

Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo

Un análisis desde la teoría política

Manuel Villoria y Álvaro Ramírez Alujas*

Ciertas teorías sobre el papel de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el gobierno expresan la creencia de que éstas abren una nueva época que permitirá a las administraciones, a través de sucesivas fases, no sólo ser más eficaces y eficientes, sino también ser más abiertas, participativas e inclusivas. Diversos estudios empíricos desmienten, sin embargo, estas previsiones. En este estudio se trata de explicar el porqué de este fracaso, utilizando la teoría política, en concreto la teoría del pluralismo de valores, y una selección de estudios de caso que aportan cierta evidencia empírica a la propuesta.

Palabras clave: gobierno electrónico, teoría política, valores, democracia.

Development Stages of Electronic Government Models: An Analysis from Political Theory

Certain theories propose an e-government stage model where, thanks to the information and communications technology (ICT) development, governments will gradually achieve not only better and more efficient results, but also more inclusiveness, participation and openness. However, different empirical studies refute these forecasts. This article tries to explain why the e-government stage model theories do not work. It does it by using political theory, namely the theory of value pluralism, and a selection of case studies which bring empirical evidence to the proposal.

Keywords: e-government, political theory, values, democracy.

*Manuel Villoria es catedrático docente en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Director del Departamento de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. C/ Fortuny 53, 28010 Madrid, España. Tel: 34 91 70 02 294. Correo-e: gap.director@fog.es. Álvaro V. Ramírez-Alujas es fundador, investigador principal y coordinador del área de Administración Pública del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) en Madrid, y actualmente se desempeña como académico del Instituto de Asuntos Públicos (INAP) de la Universidad de Chile. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. C/ Fortuny 53, 28010 Madrid, España. Tel: 34 91 70 04 100. Correo-e: alvaro.ramirez.alujas@gigapp.org.

Artículo recibido el 15 de mayo de 2012 y aceptado para su publicación el 6 de enero 2013.

INTRODUCCIÓN

El ejercicio del poder público en una sociedad industrial no es el mismo que el que se desarrolla en una sociedad red. En ambas sociedades las fuentes de poder estatal siguen siendo las mismas: la violencia y el discurso; pero la estructura social en que se ejercitan es muy diferente. Una sociedad red es “aquella cuya estructura social está compuesta por redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información, basadas en la microelectrónica” (Castells, 2010, 50-51). En esta sociedad red el poder del gobierno está determinado por su capacidad para conectar y programar redes, en última instancia por su capacidad de dirección y comunicación en el marco de las redes activadas tecnológicamente. La tecnología no es la red, ni el mensaje, pero las redes, los mensajes y, sobre todo, el papel del gobierno, tal como los entendemos hoy, no serían comprensibles sin las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC).

Por eso, uno de los rasgos más característicos de los gobiernos y las administraciones públicas en estos comienzos del siglo XXI es el de la utilización cada vez más masiva de las nuevas tecnologías de información y comunicación para sus relaciones internas y con las diversas redes de expresión de la ciudadanía existentes, de cara a la legitimación de su poder.

Esta búsqueda de legitimidad¹ por parte de las administraciones a través de las TIC es un hecho que se da en países democráticos y no democráticos, en los cinco continentes. Centrándonos en los países democráticos, la relación entre administración y ciudadanos hoy en día es bastante diferente a aquella que surgía del paradigma burocrático y, sin duda, una de las razones más poderosas para explicarlo tiene que ver con las posibilidades que abren las TIC, especialmente la Web 2.0 para interacciones más abiertas y eficaces, en suma, más legítimas de acuerdo con el sistema de valores que hoy predominante en nuestro entorno (Chun *et al.*, 2010; Bonsón *et al.*, 2012; Ramírez Alujas y Villoria, 2012).

¹ Usamos el concepto de legitimidad de Beetham (1991), para quien la legitimidad exige una conformidad legal o coherencia con lo definido legalmente, una justificabilidad de las reglas o creencias compartidas sobre las mismas y una evidencia de consentimiento.

Así pues, el “tipo de problema” (Van Aken, 2004, 222) en el que situamos la investigación es el de la legitimación de las administraciones en este momento histórico y el papel de las TIC. En ese marco, algunos autores adoptan frente a la llegada de las TIC y sus posibilidades una opción de optimismo histórico de raíz hegeliana que parece indicarnos que los múltiples valores a los que el gobierno debe servir pueden verse realizados en la práctica, gracias a estas tecnologías, de forma maximizada (Demchak *et al.*, 2000; Baum y Di Maio, 2000; Layne y Lee, 2001; Ronahan, 2001; Dimitriu, 2008). Otros mantienen versiones mucho más moderadas en optimismo, dadas las limitaciones que los propios procesos de investigación y los éxitos de implementación generan (Griffiths, 2004; Schlosberg *et al.*, 2007; Yildiz, 2007; Coursey y Norris, 2008; Criado 2009; Bonsón *et al.*, 2012).

En suma, las nuevas tecnologías abren nuevas vías a los procesos legitimadores, pero la pregunta es si estas nuevas vías permiten la realización de sueños utópicos para la administración, como ser mucho más eficaz, colaborativa, participativa y rigurosamente imparcial al tiempo, o si, siguiendo una visión más escéptica, entendemos con Berlin (1994) que el pluralismo de valores implica siempre tensiones y resistencias y que nunca se puede conseguir maximizar un valor sin eludir la maximización de otro. Además, nuestro análisis se va a realizar esencialmente desde la teoría política, eso sí, con una argumentación teórico-sistemática, no histórica o hermenéutica. La teoría política hoy tiene como objetivo la clarificación y refinamiento de los conceptos políticos (Máiz, 2009), hacer que nuestras conversaciones y convicciones sobre la sociedad sean más completas y coherentes, en suma, ayudar a los ciudadanos a orientarse en su propio mundo social y advertir de las contradicciones y engaños de las explicaciones simples y de los argumentos “oficiales” (Vallespín, 2012; Shklar, 1990).

Existen ya diversos estudios que analizan, desde la teoría política, el papel de las TIC en la configuración de nuevos modelos de democracia (para un buen resumen véanse, entre otros, Harto de Vera, 2006, Bellamy, 2000). No obstante, este estudio no realiza análisis sobre los nuevos tipos de democracia a que pueden dar lugar las TIC, sino que se centra en la dimensión estrictamente gubernamental del fenómeno y analizará, en la lí-

nea de los análisis más teóricos y politológicos (Subirats, 2012), las diferentes formas en que las administraciones están usando las TIC para reforzar su legitimación en un mundo en profundo proceso de cambio. El análisis de dichas formas de utilización de las TIC dará lugar, inductivamente, a una tipología que creemos que es relativamente novedosa y que sintetizará suficientemente las experiencias conocidas.

En síntesis, el texto no analiza el uso de las TIC en la dimensión de *polity*, sino en su dimensión de *policy* (Subirats, 2002), es decir, no incluye en su análisis la forma en que las TIC pueden mejorar la selección y reemplazo de gobernantes, sino que se centra en cómo la administración intenta mejorar su legitimación vía procesos y resultados y, sobre todo, los límites de estos procesos desde una perspectiva teórica, aunque no se rehúyan las evidencias empíricas.

Resumiendo, el texto se centra en la dimensión gubernamental y no en la de régimen político de las TIC, analiza los diferentes usos que se dan a las TIC desde las administraciones de países democráticos, en el marco del problema general de la reformulación de su legitimación en momentos históricos de politeísmo axiológico, sociedad red y globalización económica profunda, y lo hace desde la teoría política, en concreto aplicando la teoría del pluralismo de valores. Esencialmente, se pregunta si las TIC pueden lograr, en la actuación gubernamental, la armonización de valores diversos y su maximización coetánea o si, por el contrario, existen límites derivados de la propia dimensión conflictiva de los valores y los modelos políticos que tienen como referencia. Con este enfoque de análisis se pretende aportar explicaciones complementarias a los hallazgos empíricos que ponen de relieve las dificultades de implantación de modelos comprensivos por etapas de e-government.

Para hacer frente a este reto, se procederá, en primer lugar, a generar inductivamente una tipología de usos actuales de las TIC por parte de las administraciones públicas de los países más desarrollados económicamente. Esa tipología se generará con base en los valores primordiales a los que sirven los diferentes usos. A continuación, se conectará esta tipología con otra de nivel superior, en la que dichos tipos puros de usos se insertarán en mo-

delos de democracia reconocibles y sustentables académicamente, con el fin de comprobar la coherencia de los valores de cada tipo con los que priorizan dichos modelos de gobierno. El objetivo de esta conexión es resaltar las tensiones teóricas que dichos tipos puros conllevan. Finalmente, se procederán a detallar las tensiones y contradicciones prácticas que los diferentes usos de las TIC generan. Esta fase analítica nos permitirá resaltar las dificultades teóricas y prácticas de las visiones utópicas sobre el uso de las TIC en las administraciones públicas.

