



## La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones

Manuel Villoria

Universidad Rey Juan Carlos

[Manuel.villoria@urjc.es](mailto:Manuel.villoria@urjc.es)

### Resumen

España está viviendo una crisis profunda de carácter social, político y económico. Las lecturas de la misma son muy diversas, pero, desde la perspectiva de los gobiernos, la clave es la deslegitimación que sufren en su actuación y la necesidad de superarla. Entre las respuestas a esta crisis de legitimidad, una de las más importantes es el desarrollo de una política de transparencia, fundada en la aprobación de una ley, que incluye compromisos públicos de publicidad activa y derecho de acceso, y en el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información con fines de apertura informativa. El artículo explica cómo y por qué surge esta política y expone requisitos para que la política de transparencia suponga mejoras reales en el funcionamiento de nuestra democracia.

### Palabras clave

Legitimidad, transparencia, democracia, corrupción, nuevas tecnologías de información.

## Transparency as a public policy in Spain: some reflections

### Abstract

Spain is suffering a deep economic, social and political crisis. From the governmental viewpoint, the key issue in this crisis is the erosion of political legitimacy. Looking for a solution to the "legitimacy problem" the public policy of transparency has been selected by the current Government as one of its strategic issues. Because of that, the Spanish government has developed a policy on transparency based on the use of the new ICTs and the enactment of a Law on transparency which includes the right of access to information. This right includes the government obligation to publish and disseminate to the public key information about what different public bodies are doing and the obligation to receive from the public requests for information and to respond to them. This article tries to explain how and why this public policy appears and the requirements it should fulfill to achieve real improvements in the functioning of our democracy.

### Keywords

Legitimacy, transparency, democracy, corruption, new information technologies.

## I. Introducción

El desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) nos abre un debate muy sugerente sobre sus potencialidades como instrumento de mejora democrática, un debate que ya en esta revista ha sido tratado muy acertadamente (Vitale, 2014). Ciertamente, antes de situarnos apriorísticamente en el debate, tal vez deberíamos, con Barber (1998), preguntarnos de qué tecnologías hablamos y de qué democracia; pero, en cualquier caso, no podemos negar que hoy en día ya existe, en ese espacio de reflexión, una rica tradición de análisis que ha generado inicialmente dos campos de partidarios, unos que asumen de forma optimista que las NTIC van a permitirnos mejorar la democracia y otros *ciberpesimistas* que ven lo contrario, que las NTIC van a producir una sociedad mucho más manipulable y controlada que antes. En todo caso, tras el intercambio cruzado de ideas e investigaciones de los últimos 20 años, tal vez lo más sensato sea situarse en el *ciberrealismo*, un espacio en el que se analizan con detalle los aspectos positivos y los negativos y se elaboran argumentos que consideran ambos (Shane, 2004). Este texto, desde esta perspectiva realista, va a analizar la política de transparencia que el gobierno nacional desarrolla en España<sup>1</sup>, una política que es parte de esta nueva realidad en la que las NTIC permiten conocer mucho mejor qué hacen los gobiernos y por qué, mejorando, se supone, la calidad de nuestra democracia. Y la vamos a analizar desde un enfoque empírico, tratando de dar respuesta a la pregunta de qué hace que este valor de la transparencia se ponga de moda y por qué, y cómo se articula por el gobierno esta política. No obstante, antes vamos a intentar dar respuesta a las demandas de Barber y situar estas políticas dentro de un modelo de democracia, un modelo tecnológico y un modelo de transparencia.

Las políticas de transparencia conectan de forma indirecta con las relacionadas con la *e-democracia*. En realidad, están más cerca de lo que denominaríamos *e-government* en sentido amplio y actualizado. En sus orígenes, la “administración electrónica” consistió básicamente en la utilización de las TIC en las administraciones públicas, como simple herramienta tecnológica que permitía hacer más rápido y mejor el trabajo que ya se venía haciendo usando otros procedimientos. Se centraba, así pues, en la eficacia y la eficiencia. En la actualidad, ya hemos asistido a la explosión en el uso de las redes sociales, de los teléfonos inteligentes, las tabletas digitales y la consolidación del movimiento del “open data” y de las iniciativas de “gobierno abierto”. Por ello, “el objetivo ahora no es sólo mejorar la prestación de los servicios públicos, sino también aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y facilitar la participación y la colaboración ciudadana en el diseño y en la implementación de las propias políticas, así como a la reutilización de la inmensa cantidad de datos en poder de las administraciones públicas y de los gobiernos para crear nuevos servicios innovadores e imaginar nuevos usos para esos datos, tanto en el ámbito privado como en el público” (Márquez, 2014, pp. 7-9). A esto podríamos añadir que, además, el gobierno electrónico ha llegado al poder judicial y al legislativo, dejando de ser una herramienta exclusiva del ejecutivo. El texto, así pues, 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 democráticamente, sino que se centra en cómo los gobiernos intentan mejorar su legitimación vía procesos y resultados y,

<sup>1</sup> Los gobiernos autonómicos están desarrollando también sus propias políticas, muchas veces de forma más avanzada y coherente que el Estado, pero no existe espacio para hacer su análisis en este texto.

sobre todo, los límites de estos procesos en una democracia representativa. Finalmente, no podemos obviar que estas nuevas tecnologías (en esencia Internet 2.0) se desarrollan con objetivos de beneficio económico y que se sitúan en el marco de una economía de mercado globalizada; las NTIC sirven al desarrollo del modelo capitalista y, usadas adecuadamente por el Estado, pueden generar crecimiento económico gracias a los programas de open data y a la reducción de costes públicos. En suma, no se crean por las empresas para generar más democracia y mejorar la deliberación, otra cosa es que las redes sociales puedan usarse para ello.

En cuanto al modelo de democracia que tenemos como referencia, y en el que se sitúan estas políticas, es esencialmente agregacionista y no deliberativo, representativo y no directo, débil y no fuerte (Villoria y Ramírez Alujas, 2013). El agregacionismo tiene su inicial expresión en la obra de Schumpeter, para quien la democracia sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976: 269). Este modelo toma como referencia el mercado y la elección racional egoísta como mecanismo de explicación de las conductas humanas y se centra en el mecanismo del voto como referente esencial para la toma de decisiones políticas. Frente a ello, la democracia deliberativa pone el énfasis en los procedimientos de argumentación y comunicación, en la búsqueda del consenso y el interés general (Cohen, 1996). Por otra parte, a este modelo agregacionista se le suma hoy en día una mayor preocupación por la calidad de los procesos. 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, así pues, en criterios clave de legitimación. En suma, el modelo de democracia que tenemos como referencia procura, respetando la esencia agregacionista, 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.

Finalmente, la transparencia de la que hablamos, en coherencia con todo lo anterior, se refiere a un flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (Kauffman y Kraay, 2002), información que, en el ámbito de lo público, que es el que tratamos aquí, debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden y a quienes participan o son objeto de la decisión. Esta definición conecta con ideales básicos de la democracia representativa, así, en una famosa carta de Madison a W. T. Barry (1822), dice aquél: *"A popular Government without popular information or the means of acquiring it, is but a Prologue to a Farce or a Tragedy or perhaps both. Knowledge will forever govern ignorance, and a people who mean to be their own Governors must arm themselves with the power knowledge gives."* La democracia, en suma, requiere ciudadanos/as informados, exige personas con capacidad para juzgar lo que hace el gobierno y ello sólo se puede alcanzar con la transparencia y la formación. Del mismo modo, esto exige gobernantes que son capaces de mostrarse ante la ciudadanía, y que entienden, con Kant, que lo que distingue al *político moral* es el haber comprendido que la estrategia del secreto frustra los fines de una asociación de seres libres (Greppi, 2013).



