueblo.

BIBLIOGRAFÍA

- Araguàs, I. (13 de Enero de 2014). *Los diez aspectos clave de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Recuperado el 1 de Mayo de 2015, de Blog Revista Catalana de Dret Públic: <http://goo.gl/hoswSJ>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Association*, 35(4).
- Asociación Internacional de Participación Pública. (2000). *Espectro de participación ciudadana*. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de <http://goo.gl/ztwBQK>
- Beetham, D. (1992). Liberal Democracy and the Limits of Democratization. *Political Studies*, 40, 40-53.
- Berardi, F. (2013). *La Sublevación*. Barcelona: Artefakte.
- Bingham, L., & Foxworthy, S. (2012). Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States. *Converging and Conflicting Trends in The Public Administration of the US, Europe and Germany*. Speyer.
- 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.
- Brugué, Q. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(29).
- Calderon, C., & Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- Castellá, J. M. (2011). Consultas populares en al sentencia 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En E. Álvarez Conde, & C. Rosado Villaverde, *Estudios sobre la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña* (págs. 197-234). Madrid: Instituto de Derecho Público.
- Castoriadis, C. (1997). *El avance de la insignificancia*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cobo, C. (2013). Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. En A. Hofmann, Á. V. Ramírez-Alujas, & J. A. Pereznieta, *La promesa del Gobierno Abierto* (págs. 101-118). Recuperado el 29 de abril de 2015 de <http://goo.gl/prBgnk>.
- Coglianesse, C. (2009). The Transparency President? The Obama Administration and Open Government. *Governance*, 22(4), 522.
- Comisión Europea (1998). *La información del sector público: un recurso clave para Europa - Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*.

- Criado, J. I., & Rojas-Martín, F. (2013). *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas Públicas*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*(8), 37-53.
- Dagnino, E., Olvera, A. J., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática den America Latina*. México: CIESAS.
- De Senarclens, P. (1998). Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale. *Revue Internationale de Sciences Politiques*(155), 95-108.
- De Vega, P. (2003). La democracia como proceso: consideraciones en torno al republicanismo de Maquiavelo. *Revista de Estudios Políticos*, 7-44.
- Diamond, L. (2008). *The Spirit of Democracy*. New York: Holt.
- Expósito, E. (2013). Participación ciudadana en el gobierno local. Un análisis desde la perspectiva normativa. *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, 361-401.
- Falk, R. (2012). Can We Overcome the Global Crisis: obstacles, options and opportunities. *Unpublished manuscript*.
- Foucault, M. (2001). *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Madrid: Alianza Editorial .
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público*, 37-64.
- Gilbert, J. (28 de Mayo de 2009). *Postmodernity and the crisis of democracy*. Recuperado el 29 de Abril de 2015, de Opendemocracy: <https://www.opendemocracy.net/article/opendemocracy-theme/postmodernity-and-the-crisis-of-democracy>
- Graña, F. (2005). *Los claroscuros de la gobernanza y el fin del "Estado Social"*. Recuperado el 1 de Mayo de 2015, de <http://goo.gl/E1um9j>
- Guardián Orta, C. (2010). ¿Transparencia? En C. Calderon, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto* (págs. 75-86). Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- Guénaire, M. (2002). *Déclin et renaissance du pouvoir*. Paris: Gallimard.
- Gutiérrez-Rubí, A. (25 de Enero de 2011). "Open Government" y crisis económica. *Diario Cinco Días*.
- Han, B.-C. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- Harvey, D. (2014). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.

- Held, D. (1987). *Modelos de democracia*. Madrid: Ed. Alianza.
- Hobsbawm, E. J. (Abril de 2000). Pequeño mundo global. *Memoria*, núm. 134, 5-11. (A. Polito, Entrevistador) México.
- Hofmann, A., Ramírez-Alujas, Á., & Bojórquez Pereznieto, J. (2013). *La promesa del Gobierno Abierto*. Recuperado el 29 de abril de 2015, de <http://goo.gl/M6edMm>.
- Hood, C., & Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kooiman, J. (2005). *Governing as governance*. Londres: Sage.
- Krastev, I. (2013). *In mistrust we trust: Can democracy survive when we don't trust our leaders?* TED Books.
- Krugman, P. (2012). *End this depression now!* New York: WW Norton.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly.
- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*. London: Oxford University Press.
- Martínez-Díaz, M. E., & Heras-Gómez, L. (2012). La transparencia y el acceso a la información a nivel local: el caso del municipio de Metepec, Estado de México. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*(58).
- Mayntz, R. (2000). Nuevos desafíos de la teoría 'governance'. *Instituciones y Desarrollo*(7), 35-52.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21).
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Mill, J. S. (1869). *On Liberty*. London: Longman, Roberts, & Green Co.
- Miró Quesada, F. (1990). *Participation and Democratic Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Miszlivetz, F., & Jensen, J. (2013). The global crisis and the crisis of democracy: A cosmopolitan way forward? *Research in World Economy*, 4(1), 60-69.
- Morozov, E. (Julio de 2009). *How the Net aids dictatorships*. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de TED: <http://goo.gl/6WBUcA>
- Morozov, E. (2011). *El desengaño de Internet. Los mitos de la sociedad en red*. Barcelona: Destino.