HACIA UNA TIPOLOGÍA DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO GUIADA POR VALORES

Si entendemos por *e-government* el uso de las TIC, y particularmente de internet, como un instrumento para alcanzar un mejor gobierno (OCDE, 2003), y operamos empíricamente para comprobar qué significa esto en las operaciones habituales de las administraciones, nos daremos cuenta del enorme conjunto de programas y actividades diarias que conlleva y de la gran diversidad de actuaciones verificables. Esta diversidad es aún mayor desde que la Web 2.0 abrió nuevos campos de interacción y nuevas expectativas. Pero no todos los programas buscan lo mismo, no todos son compatibles y no todos son implantados con la misma intensidad (Coursey y Norris, 2008; Bonsón *et al.*, 2012). La búsqueda de explicaciones a esta realidad guía este artículo. Y para ello se estima conveniente intentar segmentar programas y generar tipologías, clarificando fines y marcos de referencia, comprendiendo, en definitiva, los valores a los que sirven los diversos tipos.

Para comprender esta argumentación hay que asumir que en la explicación de los procesos de diseño de políticas es necesario aportar “patrones de inteligibilidad” (Van Parijs, 1981). La teoría de la “DBO” (Hedström, 2010) nos explica las acciones como causadas por los deseos (*desires*), las creencias (*beliefs*) y las oportunidades (*opportunities*) de las personas y los procesos de interacción que se generan con ello. El análisis de los mecanismos sociales es esencial para la construcción de este conocimiento. La idea central que

está detrás de los mecanismos sociales es que se explica el fenómeno social haciendo referencia a una constelación de entidades y actividades, normalmente actores y sus acciones, que están vinculados entre sí de tal modo que producen regularmente el tipo de fenómeno que queremos explicar (Hedström, 2005, 2). En nuestro caso, creemos que las creencias sobre los deberes, derechos y obligaciones de los gobiernos, así como las creencias sobre cómo debe entenderse y qué puede esperarse de la democracia son esenciales para explicar la priorización real de un tipo u otro de *e-government*. Como dice North (2000, 136), “en el mundo de incertidumbre y ambigüedad que caracteriza las elecciones políticas y económicas más importantes, los jugadores tienen diferentes teorías para explicar el mundo que les rodea y les sirve de base para la elección” (2000, 136). Las ideas, en consecuencia, son importantes para clarificar objetivos, definir el rango de posibilidades de acción o ayudar a seleccionar la repercusión concreta que se quiere, en ausencia de una única solución (Majone, 2001, 3). Finalmente, las ideas y creencias están guiadas por concepciones de lo deseable, en suma por valores.

Obviamente, no podemos olvidar que existen también oportunidades y barreras diversas (crisis institucionales, por ejemplo) y deseos o intereses de los actores fundamentales también diferentes, con los que hay que contar para la explicación del resultado final de este tipo de políticas en cada momento y lugar (Luna-Reyes *et al.*, 2009) pero ese análisis de los intereses y contextos específicos no es posible en un artículo como el que se presenta, esencialmente teórico y analítico.

En resumen, de cara a realizar e interpretar la tipología, partimos de unas hipótesis: 1) que la priorización de un tipo u otro de *e-government* no es apolítica o puramente tecnológica, sino que en ella son esenciales las ideas y valores subyacentes; 2) que los distintos tipos de *e-government* conllevan implícitamente distintos modelos de democracia como referente político, y 3) que eso genera ciertas contradicciones cuando se unen, como es ya lo habitual, modalidades diversas en el discurso y la práctica gubernamental (Hood y Jackson, 1991).

Centrándonos solamente en la administración pública, como ya antes indicamos, podrían existir cuatro tipos ideales de innovaciones vinculadas

a las TIC: la administración electrónica en sentido estricto, guiada por valores de economía, eficacia y eficiencia (Jaeger, 2003; Norris y Moon, 2005), la administración electrónica inclusiva e imparcial (Codagnone y Konstantinou, 2012), el gobierno abierto que rinde cuentas (Coroján y Campos, 2011; Ramírez-Alujas, 2011; Bingham y Foxworthy, 2012) y el gobierno electrónico participativo y colaborativo (Sæbø, Rose y Nyvang, 2009; Jaeger 2005). Cada uno de ellos incorpora diferentes programas, pone el énfasis en diferentes valores y asume modelos democráticos ideales distintos, como veremos a continuación.

Comenzaremos por la *administración electrónica en sentido estricto*. Esta se refiere “a la aplicación de la tecnología necesaria para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos” (Coroján y Campos, 2011, 16). Resumiendo, es una *idea* del gobierno electrónico como un instrumento tecnológico que permite mejorar la eficacia de la actuación del gobierno, haciendo más sencillas y cómodas las interacciones (Torres *et al*, 2005) y generando, además, crecimiento económico y eficiencia o reducción de costos (European Commision, 2005). Con esta modalidad no se pretende incidir en valores finales del sistema de gobierno, como generar una democracia más deliberativa, aun cuando su propia dinámica interna pudiera llevar a mayores cotas de transparencia (Von Waldenberg, 2004), confianza (Tolberg y Mossberger, 2006) y al control de fenómenos dañinos, como la corrupción (Shim y Eom, 2008; 2009; Anderson, 2009, 210).²

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

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

ner para el ciudadano y para la administración acceder a procesos más ágiles, expeditos y amigables, como la digitalización de los mecanismos de declaración de impuestos en casi en todo el mundo, la generación de plataformas digitales para las compras y adquisiciones del sector público, la simplificación digital de trámites diversos sobre prestaciones esenciales, como certificados de nacimiento, tarjetas de identidad, entre muchos otros avances (Coursey y Norris, 2008). Todo ello favorece y mejora la calidad de servicio y la percepción ciudadana, pero no cuestiona el trasfondo desde el cual se llevan a cabo este tipo de innovaciones. Como afirman Tapscott y Williams (2011, 386): “La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y a trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes”. En suma, si bien este enfoque ha permitido un salto cualitativo importante en el ámbito del uso de herramientas tecnológicas y el mejoramiento de la infraestructura digital de los gobiernos en la última década, al parecer no ha redundado en los resultados esperados y efectos deseados si se consideran los niveles de inversión y esfuerzo realizados (WEF, 2011; *The Economist*, 2008).

En segundo lugar, nos encontramos con el *e-government como gobierno transparente y que rinde cuentas*. Los orígenes de este “tipo” tienen una larga historia y, esencialmente, sus ideas clave provienen de la Ilustración y, posteriormente, de los debates de los fundadores de la democracia estadounidense. Estamos ante un gobierno que busca, a través del sistema de pesos y contrapesos, el control de los que gobiernan, entre sí y por los gobernados. Es la dimensión del “open government” más vinculada a la transparencia pasiva, derecho a saber, y a la transparencia activa, vinculada a las Web gubernamentales (Drüke, 2007; Pina *et al.*, 2007). En este ámbito es donde se sitúan en gran parte las medidas que vinculan gobierno abierto con lucha anticorrupción.

Un buen gobierno, como sujeto responsable de la construcción de buena gobernanza y calidad democrática, debe generar todo un conjunto de

reglas formales e informales que constriñan conductas ineficientes, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados y dirigentes, y que incentiven lo contrario, transparencia, *accountability*, imparcialidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan procesos coherentes para su aplicación o “lógicas de lo apropiado” (March y Olsen, 1984). Y, además, necesitan organizaciones que no sólo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados (Selznick, 1992).