Ahora bien, para finalizar esta introducción, conviene recordar que la transparencia tiene distintas modalidades (Sosa, 2011): Puede ser opaca o clara, activa o pasiva. 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 ciudadana; 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, ayudando 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). Por otra parte, la transparencia activa se basa en aportar bases de datos compatibles y reutilizables, y toda la información necesaria para conocer y controlar el funcionamiento del Estado; actualmente se hace a través de plataformas integradas que, gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten un acceso inmediato a datos de todo tipo que, al reutilizarlos, generan un inmenso valor agregado. Pero también puede ser pasiva: en este caso es información a demanda, vinculada al derecho de acceso a información. A veces, la transparencia activa puede ser opaca, sobre todo si se usa de forma manipulada, parcial, no reutilizable y desintegrada. Y la transparencia pasiva, del mismo modo, puede ser castrada a través del exceso de datos irrelevantes y la tardanza en la respuesta a la petición. En suma, es cierto que la transparencia es un requisito esencial de la democracia, pero no es el único y debe equilibrarse con otros en función de variables como la seguridad, la propiedad privada o la privacidad; más aún, la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran (Etzioni, 2010).

## II. La Ley de transparencia: ¿por qué ahora?

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG), es una ley que surge en una sociedad democrática casi plenamente digitalizada, aunque con brechas digitales aún evidentes, una sociedad donde las redes sociales se estructuran cada vez más mediante las nuevas tecnologías y pueden, gracias a ello, expandirse de forma global y comunicarse a velocidades casi instantáneas. En esta sociedad, pensar que los documentos físicos constituyen todavía un elemento clave de poder e influencia o que se pueden poner puertas a la información y hacerla llegar a sectores muy específicos, sin que se difumine, es ciertamente irreal. Por desgracia, en la Administración española actual todavía conviven los dos mundos, el del siglo XIX y el del XXI, y eso se comprueba en la norma que analizamos y se comprobará aún más en las dificultades de implantación que sufriremos. En todo caso, la ley llegó y, lo primero que deberíamos preguntarnos, es por qué llegó ahora y no hace ya casi diez años, como algunos estuvimos defendiendo en su momento. En general, hay tres tipos de razones para explicarse las causas de la norma y una especial para explicarse por qué ahora y no durante los dos gobiernos del Presidente Zapatero, a pesar de que estaba en el programa electoral desde 2004.

En relación a esta última cuestión, es importante considerar que la Administración española ha funcionado -y funciona- con opacidad desde sus mismos orígenes. Los "*arcana imperii*" son parte esencial de la configuración y el ejercicio del poder en la España imperial y, posteriormente, en los intentos racionalizadores de las administraciones liberales y tecnocráticas. Como sabemos bien quienes nos insertamos en enfoques institucionalistas, el camino generado en

diversas coyunturas críticas constituye un camino de dependencia del que es muy difícil salirse (Pierson, 2000, 2004; North, 1994, 2001). El equilibrio puntuado, en este caso, no ha dejado de tener siempre el mismo desequilibrio a favor de la opacidad y en contra de la transparencia. En el año 2004 esta propuesta entró en el programa electoral del PSOE como un pío deseo que, posteriormente, chocó con la realidad interna de una burocracia insensible al valor transparencia y con unos líderes políticos que siguieron creyendo que más opacidad era más poder, de ahí las continuas dilaciones en la aprobación de la norma prometida. No obstante, la mera promesa ya era un cambio muy importante. Siguiendo la famosa metáfora de J. Kingdon (2003) sobre las ventanas de oportunidad, podríamos decir que la transparencia ni era un problema social relevante en 2004, ni había voluntad política real de generar una política en el tema y, tan sólo, había instrumentos (ante-proyectos de normas, informes) en busca de problemas para cuando surgiera la ocasión.

Pero en estos diez últimos años surge una coyuntura crítica, además de una inicialmente débil coalición promotora –coalición que se va ampliando y reforzando- (Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993), que cambian el statu quo. Es probable, incluso, que sin la coyuntura crítica -la gran crisis económica y social de España- cambios graduales y efectos acumulativos hubieran conseguido, poco a poco, el cambio en el modelo de política hacia el acceso a datos y la apertura gubernamental; la “idea” de la transparencia tiene en las democracias actuales un poder extraordinario y su influencia en los procesos discursivos es cada vez mayor (Thelen, 1999, 2003; Mahoney y Thelen 2009); no obstante, en todo caso, un nuevo gobierno con necesidades específicas de legitimación, presiones externas -reforzamiento de la coalición promotora y presión europea-, ciertos liderazgos internos -el papel de la Vicepresidenta y su equipo-, la crisis del sistema económico y político y la cada vez mayor disposición de instrumentos tecnológicos para hacer frente al reto de la transparencia dieron lugar a que se juntaran todos los elementos esenciales para que la ventana se abriera y, una vez abierta, se ampliaran las presiones hacia una política de transparencia con todas las consecuencias.

Puestos en la visión gubernamental, la política de transparencia y, en concreto, la ley que analizamos, tiene tres objetivos esenciales. En primer lugar, recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional, “regenerando la democracia”. Segundo, prevenir una corrupción que ha aportado, durante los últimos años, nuevos titulares de prensa diariamente. Finalmente, reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera. Si se analizan conjuntamente, los tres objetivos están conectados a un problema esencial: la deslegitimación del poder político que vive hoy en día España. Analicemos brevemente qué está pasando.

### III. El problema: Crisis de legitimidad.

La legitimidad es un concepto complejo y con muy diferentes aristas. Por una parte, siguiendo a Weber (1947), podríamos decir que la legitimidad se relaciona con la creencia en que quien nos manda tiene derecho a hacerlo y en la correspondiente obligación de obedecer. Si aceptamos esta fórmula, tendremos que asumir que últimamente la obediencia voluntaria a las decisiones de los que gobiernan ha tenido algunas respuestas críticas en las democracias de todo el mundo. No es sólo el 15M en España, es también *Occupy Wall Street*, son las manifestaciones en Brasil relacionadas con los fastos del Mundial, es la ocupación de la plaza de Taksim en Estambul, etc. En suma, las democracias actuales se enfrentan a múltiples respuestas críticas que conectan con la imagen deteriorada de los partidos políticos y sus dirigentes. Las nuevas tecnologías de información y



comunicación y el desarrollo de la sociedad red dan poder a actores nuevos (como los movimientos sociales o los gestores de redes de agregación de datos y comunicación) que compiten con unos partidos envejecidos y demasiado preocupados por sus propias luchas de poder. Gracias a las TIC la información fluye con una velocidad y complejidad enorme, lo cual nos permite conocer los múltiples errores de los dirigentes políticos y, al tiempo, nos abre las vías hacia formas novedosas de comunicación y generación de redes de influencia. Sectores (aún minoritarios) de la sociedad civil se sienten con capacidad y fuerza como para poder articular alternativas a los partidos consolidados. Y todo ello en un entorno en el que se conoce mejor que nunca cómo y por qué alguien dirige un gobierno y sus métodos de llegar al poder. La consecuencia es que se hace más difícil creer en la legitimidad carismática y la racional-legal es insuficiente, pues quien manda debe aportar más resultados que la mera asunción de las reglas de selección y reemplazo: debe aportar soluciones a los problemas sociales y económicos en un mundo interconectado.