- Noveck, B. (2010). The Single Point of Failure. En D. Lathrop, & L. Ruma, *Open Government. Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly.
- Obama, B. (2007). *Connecting and empowering all americans through technology and innovation*. Recuperado el 29 de Abril de 2015, de Wired: http://www.wired.com/images_blogs/threatlevel/2009/04/obamatechplan.pdf
- Obama, B. (2008). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Recuperado el 29 de Abril de 2015, de The White House: <http://goo.gl/ojEGpC>
- OCDE (2006). *La modernización del Estado: el camino a Seguir*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico e Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- O'Donnell, G. (1996). Otra institucionalización. *Revista Ágora*(5), 5-28.
- Olivera, M. (2010). Del software libre al Gobierno Abierto. Procesos de construcción colaborativa. En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government. Gobierno Abierto* (págs. 221-238). Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- Olivo, M. Á., Alaníz, C., & Reyes, L. (2011). Crítica a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Una discusión con referencia a los consejos escolares de participación social en México. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 16(50), 775-799.
- Organización para la cooperación y el desarrollo económicos. (2001). *Participación. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. París: OCDE.
- Ortiz de Zárate, A. (2010). ¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana? En C. Calderón, & S. Lorenzo, *Open Government: Gobierno Abierto* (págs. 29-49). Alcalá la Real (Jaén): Algón Editores.
- Ortiz de Zárate, A. (6 de Febrero de 2014). *Debate ¿Cómo definimos Gobierno Abierto?* Recuperado el 29 de Abril de 2015, de NovaGob: la red social de la Administración Pública: <http://goo.gl/skIRmC>
- Parks, W. (1957). The Open Government Principle: applying the right to know under the constitution. *The George Washington Law Review*, 26(1).
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez, G., Ortiz, P., Zafra, J. L., & Alcaide, L. (2011). De la New Public Management a la Post New Public Management. *Revista de Contabilidad y Dirección*, 13, 129-150.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Pisani, F. (2014). Colaboración. En Xarxa d'Innovació Pública , 42 voces sobre el gobierno abierto (pág. 28). Recuperado el 30 de abril de 2015, de <http://goo.gl/TX7SWW>.

- Pleno del Parlament de Catalunya. (24 de Julio1 de 2014). Transcripción del Debate en Pleno de la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Diario de sesiones del Parlament de Catalunya(73)*, 3.
- Pleno del Parlament de Catalunya. (18 de Diciembre de 2014). Transcripción del Debate en Pleno de la Proposición de Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Diario de sesiones del Parlament de Catalunya(90)*, 27.
- Popper, K. (1981). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona: Paidós.
- Posner, R. (2012). *La crisis de la democracia capitalista*. Madrid: Marcial Pons.
- Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de Asociación Ciudades Kyosei: <http://goo.gl/9jgqVw>
- Querol, C. (2004). *Gobernanza y desarrollo sostenible (Catalunya)*. Recuperado el 1 de Mayo de 2015, de Diálogos na Universidade de Vigo: <http://goo.gl/LsLTA1>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica*. Recuperado el 29 de Abril de 2015, de Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas: <http://goo.gl/CWsn3r>
- Ramírez-Alujas, Á. 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.
- Robinson, D. G., Yu, H., Zeller, W., & Felten, E. W. (2009). Government Data and the Invisible Hand. *Yale Journal of Law & Technology*, 11, 160.
- Rodríguez Zepeda, J. (2008). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Roig, A. (2003). Ética del poder y moralidad de la protesta. Respuestas a la crisis moral de nuestro tiempo. *Cuadernos Americanos. Nueva Época*, 1, 226-228.
- Rusconi, G. E. (1985). Intercambio Político. En C. d. política, *Problemas de teoría política*. Ciudad de México: IIS-UNAM.
- Sassen, S. (11 de Noviembre de 2006). *Denationalized States and Global Assemblages*. Recuperado el 29 de Abril de 2015, de Eurozine: <http://www.eurozine.com/articles/2006-11-20-sassen-en.html>
- Scholte, J. (2007). *Civil society and the legitimation of global governance*. Recuperado el 1 de Mayo de 2015, de CSGR Working Paper No. 223/07 : <http://goo.gl/t1eXht>
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Ed. Folio.
- Shirky, C. (Junio de 2009). *Como los medios sociales pueden hacer historia*. Recuperado el 30 de Abril de 2015, de TED: <http://goo.gl/L7MV7e>

- Stiglitz, J. (2013). The price of inequality. *New Perspectives Quarterly*, 30(1), 52-53.
- Subirats, J. (2011). ¿Qué democracia tenemos? ¿Qué democracia queremos? *Historia Actual Online*(26), 115-132.
- Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿Otra política? Del "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.
- Tapscott, D., & Williams, A. (2011). *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*. Barcelona: Paidós .
- Tascón, M., & Quintana, Y. (2012). *Ciberactivismo. Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*. Madrid: Libros La Catarata.
- Toret, J. (2013). *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*. Barcelona: IN3-UOC.
- Touraine, A. (2010). Strong Democracy to Cope with Economic crisis. *Discurso realizado en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 21 de junio*.
- Tronti, M. (1964). Lenin en Inglaterra. *Clase Operaia, Año 1*.
- UNESCO. (2000). *Gobernabilidad electrónica. Fortalecimiento de capacidades de la gobernabilidad electrónica*. Recuperado el 1 de Mayo de 2015, de <http://goo.gl/FkOxni>
- Vallès, J. M. (2010). *Ciencia Política. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vergara, J. (1997). Teorías democráticas participativas. Un análisis crítico. En H. Gianni, & P. Bonzi, *Congreso Latinoamericano sobre Filosofía y Democracia*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Villoria Mendieta, M. (2013). El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas, & J. Bojorquez Pereznieta, *La promesa del gobierno abierto*. Recuperado el 29 de abril de 2015, de <http://goo.gl/M6edMm>.
- Welch, E. (2012). The Relationship between Transparent and Participatory Government: A Study of Local Governments in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 93-115.
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of 'Open Government'. *UCLA Law Review Discourse* (59), 178-208.