El gobierno transparente se inserta, así, en toda esta corriente de buena gobernanza, como un instrumento eficaz en la promoción de integridad gubernamental y altamente sofisticado en el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Por ejemplo, en el marco del open government, el Departamento de Estado estadounidense ha adoptado el programa *ForeignAssistance.gov*, un *dashboard* que proporciona una visualización de datos sobre dónde manda el gobierno el dinero para ayuda exterior. Incluye una gran cantidad de cartas, gráficos y secciones que aportan información sobre dónde está el dinero, qué deben saber los ciudadanos sobre ese dinero y respuestas a una serie de preguntas habituales que se han recibido a lo largo del tiempo. Los datos pueden ser descargados en un formato abierto y filtrados por una serie de criterios diversos, incluyendo tipos de ayuda, año fiscal, tipo de informe que se busca, etc. Todo ello dificulta el mal uso de los fondos públicos por las agencias gubernamentales y, se supone, mejora su eficacia y honestidad. En suma, el gobierno abierto, usando las últimas tecnologías, sobre todo la Web 2.0, permite a los ciudadanos no ya acceder a la información que el gobierno provee a través de sus páginas Web, sino convertir a los ciudadanos en auténticos auditores desde el sofá y pasar de un ciudadano pasivo y consumidor de contenidos gubernamentales a un *monitorial citizen*, que controla, escanea y sanciona, en su caso, al gobierno incumplidor (Vanhommering y Karré, 2012). Así, la información sobre rendimiento de escuelas o de hospitales permite a los ciudadanos elegir mejor qué escuela quieren para sus hijos o donde recibir un mejor tratamiento quirúrgico, incentivando la mejor gestión pública y sancionando la peor.

El tercer tipo es la *administración electrónica inclusiva e imparcial*.³ Las ideas que sostienen estos productos se basan en la necesidad de superar problemas de desigualdad de acceso y de los consiguientes efectos de discriminación y exclusión social (Norris, 2001; Van Dijk, 2006), sus valores clave son la equidad y la imparcialidad. También incluye la búsqueda del bienestar ciudadano a través de políticas sociales inclusivas y transparentes prestadas a través de las TIC (Jarvis, 2012). En términos simples, la inclusión digital (*eInclusion*) tiene como objetivo lograr que “nadie se quede atrás” en el disfrute de los beneficios que emanan de las TIC y, por lo tanto, las políticas impulsadas bajo esta mirada tienen como objetivo reducir las brechas y promover el uso de las TIC para superar la exclusión, mejorar el rendimiento económico, las oportunidades de empleo, la calidad de vida, la participación y cohesión social. Por su parte, la e-accesibilidad trata de minimizar las barreras a la accesibilidad, sean éstas técnicas, auditivas, visuales, semánticas y de lenguaje, de falta de habilidades, de exclusión de ciertos sectores sociales, etc. Además, cuando se diseñen sistemas accesibles es fundamental que los grupos con minusvalías sean consultados y evalúen las respuestas dadas al reto del acceso (European Commission, 2010).⁴

Una de las experiencias más exitosas en materia de accesibilidad sanitaria radica en el trabajo que ha desarrollado el Servicio Nacional de Salud (*National Health Service*, NHS) del Reino Unido con un enfoque que se basa en la idea de coproducción, reconociendo el valor de integrar en el proceso al paciente como un elemento central para el éxito y equidad de las políticas sanitarias; para ello, ha utilizado las herramientas tecnológicas y el uso de datos a fin de poder empoderar al paciente, ayudarlo a trabajar en su propio proceso de recuperación y asegurarle asistencia remota y apoyo permanente en todo momento (Department of Health, 2009). Hoy, en el marco de las políticas de e-salud, nos encontramos con programas como los de *self-tracking* o autoseguimiento por parte de los pacientes a través de herramientas

³ Imparcialidad se usa en el sentido de equidad social e igualdad de oportunidades (véase Rawls, 2000).

⁴ Para mayor detalle: http://ec.europa.eu/information_society/activities/einclusion/index_en.htm.

tecnológicas muy diversas o las comunidades virtuales de pacientes (muy usadas para pacientes con cáncer) o las herramientas para incentivar la vida saludable.

Esto nos lleva, dando un paso más en la lógica de este tipo, a asumir que si el gobierno debe preocuparse del bienestar de sus ciudadanos, entenderemos que un gobierno que observe conductas que son dañinas para los propios individuos, aunque no generen excesivo daño social, debe actuar para desincentivar tales actuaciones, con un cierto paternalismo libertario (Sunstein y Thaler, 2003). La parte libertaria del enfoque implica que la gente debe ser libre de rechazar acuerdos o reglas que les desagradan e, incluso, de destruir sus vidas si así lo deciden, pero ello no obvia que sea legítimo para los gobiernos tratar de influir la conducta de sus ciudadanos para que sus vidas sean más largas, más sanas y mejores (Thaler y Sunstein, 2008).

Así, el Departamento de Agricultura estadounidense (USDA) implicó a creadores de software, diseñadores de juegos y estudiantes en la plataforma gubernamental *Challenge.gov*, con el objetivo de que desarrollaran software que incitara a los estudiantes a comer mejor y a ser más activos físicamente, en el proyecto “Apps for Health Kids” (<http://appsforhealthykids.com/>). En general, facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las regulaciones por los regulados. En esta estrategia se pueden incluir los ranking de transparencia, las puntuaciones, los programas de *naming and shaming*, etc. Así, la puesta a disposición de los ciudadanos de los resultados de la inspección de sanidad de restaurantes u hoteles facilita la toma de decisiones ciudadanas y previene enfermedades, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las normas sanitarias por el sector hotelero y de restauración.

Finalmente, analizaremos *el gobierno electrónico participativo y colaborativo*. En su dimensión colaborativa, Schauer (2011) denomina este fenómeno “transparencia como epistemología”. Con ello se quiere decir que la abierta disponibilidad de información facilita la identificación de la verdad y de la falsedad, contribuyendo, con esto, a generar mejor y mayor conocimiento y progreso. Hoy en día, a través de los apps y los wikis este proceso

ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. Internet 2.0 crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki-government*, lo cual permite confrontar una serie de problemas informativos muy importantes en la gestión de riesgos (Spina, 2012). Este proceso puede ser intencional, construido en la propia plataforma (por ejemplo, Wikipedia o el software de fuente abierta) para que los usuarios contribuyan voluntariamente, o puede ser fruto de una funcionalidad oculta en la propia plataforma que explota los datos. Con la agregación de datos, llega una tendencia a facilitar la incorporación de *feedback* de usuarios con el propósito de mejorar la calidad. Es lo que los tecnólogos denominan el *perpetual beta*, una funcionalidad integrada en el sistema que permite a éste su continua mejora. En este modelo de interacción gobierno-sociedad, el funcionario pierde el monopolio del conocimiento y la *expertise*, y debe recrear su relación con el ciudadano, ahora ciudadano digitalmente conectado (*netizen*), pasando de una relación vertical a una de colaboración horizontal. El gobierno es una plataforma que engancha conocimiento disperso (por ejemplo, *crowdsourcing*) a través de contribuciones digitales, para mejorar la calidad y responsividad de sus políticas y la provisión de sus servicios (Australian Government 2.0 Task Force, 2009).

Los gobiernos, en el marco de los subsistemas de políticas de gobierno abierto, están lanzando proyectos muy interesantes para generar conocimiento. En Estados Unidos, DOD y el Departamento de Educación trabajan en un “Learning Registry (<http://www.learningregistry.org/>)”, junto con agencias, ONG y organizaciones internacionales, incluidas Lockheed Martin y la National Science Digital Library. La plataforma proporciona contenido abierto; cualquier creador de contenido puede publicar apps que capturan y comparten recursos de aprendizaje.

Esta gobernanza participativa y colaborativa que se promueve ahora podría definirse, en suma, como la implicación de la ciudadanía en general, así como de las agencias estatales, regionales y locales, las ONG, las empresas y otros *stakeholders* no gubernamentales en el proceso de elaboración, implantación, evaluación y gestión de políticas, a través de métodos que incluyan, pero no se limiten a: implicación ciudadana, diálogo,

deliberación pública, colaboración con múltiples *stakeholders*, gestión pública colaborativa, resolución de disputas y negociación (Bingham, 2010). Esto abarca la provisión de información y la necesidad de comprometer la participación ciudadana “desde arriba hacia abajo” (la obligación de los gobiernos y políticos de consultar y comprometer a los ciudadanos en los asuntos de la democracia), así como la potenciación de enfoques de “abajo hacia arriba” (los ciudadanos deben ser agentes activos, controlar y participar en la toma de decisiones políticas que los afecten) utilizando para ello a las TIC (Van der Hoven, 2005).