En otra versión del concepto, la de Beetham (1991), la legitimidad es más contextual y depende de las circunstancias sociales y culturales. De acuerdo con esa idea, la legitimidad se fundamenta en tres componentes: en primer lugar, la conformidad del poder con las normas o con el derecho legalmente definido; el segundo componente, se refiere a la conformidad de las normas establecidas con el sistema de creencias existente en esa sociedad, de forma que si las normas chocan con las creencias tenderán a ser rechazadas; y el tercero es la expresión de consentimiento por parte de los subordinados al poder.

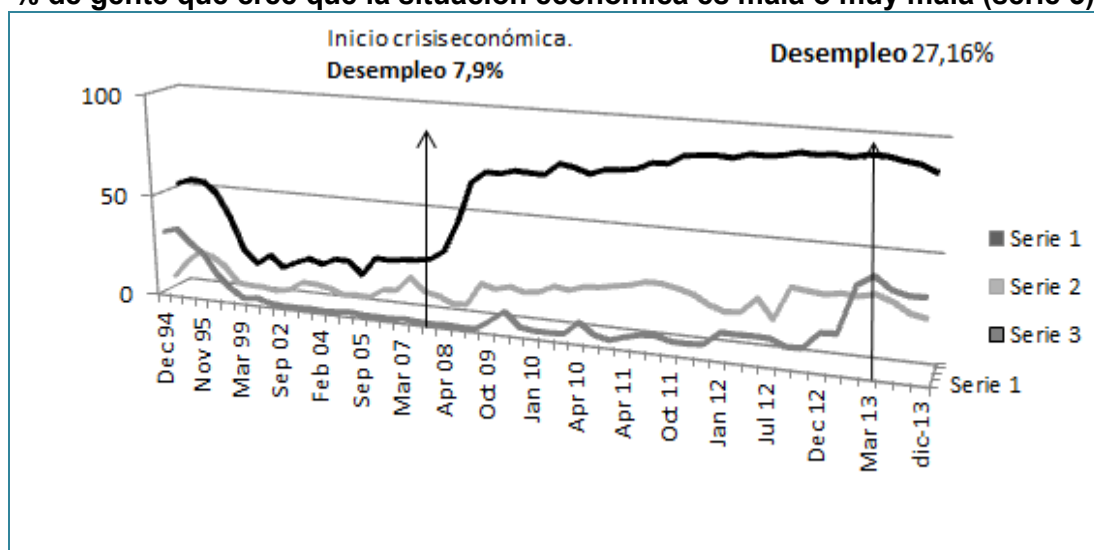
Analicemos la situación de los gobiernos y las instituciones políticas esenciales siguiendo ahora el modelo de Beetham. En primer lugar, estas instituciones deben seguir unas leyes (aunque sean mínimas) y, lógicamente, el conocimiento público del incumplimiento de las normas por las mismas genera indignación en la ciudadanía. Más aún cuando las normas las hacen los propios políticos a través de sus representantes en el Parlamento. Por otra parte, los partidos políticos en el poder, al hacer las normas, pueden tratar de utilizar las mismas para garantizar su poder, evitando la llegada de intrusos al círculo de poder e influencia clave y garantizándose recursos estatales para su supervivencia, circunstancia que también hemos vivido. En suma, las normas sabemos que se incumplen a menudo, sobre todo las de financiación de partidos, las relativas a la contratación y subvenciones públicas, o las que tratan de asegurar la imparcialidad de las administraciones; y además, muchas se hacen sin garantizar el equilibrio en el campo de juego que la democracia demanda.

En cuanto a la conexión de las normas con el marco de creencias y valores de la sociedad correspondiente, es muy interesante ver cómo en ciertas encuestas ya aparece claramente en España una distancia entre cómo creen nuestros representantes que deben actuar y cómo los ciudadanos queremos que nos representen. El modelo tradicional de representación, en el que los dirigentes de los partidos tradicionales aún creen, es el de la delegación. Ustedes nos votaron, déjenos trabajar por ustedes y, si no les gusta, a los cuatro años no nos voten. Sin embargo, los ciudadanos ya no creemos en esa delegación y pedimos mucha más transparencia y rendición de cuentas; esperamos de nuestros dirigentes que continuamente nos expliquen, que nos consulten y que asuman consecuencias por sus errores. Esa tensión de creencias y valores está siendo demoledora para los dirigentes tradicionales de los partidos históricos. Finalmente, en cuanto al consentimiento, nos remitimos a los datos previos sobre la contestación existente, cómo la afiliación a partidos ha bajado en casi todo el mundo y especialmente en

Europa y cómo la participación en las elecciones ha mostrado bajadas claras en numerosos países donde no es obligatoria (Whiteley, 2014).

Veamos ahora algunos datos sobre esta deslegitimación creciente del funcionamiento del sistema. Si se analizan los problemas más importantes para los españoles desde mediados de 2009, veremos que el paro (unido a la situación económica general), la corrupción y los políticos ocupan los tres puestos principales. Más aún, la creencia de que los políticos son un problema y que la corrupción es uno de los tres problemas más graves en el país se ha ido acrecentando en los últimos cuatro años y ha generado un estado de opinión ciertamente preocupante (ver más abajo el gráfico 1). Esta creencia va correlacionada con la creencia en que la economía va mal o muy mal, de forma que cuando más del 50% de los encuestados/as creen que la economía del país va mal o muy mal es cuando empiezan a elevarse las respuestas que sitúan la corrupción y los políticos como problema. En suma, bajo rendimiento percibido, unido a corrupción deslegitiman profundamente a los gobiernos y a las instituciones políticas.