MODELOS DE DEMOCRACIA DE REFERENCIA

A fin de elaborar los modelos de democracia que pueden servir de referencia a los diversos tipos de gobierno electrónico vamos a usar cuatro tipos de variables, que se fundirán en dos. Una primera línea de tensión axiológica en torno a la que situar los modelos es la que se expresa por el *continuum* entre gobernabilidad y representación. La preferencia por un valor u otro en el diseño de las instituciones genera resultados ciertamente diferentes en la forma de gobernar dentro de las democracias representativas. Determinados países, situados, a estos efectos, conceptualmente cerca de lo que Lijphart (2000)⁵ denomina democracias consensuales, buscan a través de sus instituciones la expresión de la diversidad y la generación de sistemas de contrapesos efectivos frente a las mayorías electorales. Otros —democracias mayoritarias—, priorizan la gobernabilidad y estabilidad sobre la representatividad y el control de las mayorías. La segunda línea de tensión se refiere a las prioridades en las respuestas al déficit de legitimidad. Si bien es cierto que todo gobierno busca respuestas a las dos dimensiones de la legitimidad, siempre predomina una sobre otra en las prácticas políticas. Estamos hablando de la legitimidad de los *inputs* (o *process orien-*

⁵ Lijphart utiliza diez diferencias para explicar su tipología, entre ellas: 1) Concentración del poder ejecutivo en gabinetes mayoritarios de partido único frente a la división del poder ejecutivo en amplias coaliciones multipartidistas. 2) Relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo en las que el ejecutivo domina frente al equilibrio ejecutivo del poder ejecutivo-legislativo. 3) Bipartidismo frente a sistemas multipartidistas, etcétera.

ted) y la de los *outputs*, los costos o, en definitiva, los resultados (Goodin, 2003; Scharpf, 2005). En los primeros países —los que priorizan la gobernabilidad—, la legitimidad que se busca prioriza los resultados, mientras que en los segundos, con diseños institucionales más consensuales, se cuidan más los procesos.

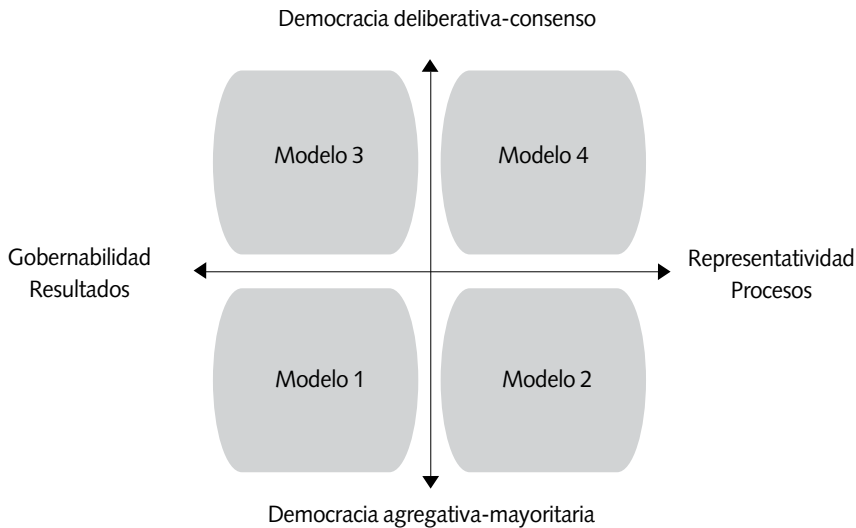
Por otra parte, la tercera línea de tensión, que también está mejor representada por un *continuum*, es la que diferencia normativamente entre democracia agregativa o de mínimos y democracia deliberativa. La primera tiene su expresión inicial en la obra de Schumpeter (1976: 269), para quien la democracia sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente. Este modelo toma como referencia el mercado y la elección racional egoísta como mecanismo de explicación de las conductas humanas (Downs, 1957) y se centra en el mecanismo del voto como referente esencial para la toma de decisiones políticas. Frente a esto, la democracia deliberativa pone el énfasis en los procedimientos de argumentación y comunicación, en la búsqueda del consenso y el interés general (Bessette, 1994; Manin, 1987; Rawls, 2005; Habermas, 1996; Cohen, 1996). En los modelos agregacionistas se considera que los *inputs* de la política, los intereses y preferencias, se forman en el ámbito privado y, por tanto, entran en la política como variables fijas; sin embargo, los modelos deliberativos creen en las preferencias como modelos endógenos de los procesos políticos, en suma, que los procesos políticos deliberativos son espacios de construcción de las preferencias individuales y colectivas (Jorba, 2009, 8 y ss.). En el fondo, una de las diferencias más importantes entre uno y otro tipo de visión de la democracia tiene relación con la búsqueda de consenso, en la deliberativa; frente a la renuncia a alcanzar tales absolutos en la otra, con su consiguiente aceptación del principio mayoritario. En el corazón del modelo deliberativo existe la idea de que todos los argumentos en el debate político deben ser respetados y que debe prevalecer la fuerza de la mejor argumentación. La deliberación contrasta con la negociación, donde los argumentos son usados estratégicamente para conseguir maximizar preferencias y los acuerdos se basan en análisis costo-beneficio conside-

rando posibles premios y castigos (Elster, 1998; Dryzek, 2000). En todo caso, no olvidemos que hablamos de un *continuum* en el que en los extremos no suelen existir ejemplos empíricamente reconocibles, de ahí que lo correcto sería hablar de democracias con tendencias más agregativas y democracias con tendencias más deliberativas. Empíricamente, existe una correlación entre modelos institucionales que favorecen los consensos y la representación, y que se preocupan por la calidad de los procesos, y la existencia de espacios de deliberación en los parlamentos, lo cual refuerza la coherencia del modelo utilizado (Steiner *et al.*, 2004).

Del cruce entre los dos *continuum* analizados surgen cuatro posibles modelos de democracia representativa —pues no hemos pretendido salir de la realidad actualmente existente— (diagrama 1). En un primer cuadrante nos encontraríamos un modelo que asume la democracia de mínimos como referente básico,⁶ un modelo que busca la gobernabilidad a través de un marco institucional —el sistema electoral competitivo— que incentiva la coordinación (Hardin, 1999), y que sitúa la eficacia y la eficiencia —productos— en la acción gubernamental como resultado de la competencia por el voto. En una visión minimalista, la democracia no se define por sus *policy outcomes*, antes bien, los productos son determinados a través de la competencia electoral si ésta se garantiza adecuadamente; en suma, que un sistema verdaderamente competitivo incentiva la eficacia y la eficiencia, que es lo importante para la legitimidad, aun a costa de dejar en segundo lugar la representatividad, con sus componentes participativos, deliberativos y de *accountability* horizontal y societal. Este modelo, al mismo tiempo, se preocupa esencialmente de resultados como la seguridad pública y jurídica (Hayek, 1981), a efectos de favorecer el eficaz funcionamiento del mercado, base de todo el sistema. No hay preocupación, antes al contrario, por incorporar elementos de unanimidad e interés general en el proceso democrático (Popper, 1963), pues se acepta plenamente la legitimación surgida a través del voto (Przeworski, 1991) e, incluso, se promueve una cierta despolitización del mundo.

⁶ Przeworski (1991, 10) define la democracia minimalista como *a system in which parties lose elections*.

DIAGRAMA 1. Los cuatro modelos de democracia



Fuente: Elaboración propia.

El segundo cuadrante (diagrama 1) también asume una democracia con tendencias más agregativas, pero la preocupación por la calidad de los procesos es mucho mayor que en el primer caso. La democracia, se asume, es más compleja que las meras elecciones; también es preciso preocuparse de la gobernanza democrática durante los momentos no electorales y de la organización del Estado en sus relaciones internas y con la ciudadanía (O'Donnell, 2003). La democracia debe asegurar que los gobernantes, una vez elegidos, no abusan del poder que les es legalmente conferido (O'Donnell, 2010). La mayor transparencia y mejores mecanismos de rendición de cuentas del Estado se convierten en criterios clave de legitimación. En este modelo el gobierno, aunque busque legitimación tanto a través de nuevos productos (que estarían esencialmente vinculados a políticas sociales) como a través de procesos, pone mayor énfasis en los procesos de rendición de cuentas. Los gobiernos ponen sus datos a disposición de la ciudadanía y abren vías de diálogo con los ciudadanos para recabar la información ciudadana. Se sigue manteniendo una visión escéptica de la unani-

midad y el interés general, tampoco se cree en la capacidad transformadora del debate político, pero los actores interesados, con los incentivos y restricciones adecuados que proporciona un marco institucional más complejo y sofisticado que el del modelo previamente enunciado, pueden actuar racionalmente y promover una democracia que funcione de manera más transparente y responsable. En suma, este modelo procura mejorar los mecanismos de representación y dar respuesta a la demanda de proximidad (Rosanvallon, 2010) propia de las democracias consolidadas de los albores del siglo XXI.

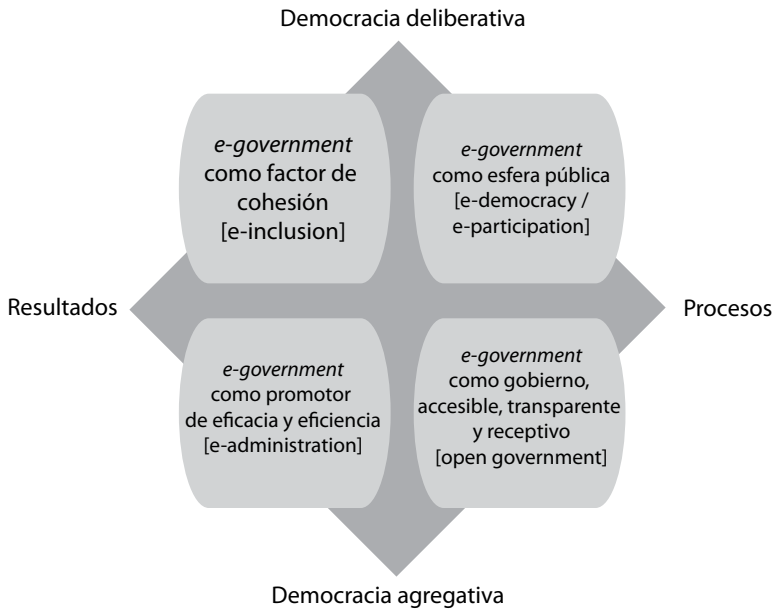
El tercer cuadrante (diagrama 1) ya implica un cambio en las demandas democráticas. La visión deliberativa de la democracia recupera la preocupación por la justicia y la legitimidad política normativamente considerada. En este caso, se entiende que la democracia no puede alcanzarse sin verdadera igualdad política y ello incluye una real igualdad de oportunidades (Dahl, 1998). De ahí surge la necesidad de asegurar, a través de políticas sociales inclusivas, que los participantes en los discursos y deliberaciones públicas tengan unos bienes básicos (Rawls, 2000) o unas capacidades (Sen, 2010) que les permitan participar en dichas prácticas sin ser sometidos a dominaciones arbitrarias o manipulaciones (Pettit, 1999). Además, la crisis de legitimidad institucional se busca cubrir no sólo con elecciones, sino también con espacios deliberativos donde alcanzar la unanimidad o el consenso a partir de un uso de la razón dialógica y la razonabilidad entre seres libres e iguales. En este modelo es fundamental que la democracia también aporte productos que den respuesta a la necesidad de igualdad de oportunidades que sustenta la justicia y, para ello, los espacios deliberativos deben superar la esfera pública informal, en términos de Habermas (1996, 301) e incorporar a los ciudadanos como usuarios de servicios públicos, residentes en áreas degradadas, destinatarios de políticas y regulaciones (Cohen y Sabel, 1997). Obviamente, estos productos superan la seguridad jurídica y pública del modelo explicado en el primer cuadrante. Podríamos decir que este modelo de democracia es, hasta cierto punto, dependiente de lo que Rawls (2000) denomina “equilibrio reflexivo”, en suma, la creencia de que a través de una reflexión personal guiada por una razón objetiva se

puede encontrar una solución óptima a los problemas sociales y sobre todo a la injusticia (Manin, 1987).

Finalmente, el modelo propio del cuarto cuadrante (diagrama 1) se mantiene en el tipo deliberativo de democracia, pero conservando su pureza procedimental. La clave es que los productos son legítimos siempre y cuando reciban el asentimiento reflexivo a través de la participación en una auténtica deliberación de todos los afectados por la decisión en cuestión (Dryzek, 2001, 651). Para esto no basta seleccionar a nuestros representantes a través de elecciones masivas y competitivas entre élites partidistas, máxime cuando las elecciones son poco deliberativas (Dryzek, 2001, 652-657). Por ello, en este modelo la clave institucional del proceso es generar espacios deliberativos que se acerquen a las condiciones ideales del discurso y la apertura de vías participativo-deliberativas que conecten la sociedad civil organizada y no organizada con la toma de decisiones públicas y la gestión de los asuntos públicos (Habermas, 1996; 1998). Nuevamente, la unanimidad y el consenso son valores determinantes del grado de legitimidad en las decisiones, pero no están predeterminados por elementos prepolíticos. La incorporación apriorística de productos socialmente deseables al debate le hurta a éste su pureza y su naturaleza puramente política, la confusión de la política y el pensamiento debe evitarse; el juicio y el intercambio razonable de opiniones en una esfera pública agonística es la clave de una vida política en la que los resultados no están predefinidos, aun cuando el sentido común y una mentalidad ampliada nos permitirán, normalmente, conclusiones precisas (Arendt, 1993). De ahí el énfasis procedimental y la preocupación por la calidad de los aspectos discursivos en este último modelo, que en la vida real sólo existe en momentos y espacios puntuales, pero que conectados entre sí pueden aportar bases legitimadoras deliberativas a la toma de decisiones (Parkinson, 2003).

Por último, si conectamos las dos secciones previas, podemos ver que existe una relación teórica e ideológica suficientemente sólida entre los cuatro tipos de *e-government* previamente descritos y los cuatro modelos de democracia ahora generados (véase diagrama 2). El gobierno electrónico en sentido estricto es coherente con el modelo uno de democracia, con actores

DIAGRAMA 2. Matriz de conexión



Fuente: Elaboración propia.

plurales y autointeresados a los que hay que aportar productos con economía, eficacia y eficiencia. El e-gobierno abierto y que rinde cuentas es coherente con el modelo dos y su preocupación por la calidad de los procesos. Y ambos son coherentes con modelos de democracia prioritariamente agregativos, en los que los expertos y las élites hacen el trabajo del gobierno y los ciudadanos permanecen como *watchdogs and monitors*, implicados esencialmente en su vida privada y sus asuntos particulares (Barber, 1998). El e-gobierno inclusivo es coherente con el modelo tres de democracia y su preocupación por generar productos que den respuesta a las necesidades de justicia e imparcialidad. El e-gobierno colaborativo y participativo es coherente con la idea de que los productos son legítimos siempre y cuando reciban el asentimiento a través de la participación. Finalmente, estos dos últimos tipos están más cercanos idealmente a modelos de democracia deliberativa que a la agregativa, modelos en los que los ciudadanos partici-

pan en su autogobierno, si no en todos los asuntos y todo el tiempo, al menos en algunos asuntos y parte de su tiempo. Todo eso nos lleva a reforzar la idea de que detrás de las prioridades de un modelo u otro de gobierno electrónico hay una cierta conexión con modelos prioritarios de democracia y que, si los modelos de gobierno electrónico usados en la práctica ponen en riesgo los modelos de democracia y el sistema axiológico prioritariamente asumidos por el gobierno y la sociedad, los modelos tenderán naturalmente a ser recortados y situados en su dimensión más coherente. Pasaremos a continuación a explicar esta afirmación usando la teoría del conflicto de valores e intentando, al mismo tiempo, aportar validación empírica con ejemplos de la vida real.

CONFLICTOS DE VALORES Y TENSIONES ENTRE TIPOS DE E-GOBIERNO

Los datos empíricos demuestran que las predicciones sobre la mejora permanente del gobierno electrónico desde la información a la transacción y desde ahí a la integración⁷ y transformación no están sucediendo y, si se producen, lo hacen a velocidad de tortuga (Coursey y Norris, 2008). Más aún, la adopción y uso de la Web 2.0 sigue un desarrollo semejante. No se ve que vaya a transformar de manera revolucionaria la forma en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos; aporta más transparencia, pero no genera mejor participación, ni mayor integración (Bonsón *et al.*, 2012).

Nuestra explicación de este fenómeno se basa en los modelos previamente generados y su dimensión paradójica y conflictiva. Comencemos con el gobierno electrónico en sentido estricto y sus conflictivos valores de economía, eficacia y eficiencia (Hood y Peters, 2004). Diversos estudios indican que el gobierno electrónico por sí mismo no conlleva reducciones de costos en los servicios. Más aún, puede ser muy caro; por ejemplo, el Reino Unido despilfarró 2000 millones de libras en proyectos que tuvo que

⁷ Servicios de alta calidad orientados al cliente diseñados en función de las necesidades y problemas del usuario (servicios integrados) (Kunstelj y Vintar, 2004).

cancelar o abandonó desde 2001 hasta 2008. Incluso cuando es eficaz y eficiente puede no ser económico. En Australia, 24 proyectos que iban a generar ahorros importantes costaron 108 millones de dólares para conseguir ahorros de cien millones (*The Economist*, 2008). Por otra parte, cuando el valor de economía se prioriza sobre el de eficacia, como en la actual situación de crisis económica en Europa, una importante serie de servicios tienen que cerrarse. El valor economía implica hacer aquello que cuesta menos aunque se incumplan compromisos previos, pero el de eficacia implica cumplir los objetivos previamente definidos. En momentos de reducciones feroces en los presupuestos públicos, los programas de recepción *on line* de denuncias, quejas e información son de los primeros en sufrir recortes. Pero si no se recibe *feed-back*, la eficacia sufre las consecuencias...