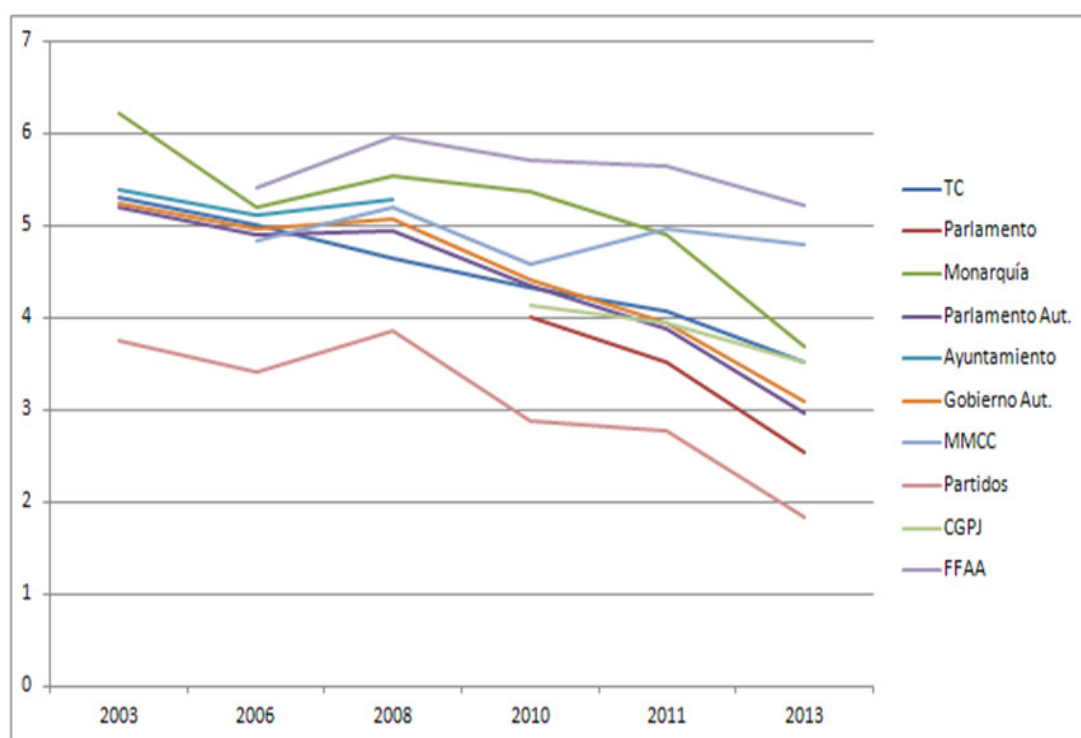
**Gráfico 1: % de gente que cree que la corrupción (Serie 1) y los políticos (Serie 2) son uno de los tres problemas más importantes del país. Y % de gente que cree que la situación económica es mala o muy mala (serie 3).**



Fuente: Barómetros del CIS y Encuestas de Población activa (INE).

La desconfianza hacia las diversas instituciones públicas del país no ha hecho sino expandirse (ver gráfico 2), como demuestran los estudios del CIS (ver, por ejemplo, Estudio nº 2.984, Abril 2013). Y, más aún, los niveles de confianza política han caído a datos históricamente bajos; si se toman las series del CIS desde 1996, se han perdido más de 20 puntos desde entonces hasta ahora (del 50% al 30%) en los niveles de confianza política de los españoles/as (Jiménez, 2013, pp. 132-133). Es cierto que ello, en los últimos cinco años, ha ido muy vinculado, como se pudo ver en el gráfico 1, a la percepción del bajo rendimiento de los gobiernos en la lucha contra la crisis económica, pero en cualquier caso, esta profundización en los tradicionales rasgos de desafección en España empieza a ser demoledora. La ley de transparencia se ha pensado como una palanca que ayude a recuperar legitimidad y, por ello, se ha conectado reiteradamente por el gobierno a la lucha contra la desafección política.

**Gráfico 2: Evolución de las puntuaciones medias de confianza en diferentes instituciones en España, 2003-2013**



Fuente: Banco de datos del CIS

Por otra parte, también, en diferentes declaraciones, se ha vinculado a la ley a la lucha contra la corrupción. Es cierto que desde el año 1994 (primeros datos existentes), la mayoría de los españoles ha creído que la corrupción política había aumentado o permanecido igual durante el año precedente (Díez Nicolás, 2013). Pero los datos actuales de percepción son demoledores y comparativamente con Europa nos sitúan como el país en el que más ha empeorado la percepción de corrupción (ver tabla 1).

**Tabla 1. Percepción de la corrupción en España, según los Eurobarómetros 325, 374, 397.**

| Países  | Eurobarómetro 325, 2009. De acuerdo con "hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país". | Eurobarómetro 374, 2011. De acuerdo con "hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país". | Eurobarómetro 397, 2013. De acuerdo con "hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país". |
|---------|--|--|--|
| Austria | 66%  | 85%  | 73%  |



|                |            |            |            |
|----------------|------------|------------|------------|
| Czech Republic | 96%        | 95%        | 94%        |
| Denmark        | 35%        | 25%        | 38%        |
| Finland        | 68%        | 50%        | 51%        |
| France         | 83%        | 80%        | 76%        |
| Germany        | 80%        | 70%        | 74%        |
| Greece         | 98%        | 99%        | 97%        |
| Hungary        | 98%        | 86%        | 72%        |
| Holland        | 56%        | 39%        | 57%        |
| Italy          | 89%        | 95%        | 93%        |
| Poland         | 86%        | 73%        | 78%        |
| Portugal       | 91%        | 91%        | 86%        |
| Romania        | 87%        | 89%        | 82%        |
| U.K.           | 76%        | 73%        | 72%        |
| <b>Spain</b>   | <b>91%</b> | <b>93%</b> | <b>95%</b> |

Fuente: Eurobarometers 325; 374; 397.

Más aún, según el citado Eurobarómetro de 2013, el 77% de los españoles creen que la corrupción es parte de la cultura de los negocios en el país (la media europea es del 67%), el 84% creen que el soborno y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 73%), el 67% que la única forma de tener éxito en los negocios son las conexiones políticas (media europea 59%). Los españoles ven que la conexión entre dinero y política es continua y perversa. Pero más preocupante aún, desde la perspectiva económica es ver cómo las empresas radicadas en España asumen estas ideas e, incluso las radicalizan. Así, para el 54% de las empresas españolas la corrupción es un problema al hacer negocios (media europea 43%); también el patronazgo lo es para el 46% (media europea el 41%). Somos el país líder en Europa en la creencia por parte de nuestras empresas en la extensión de la corrupción en la contratación: 83% a nivel nacional y 90% a nivel regional y local (media europea 56% y 60% respectivamente). Las empresas españolas son las que tienen el record europeo de percepción de corrupción, junto a las griegas: el 97% (la media UE es del 75%). Las malas prácticas que en términos generales se observan por nuestras empresas son: favorecer amigos y familia al hacer negocios, el nepotismo y clientelismo en la administración, y la opaca financiación de los partidos. El 91% de nuestra empresas ven excesivos vínculos entre dinero y política (media europea 80%); el 93% cree que la corrupción y el favoritismo daña los negocios (media europea 73%); y el 78% creen que los sobornos y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea 69%).

Tal vez por todo esto, las empresas españolas son las que, junto con las chipriotas, menos participan en contratación pública: el 11% de ellas en los últimos 3 años (29% en la UE). El 42%, de entre las que han participado, cree que la corrupción le ha impedido ganar concursos, frente a una media europea del 32%. Los problemas que, en relación a la contratación se han hallado son los siguientes (ver tabla 2).

**Tabla 2. Principales problemas de la contratación pública según las empresas. % de empresas que consideran el ítem propuesto como un problema.**

| Problemas | Contratos teledirigidos | Conflictos de interés | Arreglos previos/ colusión | Criterios de selección poco claros | Diseño realizado por el contratista | Abuso de procesos negociados | Modificados | Abuso de emergencia |
|-----------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------|---------------------|
| UE        | 57                      | 54                    | 52                         | 51                                 | 46                                  | 47                           | 44          | 46                  |
| España    | 80                      | 79                    | 71                         | 72                                 | 56                                  | 72                           | 69          | 64                  |

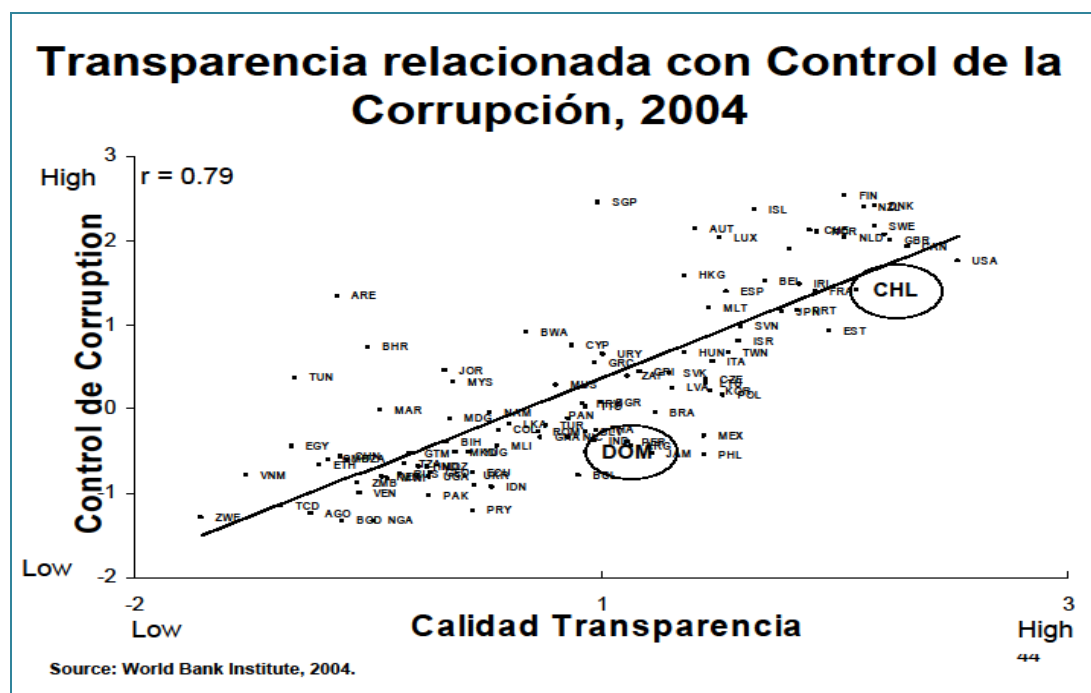
Fuente: Eurobarómetro 374

Es cierto que la alta percepción de corrupción tiene relación con factores históricos, de desconfianza institucional sólidamente afianzada (Torcal y Magalhaes, 2010), que ha sido reforzada por la continua presencia de noticias de corrupción política, sobre todo a partir de finales de la década de 1980, con puntas en función de la llegada de nuevos escándalos (Jiménez y Villoria, 2012; Della Porta, 2000). En tanto la corrupción es un fenómeno que existe en la mirada del perceptor, un sentimiento pre-existente de desconfianza hacia los políticos seguro que afecta las respuestas sobre la inmoralidad de los mismos, predisponiendo a los ciudadanos a adscribir motivos corruptos a los actos de aquéllos (Wroe. Allen y Birch, 2013, p. 176). La confianza institucional, además, tiene una fuerte relación con la confianza interpersonal (Inglehart y Wenzel, 2005; Putnam, 1993) y ambas con la corrupción (Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Eek, 2009; Della Porta y Vanucci, 1999). Por ello, existe correlación positiva entre los bajos niveles de confianza intersubjetiva y la percepción de corrupción (Villoria, Van Ryzin y Lavena 2013), de forma que ese bajo nivel de confianza entre los ciudadanos, rasgo consolidado en España desde que se mide esta variable, podría afectar a la percepción de corrupción y viceversa.

#### IV. Una solución: más transparencia

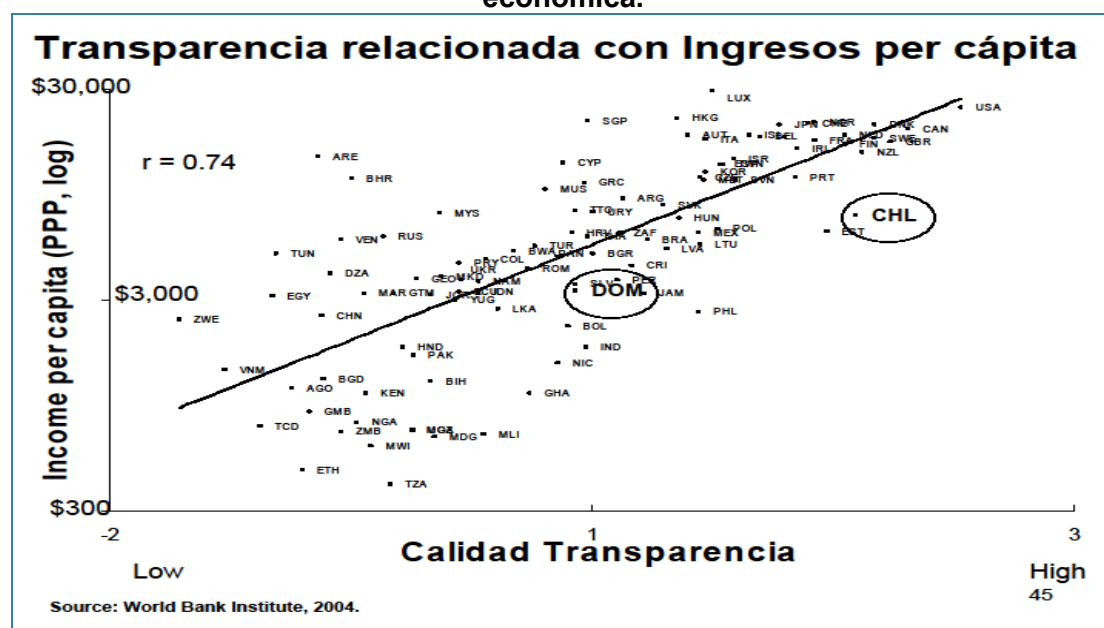
Ante este estado de cosas, la transparencia aparece como una solución legitimadora de alto rendimiento y coste relativamente bajo. Las ideas que existen en el mercado de las soluciones públicas refuerzan esta opción. Para empezar, la ley de transparencia se ha considerado como un antídoto contra la corrupción, sobre todo porque permitiría detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas, sobre todo si la persecución y sanción siguen a la detección previa. La correlación entre transparencia y baja corrupción, empíricamente demostrable, reforzaría esta creencia (ver gráfico 3).