En relación con el gobierno transparente y que rinde cuentas, de nuevo encontramos diversas paradojas. Para empezar, la transparencia puede ser opaca o clara (Sosa, 2001). Aunque pueda parecer contradictorio, a veces la denominada transparencia es opaca, su finalidad no es ayudar al ciudadano a controlar y a conocer, sino dar la imagen de que el gobierno se abre, cuando en realidad trata de evitar el control y la sanción ciudadanas; para ello, se aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles. Por el contrario, la transparencia puede ser clara, al auxiliar a mejorar el control ciudadano y la información sobre cómo funcionan los asuntos públicos. Para ello, se aportan datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados, comparables (Cotino, 2012).

En suma, la transparencia por sí misma no es igual a la rendición de cuentas. La rendición de cuentas exige, además de información, explicación y posible sanción en caso de incumplimiento (Wences, 2010). A veces, la elusión de la rendición de cuentas explica los límites de las prácticas de transparencia o su mal uso. Por otra parte, conectando estas reflexiones con las previas sobre el gobierno electrónico, podemos observar cómo, al primar la economía sobre la eficacia, se entorpece la expresión y tratamiento eficaz de las quejas y denuncias, limitando la capacidad de prevenir la corrupción que tiene el gobierno abierto y dificultando la *accountability*

societal; todo eso provoca que los escándalos que surgen entren directamente en la vía penal o acaben con impunidades, deslegitimando con ello la democracia.

En general, el modelo ideal de gobierno transparente implica fuertes controles sobre el gobierno; en esencia, busca reducir riesgos de abusos y corrupción y, para ello, introduce un innumerable conjunto de instrumentos de control que, si no se equilibran con instrumentos de promoción de liderazgo, pueden producir problemas de bloqueo e ineficacia en la administración (Anechiarico y Jacobs, 1996). La tensión entre control y eficacia es parte esencial del juego de la administración y puede usarse estratégicamente.

La administración electrónica inclusiva e imparcial exige un gobierno activamente implicado en la búsqueda de equidad, lo cual puede no ser muy eficiente y, en contextos de crisis económica, desde luego no es económico. El sacrificio de programas de auténtica inclusión digital es la consecuencia, como se puede comprobar en el sur de Europa (Mancinelli, 2007). En todo caso, en la búsqueda de bienestar e integración, cuanta más información esté disponible de las personas-objetivo, más efectivas e invasivas pueden ser las estrategias usadas por el gobierno para influir sus decisiones. Como consecuencia, la eficacia del proceso de influir se incrementa cuanto más personalizada esté la información obtenida (Sunstein, 2011). Todo esto nos pone en guardia frente a las posibilidades que se dejan en manos de los gobiernos para la manipulación perversa de los comportamientos como consecuencia de todos estos sistemas de apertura de información, incluso nos obliga a preguntarnos por la compatibilidad del gobierno abierto con el respeto a los derechos fundamentales de libertad y privacidad (Shauer, 2011). Más aún, no podemos olvidar que los servicios de la Web 2.0, esencial para el pleno desarrollo del *open government*, los prestan compañías cuyo negocio estratégico es la colección, agregación y la extracción de datos de los usuarios (Rodrigues, 2010). Todas son circunstancias que nos alejan del control social que se pretende con el gobierno abierto.

En cuanto al gobierno colaborativo y participativo, encuentra ya en sí mismo la contradicción entre colaboración y participación. La colabora-

ción se desarrolla aportando *inputs* a la toma de decisiones políticas, pero no implica toma de decisiones, ni deliberación. La búsqueda de colaboración guiada por la economía y la eficiencia puede generar problemas de equidad e, incluso, dañar una participación deliberativa. De acuerdo con diversas ONG, que han evaluado los planes de *Open Government 2.0* (OG 2.0) en Estados Unidos, las agencias estadounidenses ponen mucho énfasis en mejorar la tecnología y presentar Web más amigables y sofisticadas, así como en tratar de involucrar a los *stakeholders* en el cumplimiento de su misión, pero fracasan a menudo en equilibrar el papel de los intereses organizados frente a los ciudadanos individuales. DipNote, la Web oficial del Departamento de Estado, tiene unos 13 000 comentarios diarios, pero nadie ha estudiado su representatividad y diversidad. El mayor conocimiento generado no llega a todos por igual. Más aún, la participación es enteramente por autoselección, la comunicación es no deliberativa, sino de una sola vía. Hay muy pocas agencias que busquen implicación cívica a través de muestras aleatorias o representativas y hay muy pocos ejemplos de mecanismos de deliberación con un mínimo de calidad (OMB Watch.org, 2012; OpentheGovernment.org, 2012). Un informe de la GAO sobre el uso de la tecnología Web 2.0 por parte de las agencias federales estadounidenses halló que, en julio de 2010, 22 de 24 agencias usaban Facebook, Twitter y Youtube (GAO, 2011), pero ninguna usaba foros deliberativos.

En suma, no está claro que los actuales modelos de gobernanza participativa a través de participación *on line* generen capital social o más confianza (Mandarano *et al.*, 2010; Coleman y Shane, 2012). Un estudio reciente analizó un proceso de deliberación *on line* en el National Citizens' Technology Forum, una conferencia de consenso. Los investigadores midieron la calidad de la experiencia en la visión de los participantes. Los participantes preferían de forma muy mayoritaria la interacción cara a cara, porque con el sistema *on line* sentían que hablaban a una multitud y se sentían desconectados, y solicitaban que se crearan grupos más pequeños, con componentes más identificables (Delborne, 2011). La clave para que las deliberaciones *on line* funcionen, según un estudio de Riabacke, Åström y Gronlund (2011), consiste en que los promotores tengan verdaderas inten-

ciones democráticas, y en que exista una selección aleatoria o estratégica de participantes, frente a la autoselección abierta. Todo esto hace caro, económica y políticamente, el proceso, con lo que su uso queda enormemente limitado (Anduiza *et al.*, 2009). Como dice Barber (1998), si el beneficio se convierte en el incentivo primordial para modelar el desarrollo de las nuevas tecnologías, podemos estar seguros de que la democracia será la víctima en lugar del beneficiado.

CONCLUSIONES

Diversos autores creen que la llegada de las TIC al gobierno supondrá en sí la apertura de un proceso de mejora permanente que permitirá que valores como la eficiencia, la eficacia, la equidad o la participación se maximicen. Lee y Kwak (2011), por ejemplo, sugirieron recientemente que existiría un modelo de implementación del *open government* que pasaría por cuatro etapas: 1) mayor nivel de transparencia en los datos, u *open data*; 2) mejora en los niveles de participación abierta al ciudadano; 3) mejora en los niveles de colaboración abierta a la sociedad, y 4) alcance de la implicación ciudadana permanente.

En este texto, utilizando de forma bastante intensa la teoría política, en concreto el pluralismo de valores berliniano, y con una revisión extensa de estudios empíricos publicados, hemos intentado explicar por qué este proceso de maximización tiene serias limitaciones. En democracias liberales plenamente integradas en la economía globalizada es muy difícil que la participación se expanda más allá de los límites en que empieza a poner en riesgo el funcionamiento del sistema. Los valores de economía y eficiencia predominan hoy sobre los de equidad e igualdad, construyendo procesos de inclusión y nivelación, incluso en países con Estados de bienestar avanzados (*The Economist*, 2012). Las propias necesidades del mercado de las TIC genera un modelo fragmentado, que favorece los deseos de los consumidores de reforzar sus creencias, pero que produce un ciudadano poco propicio a la deliberación y a escuchar ideas distintas de las propias (Sunstein, 2007). El alma republicana del gobierno participativo entra en conflicto con el alma

liberal de la democracia representativa y de ahí las limitaciones que, como vemos, tiene su desarrollo. El alma reguladora entra, a su vez, en conflicto con la dimensión participativa y autogestionaria del sistema e, incluso, en situaciones límite, puede tener tensiones con la propia dimensión liberal de la democracia. El alma epistemológica es muy dependiente de la tecnología y, con ello, unida al elemento regulatorio nos pone en guardia frente a las posibilidades manipulatorias y antidemocráticas que podrían surgir si no se controla. Etcétera.

De ahí que consideremos que, frente a la teoría de las fases de crecimiento y desarrollo lineal del modelo, más bien lo que observamos y observaremos son diferentes proyectos que pondrán énfasis en uno u otro de los tipos de referencia, en virtud de los intereses políticos en juego, las creencias predominantes y las oportunidades que la estructura social, económica y tecnológica provean y todo ello a través de fenómenos en los que las ideas ocuparán un papel esencial. Esto no debe impedir que el aprendizaje histórico favorezca mejoras en la calidad y complementariedad de los proyectos, pero siempre dentro de los límites que los conflictos de valores permitan. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anderson, T.B. (2009), “E-government as an Anti-corruption Strategy”, *Information Economics and Policy*, 21, pp. 201-210.
- Anduiza, E., M. Contijoch y A. Gallego (2009), “Political Participation and the Internet”, *Information, Communication, and Society*, 12 (6), pp. 869-878.
- Anechiarico, F. y J.B. Jacobs (1996), *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Arendt, Hanna (1993), *La condición humana*, Barcelona, Paidós.
- Australian Government (2009), *Report of the Government 2.0 Taskforce, Engage: Getting on with Government 2.0*, Canberra 2009, disponible en: <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/index.html> [fecha de consulta: primero de julio de 2012].

- Barber, B. (1998), “Which Technology and Which Democracy?”, ponencia en *Democracy and Digital Media Conference*, Cambridge, MIT en mayo 8-9, disponible en: <http://web.mit.edu/m-i-t/articles/barber.html> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013].
- Baum, Ch.H. y A. Di Maio (2000), “Gartner’s Four Phases of E-government Model”, disponible en: <http://www.gartner.com> [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2012].
- Beetham, D. (1991), *The Legitimation of Power*, Londres, Macmillan.
- Bellamy, C. (2000) “Modelling Electronic Democracy: Towards Democratic Discourses for an Information Age”, en J. Hoff, I. Horrocks y P. Tops (eds.) *Democratic Governance and New Technology*, Londres, Routledge.
- Berlin, I. y B. Williams (1994), “Pluralism and Liberalism: A Reply”, *Political Studies*, 42, pp. 293-305.
- Bessette, J.M. (1994) *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago, Chicago University Press.
- Beetham, D. (1991), *The Legitimation of Power*, Londres, Macmillan.
- Bingham, L.B. (2010), “The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance”, *Wisconsin Law Review*, 10 (2), pp. 297-356.
- Bingham, L.B. y S. Foxworthy (2012), “Collaborative Governance and Collaborating Online: The Open Government Initiative in the United States”, ponencia presentada en la conferencia *Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany*, Speyer.
- Bonsón, E., L. Torres, S. Royo y F. Flores (2012), “Local E-government 2.0: Social Media and Corporate Transparency in Municipalities”, *Government Information Quarterly*, 29. pp. 123-132.
- Castells, M. (2010), *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Chadwick, A. (2006), *Internet Politics. States, Citizens and New Communication Technologies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Chun, S.A., S. Shulman, R. Sandoval y E. Hovy (2010), “Government 2.0. Making Connections between Citizens, Data and Government”,

- Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15, pp. 1-9.
- Codagnone, C. y Z. Konstantinou (dirs.), (2012), “Policy Lessons from a Decade of E-government, E-health and E-inclusion”, *European Journal of ePractice*, 15, febrero-marzo.
- Cohen, J. (1996), “Procedure and Substance in Deliberative Democracy”, en Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Changing Boundaries of the Political*, Princeton, Princeton University Press, pp. 95-119.
- Cohen, J. y C. Sabel (1997), “Directly-Deliberative Polyarchy”, *European Law Journal*, 3 (4), pp. 313-342.
- Coleman, S. y P. Shane (2012), *Connecting Democracy: Online Consultation and the Flow of Political Communication*, Cambridge, MIT Press.
- Cotino, L. (2012), “La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas”, *P3T, Journal of Public Policies and Territories*, 2, junio-julio, pp. 27-39.
- Coursey, D. y D.F. Norris (2008), “Models of E-government: Are They Correct? An Empirical Assessment”, *Public Administration Review*, 68, mayo-junio, pp. 524-536.
- Coroján, A. y E. Campos (2011), “Gobierno abierto: Alcance e implicaciones”, documento de trabajo 3/2011, Fundación Ideas, Madrid.
- Criado, J.I. (2009), *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las TIC en la modernización de las administraciones públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Dahl, R. (1998), “On Democracy”, New Haven, Yale University Press.
- Delborne, J.A. (2011), “Virtual Deliberation? Prospects and Challenges for Integrating the Internet in Consensus Conferences”, *Public Understanding of Science*, 20 (3), pp. 367-384.
- Demchak, C.C., C. Friis y T.M. La Porte (2000), “Webbing Governance: National Differences in Constructing the Public Face”, en G.D. Garson (ed.), *Handbook of Public Information Systems*, Nueva York, Marcel Dekker, pp. 179-196.
- Department of Health (2009), *NHS 2010-2015: From Good to Great, Preventative, People-centred, Productive*, Londres, Crown.

- Dimitriu, M. (2008), "Bringing Citizens Closer to Public Administration. Innovative Ideas Leading to an Increased Public Participation within the Decision Making Process", EGPA Annual Conference, Rotterdam, septiembre.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper.
- Drüke, H. (2007), Can E-government Make Public Governance more Accountable?, en A. Shah (ed.), *Performance Accountability and Combating Corruption*, Washington, D.C., The World Bank, pp. 59-87.
- Dryzek, J.S. (2000), *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*, Nueva York, Oxford University Press.
- _____ (2001), "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy", *Political Theory*, 29, pp. 651-669.
- Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow y J. Tinkler (2006), *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-government*, Oxford, Oxford University Press.
- Elster, J. (1998), *Deliberative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- European Commission (2005), "i2010-A European Information Society for Growth and Employment", Bruselas, COM (2005) 229 final.
- _____ (2010), "Una agenda digital para Europa", Bruselas, 26.8.2010 COM(2010) 245 final/2, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013].
- Fountain, J.E. (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- General Accounting Office (2011), *Report on Social Media*, Washington, D.C., United States Government Accountability Office.
- Goodin, R.E. (2003), *Reflective Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Griffiths, M. (2004), "E-citizens: Blogging as Democratic Practice", *Electronic Journal of E-government*, 2 (3), pp. 155-166.
- Habermas, J. (1996), *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press.

- _____ (1998), “Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana”, en R. Del Águila *et al.*, *La democracia en sus textos*, Madrid, Alianza.
- Hardin, R. (1999), *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*, Nueva York, Oxford University Press.
- Harto de Vera, F. (2006), “Tipologías y modelos de democracia electrónica”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, 2, pp. 32-44.
- Hayek, F. (1981), *Droit, Legislation et Liberté*, París, PUF.
- Hedström, P. (2005), *Dissecting the Social: Principles of Analytic Sociology*, Cambridge, Cambridge University Press.
- _____ (2010), “La explicación del cambio social: Un enfoque analítico”, en J.A. Noguera (ed.), *Teoría sociológica analítica*, Madrid, CIS.
- Hood, C. y G. Peters (2004), “The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (3), pp. 267-282.
- Hood, C. y M. Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot.
- Jaeger, P.T. (2003), “The Endless Wire: E-government as Global Phenomenon”, *Government Information Quarterly*, 20, pp. 323-331.
- _____ (2005), “Deliberative Democracy and the Conceptual Foundations of Electronic Government”, *Government Information Quarterly*, 22, pp. 702-719.
- Jarvis, J. (2012), *Partes públicas*, Barcelona, Gestión 2000.
- Jorba, L. (2009), *Deliberación y preferencias ciudadanas: Un enfoque empírico. La experiencia de Córdoba*, Madrid, CIS.
- Kunstelj, M. y M. Vintar (2004), “Evaluating the Progress of E-government Development: A Critical Analysis”, *Information Polity*, 9, pp. 131-148.
- Lariscy, R.W., S.F. Tinkham y K.D. Sweetser (2011), “Kids These Days: Examining Differences in Political Uses and Gratifications, Internet Political Participation, Political Information Efficacy, and Cynicism on the Basis of Age”, *American Behavioral Scientist*, 55 (6), pp. 749-764.
- Layne, K. y J. Lee (2001) “Developing Fully Functional E-government:

- A Four Stage Model”, *Government Information Quarterly*, 18 (2), pp. 122-136.
- Lee, G. y Y.H. Kwak (2011), “An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement”, Washington, D.C., IBM Center for the Business of Government.
- Lijphart, A. (2000), *Modelos de democracia*, Madrid, Ariel, Ciencia Política.
- Luna-Reyes, L.F., J.M. Hernández y J.R. Gil-García (2009), “Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno en México”, *Gestión y Política Pública*, XVIII (2), pp. 307-340.
- Majone, G. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- _____ (2001), “Ideas, Interests, and Institutional Change: The European Commission Debates the Delegation Problem”, *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, 4.
- Mancinelli, E. (2007), “e-Inclusion in the Information Society”, disponible en: http://www.ittk.hu/netis/doc/ISCB_eng/10_Mancinelli_final.pdf [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013].
- Mandarano, L., M. Meenar y C. Steins (2010), “Building Social Capital in the Digital Age of Civic Engagement”, *Journal of Planning Literature*, 25 (2), pp. 123-135.
- Manin, B. (1987), “On Legitimacy and Political Deliberation”, *Political Theory*, 15 (3), pp. 338-368.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1984), “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.
- _____ (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- Máiz, R. (2009), “Teoría normativa y empírica de la democracia en Robert Dahl”, en Ramón Máiz (comp.) *Teorías políticas contemporáneas*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- North, D. (2000), “La evolución histórica de las formas de gobierno”, *Revista de Economía Institucional*, 2, primer semestre, pp. 133-148.
- _____ (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.