Gráfico 3. Correlación entre transparencia y corrupción



Finalmente, los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos (Akerlof, 1970; Stiglitz, 2000; 2002). Para empezar, porque los costes de transacción se disparan con la opacidad. Los datos económicos sobre el funcionamiento de la economía, cuando son proporcionados de forma rigurosa por los Estados, ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos, los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. La economía global no podría funcionar sin datos fiables de inflación, déficit o endeudamiento por país. Islam (2003) indica que existen países con una cultura de apertura y otros con una cultura de opacidad. En estos últimos no existen incentivos suficientes para presionar a los gobiernos a que se muestren más abiertos e inclusivos; además, existen problemas de acción colectiva para generar coaliciones fuertes a favor del derecho a la información. Todo ello afecta negativamente al funcionamiento de la economía y el sistema democrático. Por el contrario, la transparencia se correlaciona fuertemente con la riqueza per cápita (ver gráfico 4). La apuesta por la transparencia, en consecuencia, es también una apuesta por el crecimiento económico y la inversión.

Gráfico 4. Correlación entre transparencia y eficiencia económica.



Nuria Cunill (2006) ha defendido que la transparencia en la gestión pública ayuda a mejorar la calidad de la democracia y a mejorar la eficiencia. En concreto, la autora asegura que la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos y la coproducción supeditan su eficacia a la transparencia. Más aún, la transparencia vinculada al uso de las nuevas tecnologías produce incrementos de eficiencia notables. Hoy en día, a través de los *apps* y los *wikis* este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. *Open Government* crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki-government*. Con el *open data* plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento, crear empleo a través de la generación de nuevas empresas y ONG,s que traten dichos datos, con los positivos efectos que para la economía tiene esta sinergia. De acuerdo a la *National Audit Office* británica (2012), la apertura de datos puede generar importantes beneficios a la economía británica (en torno a los 20.000 millones de euros es el valor atribuido a los datos existentes). Para que esta riqueza llegue a los ciudadanos, en diciembre de 2011 ya se había realizado la conexión de 7.865 archivos públicos con datos reutilizables en la web [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk). De hecho, más de 47 millones de ciudadanos habían visitado la página web de la policía sobre los mapas de criminalidad sólo entre los meses de febrero y diciembre de 2011. En esta línea, una investigación reciente sobre la reutilización de la información pública en la Unión Europea estimó que el valor de dicha información puede rondar los 140 mil millones de euros al año (Vickery, 2011).

En suma, que las ideas sobre el valor de la transparencia para resolver problemas importantes en el país se fue consolidando. Las ideas son importantes para clarificar objetivos, definir el rango de posibilidades de acción, o ayudar a seleccionar el impacto concreto que se quiere, en ausencia de una única solución, pero no hay que olvidar que también son útiles para racionalizar decisiones ya tomadas y para institucionalizar ideas previas (Majone, 2001, p. 3). Las ideas existen a tres niveles: en las políticas, programas y filosofías; y son de dos tipos: cognitivas y normativas. Un discurso es un proceso interactivo de transmisión de

ideas y se desarrolla de dos formas: en el discurso coordinativo entre los actores de una política y en el discurso comunicativo entre los actores políticos y el público. En los sistemas políticos sencillos prima la variante comunicativa, en los sistemas complejos prima la variante coordinativa (Schmidt, 2008, 2010). Cuando se estudia esta reforma administrativa es muy importante, por ello, considerar la relevancia explicativa de las ideas, en las cuales existen expectativas normativas sobre por qué cierta conducta es deseable y necesaria, así como asunciones y puntos de vista cognitivos sobre cómo deberían actuar los actores y las organizaciones ante el problema correspondiente (Powell 1991). En suma, el discurso de la coalición promotora se sofisticó lo suficiente como para reducir las resistencias al cambio. Por ello, podemos concluir que la LTBG es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que, ante una ventana de oportunidad, han triunfado y se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de nuestra democracia.

## V. La política

Todo este conjunto de factores funciona si, al final, existe también un interés político en que la transparencia se convierta en una política comunicable y se pueda vender electoralmente. Si analizamos el Programa del Partido Popular para las Elecciones Generales del 2 de noviembre de 2011, estaba claro que este partido había visto los réditos electorales en la promoción de la transparencia. Así, dice: “Aprobaremos con carácter inmediato y de acuerdo con los principios que inspiran el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La ley abordará desde una perspectiva integral la transparencia como un derecho de los ciudadanos y como un principio básico de actuación de todas las administraciones públicas, garantizando de manera ponderada el derecho a la protección de datos de carácter personal y salvaguardando siempre el interés general”. Una vez ganadas las elecciones, la Vicepresidenta del Gobierno asumió este compromiso como prioritario y declaró en Comparecencia del 23 de marzo de 2012 en el Senado: “el Gobierno pretende ponerse “a la vanguardia mundial” en este asunto. La propia elaboración de la ley será novedosa. Se abrirá un proceso para que los ciudadanos puedan opinar a través de las webs del Gobierno<sup>2</sup>”.

Así se hizo y el ante-proyecto de ley se sometió a información pública. Hubo una notable participación de más de 78.000 visitas y se formularon más de 3.600 observaciones<sup>3</sup>. Los temas más debatidos fueron la ampliación de los sujetos obligados a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y a todas las personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos; la reivindicación del reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental, la oposición al silencio negativo en caso de falta de respuesta en plazo; y la demanda de creación de un órgano verdaderamente independiente como garantía de la efectividad de la Ley. Los mismos temas marcarían el debate parlamentario. En las comparecencias en el Congreso, puede decirse que los expertos fueron unánimes en la propuesta de ampliación de los sujetos obligados a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos y asociaciones de empresarios (en la propia Ley de Transparencia o en su propia normativa reguladora; sobre eso hubo discrepancias). También en la necesidad de incluir sanciones por incumplimiento de las normas sobre publicidad activa y pasiva y en la exigencia de optar por un órgano

<sup>2</sup> <http://www.rtve.es/noticias/20120323/ley-transparencia/509675.shtml>

<sup>3</sup> Intervención de la vicepresidenta del Gobierno durante la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros (18-05-2012)

de control verdaderamente independiente. Todas estas sugerencias unánimes serían objeto de consenso en la intensa negociación informal que se desarrolló entre los grupos parlamentarios una vez finalizada la ronda de comparecencias. Por el contrario, hubo discrepancias en algunos puntos: la naturaleza o no de derecho fundamental del derecho de acceso y, por ende, su necesaria tramitación como ley orgánica; la previsión del silencio como positivo o negativo, y la pertinencia de regular en la propia Ley de Transparencia la actividad de los *lobbies*. En todos estos puntos la Ley siguió lo ya previsto en el Proyecto (Guichot, 2014).

Finalmente, y pese a que todos los grupos afirmaron que el texto sometido a votación era mucho más avanzado que el proyecto remitido al Congreso por el Gobierno, la Ley fue aprobada con los votos a favor de los partidos de centro-derecha y derecha; y en contra de todo el espectro de centro-izquierda e izquierda. Tras su paso por el Senado, el día 28 de noviembre de 2013 fue aprobada en el Congreso de los Diputados la Ley de Transparencia. Se previó la entrada en vigor al año de su publicación, que se extiende a dos años para los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. En los discursos legitimatorios del gobierno, la aprobación de esta norma, en el marco de las otras políticas de regeneración democrática, aparece como un hito esencial en su trabajo por salir de la crisis económica y social.