- Norris, P. (2001), *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris, D.F. y M.J. Moon (2005), "Advancing E-government at the Grass Roots: Tortoise or Hare?", *Public Administration Review*, 65 (1), pp. 64-75.
- OCDE (2003), *The E-government Imperative: Main Findings*, París, OCDE.
- O'Donnell, G. (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en S. Mainwaring y C. Welna (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 34-54.
- _____ (2010), *Democracia, agencia, Estado: Teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- OMB Watch (2012), disponible en: <http://www.ombwatch.org/node/12049> [fecha de consulta: 17 de abril de 2012].
- Open Government Partnership (2012), disponible en: <http://www.opengovpartnership.org> [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013].
- Parkinson, J. (2003), "Legitimacy Problems in Deliberative Democracy", *Political Studies*, 51, pp. 180-196.
- Pina, V., L. Torres y S. Royo, (2007), "Are ICTs Improving Transparency and Accountability in the EU Regional and Local Governments? An Empirical Study", *Public Administration*, 85 (2), pp. 449-472.
- Pettit, P. (1999), *Republicanism*, Barcelona, Paidós.
- Popper, K. (1963), *The Open Society and Its Enemies*, Princeton, Princeton University Press.
- Przeworski, A. (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Ramírez-Alujas, A. (2011), "Gobierno abierto y modernización de la gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales", *Revista Enfoques*, 15, diciembre, pp. 99-125.
- Ramírez-Alujas, A. y M. Villoria (2012), "Innovaciones de raíz democrática en la administración: ¿Recuperando legitimidad ante la crisis?", *Ekonomiaz*, 80, segundo cuatrimestre, pp. 21-45.
- Rawls, J. (2000), *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.

- _____ (2005), *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press.
- Riabacke, M., J. Åström y Å. Grönlund (2011), “E-participation Galore? Extending Multi-criteria Decision Analysis to the Public”, *International Journal of Public Information Systems*, 7 (2), pp. 79-99.
- Rodrigues, R. (2010), Privacy and Social Networks: Norms, Markets and Natural Monopolies, en S. Levmore y M.C. Nussbaum (eds.), *The Offensive Internet*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 237-258
- Ronaghan, S.A. (2001), “Benchmarking E-government: A Global Perspective”, Nueva York, United Nations Division for Public Economics and Public Administration y American Society for Public Administration, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021547.pdf> [fecha de consulta: 28 de noviembre de 2012].
- Rosanvallón, P. (2010), *La legitimidad democrática*, Barcelona, Paidós.
- Sæbø, O., J. Rose y T. Nyvang (2009), “The Role of Social Networking Services in E-participation”, en A. Macintosh y E. Tambours (eds.), *Electronic Participation*, Berlín-Heidelberg, Springer.
- Scharpf, F. (2005), “Conceptos de legitimación más allá del Estado-Nación”, en *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 13-50.
- Schlosberg, D., S. Zavestoski y S.W. Shulman (2007), “Democracy and E-rulemaking: Web-based Technologies, Participation and the Potential for Deliberation”, *Journal of Information Technology and Politics*, 4 (1) pp. 37-55.
- Schumpeter, J.A. (1976), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Perennial.
- Selznick, Ph. (1992), *The Moral Commonwealth: Social Theory and the Promise of Community*, Berkeley, University of California Press.
- Sen, A. (2010), *La idea de la justicia*, Madrid, Taurus.
- Schauer, F. (2011), “Transparency in Three Dimensions”, *University of Illinois Law Review*, vol. 2011, pp. 1339-1357.
- Shim, D.C. y T.H. Eom (2008), “E-government and Anti-corruption:

- Empirical Analysis of International Data”, *International Journal of Public Administration*, 31, pp. 298-316.
- _____ (2009), “Anticorruption Effects of Information and Communication Technology (ICT) and Social Capital”, *International Review of Administrative Sciences*, 75, pp. 99-116.
- Shklar, J. (1990) *Vicios ordinarios*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sosa, J. (ed.) (2011), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI.
- Spina, A. (2012), “Nudge, Open Government and the Privacy Risks of Digital Public Administrations”, ponencia presentada en la conferencia Converging and Conflicting Trends in the Public Administration of the US, Europe, and Germany, Speyer, pp. 19-20, julio.
- Steiner, J., A. Bachtiger, M. Spornkli y M.R. Steenbergen (2004), *Deliberative Politics in Action: Analyzing Parliamentary Discourse*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Subirats, J. (2002), “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, en H. Cairo, (comp.), *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Madrid, Trotta.
- _____ (2012), ¿Qué democracia y qué administración para la nueva época?, Internet y la gestión pública, *Ekonomiaz*, 80, segundo cuatrimestre, pp. 71-91.
- Sunstein, C. y R. Thaler (2003), “Libertarian Paternalism is Not an Oxymoron”, *University of Chicago Law Review*, 70 (4), pp. 1159-1202.
- Sunstein, C.R. (2007), *Republic.com 2.0*, Princeton, Princeton University Press.
- _____ (2011), “Empirically Informed Regulation”, *University of Chicago Law Review*, 78, pp. 1349-1429.
- Thaler, R.H. y C.R. Sunstein (2008), *Nudge. Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness*, New Haven, Yale University Press.
- Tapscott, D. y A.D. Williams (2011), *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*, Barcelona, Paidós Empresa.

- The Economist* (2008), “The Pros and Cons of E-government”, 14 de febrero.
- _____ (2012), Special Report: “For Richer, for Poorer”, octubre, 13.
- Tolberg, C.J. y K. Mossberger (2006), “The Effects of E-government on Trust and Confidence in Government”, *Public Administration Review*, mayo-junio, pp. 354-369.
- Torres, L., V. Pina y B. Acerete (2005), “E-government Developments on Delivering Public Services among EU Cities”, *Government Information Quarterly*, 22 (2), pp. 217-238.
- Vallespín, F. (2012), *La mentira os hará libres*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Van Aken, J.E. (2004), “Management Research Based on the Paradigm of the Design Sciences: The Quest for Field-Tested and Grounded Technological Rules”, *Journal of Management Studies*, 41 (2), pp. 219-246.
- Van der Hoven, J. (2005), “E-democracy, E-contestation and the Monitorial Citizen”, *Ethics and Information Technology*, 7 (2), pp. 51-59.
- Van Dijk, J. (2006), “Digital Divide Research. Achievements and Shortcomings”, *Poetics*, 34, pp. 221-235.
- Vanhommering, I. y P.M. Karré (2012), “Public Accountability in the Internet Age”, ponencia presentada en el 8th Transatlantic Dialogue “Transitions in Governance”, Radboud University Nijmegen, pp. 7-9, junio.
- Van Parijs, P. (1981), *Evolutionary Explanation in the Social Sciences*, New Jersey, Rowman and Littlefield.
- Von Waldenberg, W. (2004), “Electronic Government and Development”, *European Journal of Development Research*, 16, pp. 417-432.
- Wences, I. (2010), “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”, en M. Villoria e I. Wences (2010), *Cultura de la legalidad: Instituciones, procesos y estructuras*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- World Economic Forum (2011), “The Future of Government: Lessons Learned from Around the World, Global Agenda Council on the Future of Government”, disponible en: Web: <http://www3.weforum.org/>

docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf [fecha de consulta: 11 de noviembre de 2013].

Yildiz, M. (2007), “E-government Research. Reviewing the Literature, Limitations, and Ways Forward”, *Government Information Quarterly*, 24 (3), pp. 646-665.