## VI. ¿Servirá para algo?

Conociendo sus objetivos y los problemas que pretende afrontar, la pregunta clave, ahora, es si la ley permitirá relegitimar la acción pública, si prevendrá la corrupción y si incrementará la eficiencia de nuestras administraciones. Lógicamente, para saber si estos nobles fines se alcanzan, será necesario realizar una evaluación de la política de transparencia una vez que la norma se implemente plenamente. Pero para que se implemente adecuadamente, será preciso que se den toda una serie de variables que permitan que los juegos de intereses y las capacidades de los actores alcancen equilibrios positivos y que no se produzcan vetos paralizadores. En concreto, y siguiendo la literatura existente sobre esta materia, se pueden identificar los siguientes retos para que una estrategia de transparencia y acceso a la información sea implementada de forma efectiva:

- Que exista un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz, pues de lo contrario ni con buena voluntad se podrá dar la información exigida.
- Una simplificación exigente de normas y procedimientos. Si esta simplificación no se produce, la información será difícilmente clara, estructurada y entendible.
- Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. En este caso, nos encontramos ante un problema de voluntad política, no tanto ante un problema técnico, pues la ingeniería informática y de telecomunicaciones tiene respuesta a estos problemas. Considerando los antecedentes en tantas políticas y programas españoles, parece que va a ser muy difícil superar este reto. El trabajo por silos es parte consustancial de la cultura organizativa española, los departamentos del mismo gobierno no se pasan información entre ellos, ni siquiera dentro de los ministerios las Direcciones Generales se la pasan, con que imaginemos cómo se la pasarán entre administraciones diferentes y de partidos distintos.

- Una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma. Este reto pertenece a lo que denominaríamos “back office”; la reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad debe ser desarrollada en cada unidad de gobierno.
- Una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. Para ello, será importante el compromiso de todas las Administraciones con esta forma de presentación de datos, tan importante para el adecuado control del gobierno y con tantas posibilidades para la generación de riqueza. Por ejemplo, en 2012, en el Reino Unido, el 75 por ciento de los datos de [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk) eran reutilizables y de propiedad abierta.
- Un sistema de incentivos al cumplimiento. Para ello, los premios a la transparencia, o los rankings gestionados por organismos independientes son una fuente excelente de promoción del cumplimiento de las normas.
- Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. Existen enormes fallos en la LTBG en esta materia.
- Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. Este requisito se refiere mayormente al derecho de acceso, aunque en publicidad activa también son importantes los procedimientos de control y demanda. Así como el control de calidad del proceso de implementación.
- Una formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores. La ley en este sentido exige el desarrollo de un plan de formación en la materia, que, a nuestro juicio, debería completarse con una formación en gobierno abierto y en integridad.
- Un presupuesto suficiente. De acuerdo a la Oficina de Auditoría Británica, la media de gasto por departamento en la implantación del sistema de open data es de entre £53,000 y £500,000, lo cual indica que la implantación de la LTBG exigirá una inversión importante, no sólo en tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes.
- Un órgano político impulsor con relevancia y peso político. En este caso, la LTBG pone para la AGE al Ministerio de Presidencia a la cabeza, es una buena idea, dado el peso extraordinario de la Vicepresidencia en la labor del Gobierno y su coordinación.
- Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros. Habrá que ver cómo se estructura finalmente el Consejo de Transparencia, pero, por ahora, la independencia del órgano no parece asegurada plenamente.

Por otra parte, los resultados de la investigación internacional sobre open data son reveladores de algunos de los problemas que se van a tener para conseguir los objetivos antes citados si no se desarrolla una estrategia más holística. Para empezar, Bauhr y Grimes (2013) han encontrado que la

transparencia sólo relegitima al gobierno y reduce la corrupción si, al tiempo, se mejora la rendición de cuentas; esto está en línea con el célebre modelo de Klitgaard's (1988) que postula que la mejora del control reduce la corrupción. Si se incrementa la transparencia y se permite la reutilización, probablemente la sociedad civil encontrará ineficiencias y actos no muy honestos; si, ante ello, la Administración no da la explicación adecuada y asume las responsabilidades correspondientes, entonces no se avanzará mucho en la legitimación del gobierno, sino todo lo contrario.

Por su parte, Heald (2012) ha resaltado que no todos los datos que se publicitan son iguales en la lucha contra la corrupción; de ahí que sea relevante separar los datos importantes a tal fin de los que no lo son. Finalmente, Worthy (2013), basándose en la experiencia del Reino Unido en la implementación del *open government* defiende que el impacto del *open data* depende de la existencia de una sociedad civil fuerte y del uso sostenido que hace esta de las posibilidades que le otorga la reutilización y la publicidad. También, depende de la existencia de una auténtica separación de poderes y de los controles y chequeos mutuos.

En relación a la búsqueda de eficacia y eficiencia a través de la transparencia, es importante considerar que hoy en día la gestión pública es muy compleja y está vinculada a la acción de múltiples actores públicos y privados, con lo que pensar en un control jerárquico de nivel departamental (por silos aislados) es claramente insuficiente. Un buen control de resultados y del gasto no significa necesariamente “enumerar en detalle y cuantificar todos los objetivos, indicadores y actividades a realizar para ejercer un estricto seguimiento y control del cumplimiento de objetivos” (Zapico, 2013, p. 337). Esta estrategia está dando lugar a comportamientos disfuncionales (maquillaje de información, retención hasta el momento en que el órgano de control ya no tenga tiempo para hacer un control eficaz, desborde de información hacia los órganos centrales, etc). Por ello, siguiendo de nuevo a Zapico (2013), es tiempo para conectar la gestión por resultados con las políticas de gobierno abierto y buscar a través de la transparencia que los organismos públicos controlen resultados de forma coordinada e inter-organizacional, que se busque la participación ciudadana y su colaboración en el control de los objetivos y del gasto público, que se evalúen los resultados e impactos con participación de los afectados, que se transparenten mejor los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas de gasto y que se gestione el control de forma orientada al aprendizaje.

Con todas estas enseñanzas, esperemos que podamos afrontar la implantación de la LTBG con una estrategia suficientemente sofisticada como para evitar bloqueos, incumplimientos y fracasos superables con una buena hoja de ruta. En todo caso, no estamos hablando de nuevos modelos de democracia, simplemente de adaptaciones incrementales al modelo ya existente.

## VII. Bibliografía

- ACKERLOF, G. A., (1970) “*The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*”, *Quarterly Journal of Economics* vol. 84, núm 3, August, pp. 488-500.
- BARBER, B. (1998) *Which Technology and Which Democracy?* MIT Communications Forum, <http://web.mit.edu/comm-forum/papers/barber.html> (último acceso 15 de septiembre de 2014)
- BAUHR, M., y GRIMES, M., (2013) “*Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability*”, *Governance*. DOI: 0.1111/gove.12033.



- BEETHAM, D. (1991) *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan
- 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.
- 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*, Nº 2, June-July 2012, pp. 27-39
- CUNILL, N. (2006) *La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?*, en MEZONES F. (ed.): *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala, pp. 25-59.
- DELLA PORTA, D. (2000) *Social capital, beliefs in government and political corruption*, en Pharr S. y Putnam R., *Disaffected Democracies*, Princeton, Princeton University Press, pp. 202-231.
- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A. (1997) *The ‘Perverse Effects’ of Political Corruption*, en HEYWOOD, P., *Political Corruption*, Blackwell Pub., Oxford, pp. 100-123.
- DÍEZ NICOLÁS, J. (2013) *Actitudes hacia la corrupción* en FERNÁNDEZ STEINKO, A., *Delincuencia, finanzas y globalización*. CIS, Madrid., pp. 211-245.
- ETZIONI, A. (2010) “Is Transparency the Best Disinfectant?”, *Journal of Political Philosophy*, [Volume 18, Issue 4](#): 389–404.
- GREPPI, A. (2013) *Contra la falsa transparencia. Genealogías y consecuencias en la esfera pública. Teoría Política*, año 3: 115-138.
- GUICHOT, E. (coord.) (2014), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Madrid, Tecnos.
- HEALD, David. (2012) “Why is transparency about public expenditure so elusive?” *International Review of Administrative Sciences* 78 (1), pp. 30-49.
- INGLEHART, R. y WENZEL, C. (2005) *Modernization, cultural change and democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge, Cambridge University Press
- ISLAM, R. (2003), “Do More Transparent Governments Govern Better?”, *Policy Research Working Paper 3077*. World Bank, Washington. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-3077>
- JIMÉNEZ, J.F. (2013) “Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España”, *Barataria*, nº 15: 125-141.
- JIMÉNEZ, F. y VILLORIA, M. (2012) *Political Finance, Urban Development and Political Corruption in Spain*, en MENDILOW J. (ed.), *Money, Corruption and Political Competition in Established and Emerging Democracies*, Lexington Books, 121-145
- KAUFFMANN, D. y KRAAY, A. (2002) “Growth without Governance”, *Policy Research Working Paper nº 3077*, World Bank, Washington. <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2928>
- KINGDON, J. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Second Edition), Longman, New York.
- KLITGAARD, R., (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- MADISON, J. (1822) *James Madison to W. T. Barry*, Writings 9:103—9. en *Epilogue: Securing the Republic*. Chapter 18, Document 35, *The Founders Constitution*, Philip B. Kurland and Ralph Lerner, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html> (último acceso 18 de septiembre de 2014).
- MAHONEY, J. y THELEN K. (2009) *A Theory of gradual Institutional change* en MAHONEY J. Y THELEN K. (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 1-38.



- MAJONE, G. (2001) "Ideas, Interests, and Institutional Change: The European Commission debates the Delegation Problem", *Les Cahiers européens de Sciences Po*. n° 04/2001. París. <file:///C:/Documents%20and%20Settings/caralons/My%20Documents/Download/s/ideas-interests-and-institutional-change-the-european-commission-debates-the-delegation-problem.pdf>
- MARQUEZ, J.M. (2014) Open Data, Reutilización y Administración Electrónica en el Marco de la Transparencia. INAP, documentos *on line* del curso Transparencia y Gobierno Abierto. <https://campus.inap.es/v2/>
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2012) "Implementing transparency", Report by the Comptroller and Auditor General. HC 1833 Session 2010–2012. <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf>
- NORTH, D. (1994) *Estructura y cambio en la historia económica*. Alianza Universidad, Madrid.
- NORTH, D. (2001) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica México.
- O'DONNELL, G. (2003). Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust en *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring and C. Welna (eds.), New York, Oxford University Press: 34-54.
- O'DONNELL, G. (2010). *Democracia, agencia, estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina, Prometeo Libros.
- PIERSON, P. (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of politics", *American Political Science Review* 94: 251-268.
- PIERSON, P. (2004) *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press, Princeton.
- POWELL, W. W. (1991), *Expanding the scope of institutional analysis*, en DIMAGGIO, P.J. Y POWELL, W. W., (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 183-204.
- PUTNAM, R. D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- ROSANVALLON, P. (2010) *La legitimidad democrática*. Paidós, Barcelona.
- ROTHSTEIN, B, y STOLLE. D., (2003) *Social Capital, Impartiality, and the Welfare State: An Institutional Approach* en HOOGE, M. Y STOLLE, D., (eds), *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, New York, Palgrave/Macmillan, pp. 191–210.
- ROTHSTEIN, B., y EEK D., (2009) "Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach", *Rationality and Society*, vol. 21, núm. 1, pp 81-112.
- SABATIER, P. (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5 (March): 98-130.
- SABATIER, P. y JENKINS-SMITH, H. (eds.) (1993) *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press, Boulder.
- SCHMIDT, V. A. (2008) "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse", *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303-326
- SCHMIDT, V. A. (2010) "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'", *European Political Science Review*, vol. 2, Issue 1, pp. 1-25.
- SHANE, P.M. (ed.) (2004) *Democracy Online: The Prospects for Political Renewal Through the Internet*. Routledge, Nueva York.
- SCHUMPETER, J.A. (1976) *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Perennial.
- SOSA, J. (ed.) (2011) *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI editores, México.
- Stiglitz, J. (2000) "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, núm. 4, pp. 1441-1478.

- STIGLITZ, J. (2002) Transparency in Government, en ISLAM, R., DJANKOV, S. y McLEISH, C., *The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank, Washington DC, pp. 27-45.
- SUBIRATS, J. (2002) *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y Tecnologías de la información y de la comunicación* en CAIRO, H. (comp.) *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid, Trotta. Pp. 89-113
- THELEN, K. (1999) "Historical Institutionalism in Comparative Politics", *The Annual Review of Political Science* 2: 369-404.
- THELEN, K. (2003) *How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis*, en MAHONEY, J. y RUESCHEMEYER, D. (eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 208-241.
- TORCAL, M. y MAGALHAES, P.C. (2010) *Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo*, en TORCAL, M. (ed.) *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, CIS, Madrid, pp. 45-85.
- VICKERY, G. (2011) "Review of recent studies on PSI Re-use and related market developments", European Union, Brussels. [file:///C:/Documents%20and%20Settings/caralons/My%20Documents/Download/s/ReviewofrecentstudiesonPSIreuseandrelatedmarketdevelopments%20\(1\).pdf](file:///C:/Documents%20and%20Settings/caralons/My%20Documents/Download/s/ReviewofrecentstudiesonPSIreuseandrelatedmarketdevelopments%20(1).pdf)
- VILLORIA, M., VAN RYZIN G. y LAVENA C., (2013) "Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain". *Public Administration Review (PAR)*, Vol. 73, Issue 1, January/February, pp. 85-94.
- VILLORIA, M y RAMÍREZ-ALUJAS, A. (2013) "Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo. Un análisis desde la teoría política", *Gestión y Política Pública*, volumen temático 2013 gobierno electrónico. 69-103
- VITALE, E. (2014) "¿Qué democracia en red?", *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, nº 5, pp. 17-26
- WEBER, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Free Press.
- WHITELEY, P. (2014) "Does regulation make political parties more popular? A multi-level analysis of party support in Europe". *International Political Science Review* vol. 35 (3): 376-399.
- WORTHY, B. (2013) *David Cameron's Transparency Revolution?* (November 29, 2013). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2361428> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2361428>
- WROE, A., ALLEN, N. y BIRCH, S., (2013) "The role of political trust in conditioning perceptions of corruption", *European Political Science Review*, 5: 175-195.
- ZAPICO, E. (2013) *El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana*, en PALOMAR, A. Y GARCÉS, M., (dirs.) *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, pp. 331-356.

