

Programa de Doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas

**Tesis doctoral**

**La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública  
en los Gobiernos Locales**

**Doctorando**

**Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez**

Director de Tesis

Dr. J. Ignacio Criado

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma de Madrid

Madrid, 2018



Universidad Autónoma  
de Madrid

## Resumen

El uso masificado de las nuevas tecnologías y la progresiva democratización de Internet han supuesto múltiples transformaciones de la realidad social en los últimos años. Los gobiernos están intentando brindar respuestas a las nuevas formas de interacción social presentes en el panorama cotidiano. Dentro de este esfuerzo, la incorporación de estrategias tecnológicas que permitan diseñar modelos alternativos de gestión pública surgen como una necesidad. En este contexto de configuración de nuevas estrategias de gestión pública se ha producido el surgimiento de un nuevo modelo que ha despertado la atención de académicos, funcionarios públicos y sociedad civil: el *Gobierno Abierto* (GA). Este modelo emergente propone reinventar la forma de gobernar introduciendo elementos que combinan el uso de nuevas tecnologías y fortalecen los valores democráticos. La transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, los datos abiertos y la rendición de cuentas conforman los principales pilares en los que se apoya la acción político-administrativa bajo la perspectiva de GA.

Cada vez son más las administraciones públicas que están adoptando políticas relativas al GA. Sin embargo, aún son escasos los estudios que han intentado explicar los procesos y los factores bajo los cuales se asumen este tipo de estrategias desde la perspectiva de las ciencias sociales. Comprender la forma en que se percibe el concepto de GA y analizar las estrategias que se impulsan para instrumentarlo es una tarea que sin duda debe ser desarrollada desde diferentes ámbitos, pero principalmente desde la investigación académica. En este sentido, es pertinente realizar este tipo de análisis dentro de espacios poco explorados como las administraciones públicas locales, en las que se han desarrollado algunas de las iniciativas de GA más ambiciosas durante los últimos años, a pesar de que el fenómeno se ha promovido de una manera más amplia, sobre todo, a través de organismos internacionales e instancias de gobierno nacionales.

Los gobiernos y administraciones locales representan la instancia político-administrativa de primer contacto para los ciudadanos, de ahí se desprende su relevancia. Es por ello fundamental la necesidad de generar evidencia empírica que permita comprender la transición del fenómeno, desde los esquemas nacionales e internacionales, a los ámbitos locales de gobierno. De esta forma es pertinente conocer las percepciones de aquellos que

están gestionando este tipo de políticas públicas y analizar las implicaciones que están teniendo las prácticas del GA en el ámbito municipal.

Esta tesis asume el reto de ofrecer una perspectiva original respecto a los procesos de adopción de políticas públicas de GA en instancias locales. Para abordar el objetivo, se realiza un análisis de la literatura en cuestión y se presenta una contextualización del fenómeno en Europa, con atención especial a España, para finalmente concentrarse en el caso particular del Ayuntamiento de Madrid. Esta tarea se realiza con una sólida propuesta metodológica que aplica el *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM) de Kingdon (1984, 1995) como marco analítico para comprender el fenómeno desde un enfoque de política pública. De esta forma, se quiere explicar el cómo y el porqué de los procesos de adopción de las políticas de GA en los gobiernos locales.

El diseño estructural de esta investigación se compone de tres estudios particulares con valiosos aportes empíricos para arrojar luz sobre el objeto de estudio. Desde esta lógica, la tesis puede comprenderse a través de tres etapas que plantean retos específicos, etapas interconectadas a su vez por el objetivo principal de la investigación, que las trasciende y las conecta. Estas etapas son: a) revisión sistemática de la literatura internacional de GA, b) análisis de la percepción e implementación del GA en los gobiernos locales españoles, y c) estudio de caso de la adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid.

En lo relativo a la revisión sistemática de la literatura, que ocupa el primer momento de la investigación, los hallazgos muestran evidencia de una vinculación fundamental entre el desarrollo del GA y los conceptos de transparencia y participación. Para este estudio se analizaron 189 artículos publicados entre el año 2011 y el año 2015 en las tres revistas académicas más relevantes en el tema. De esta revisión se concluyó que el diseño de estudio predominante en estos artículos es de carácter exploratorio-descriptivo. También se advirtió que entre las técnicas de investigación empleadas destaca el análisis documental, las entrevistas, los cuestionarios y la observación. Por otro lado, los departamentos académicos con mayor producción sobre el tema han sido los de administración pública, sistemas de información y ciencias computacionales. Finalmente, de las publicaciones analizadas se desprende que ha sido el ámbito nacional de gobierno el que concentra mayoritariamente los esfuerzos de investigación. Lo anterior confirma que la disciplina del GA se encuentra en proceso de consolidación, como lo está el propio objeto de estudio.

Para el análisis de la incorporación del fenómeno de GA dentro de los gobiernos locales españoles, esta investigación aplicó un cuestionario dirigido a los gestores públicos responsables de áreas relativas al GA en municipios que cuentan con más de 50.000 habitantes. Entre los hallazgos de esta parte de la investigación destaca que el término GA es comprendido de forma heterogénea, aunque se reconoce que existen algunos elementos comunes y temas consolidados como la transparencia y la participación ciudadana. Coincidentemente, el estudio destaca que, si bien el tema de GA es asumido como prioridad y se le reconoce como un área de oportunidad institucional, el éxito en la materia es todavía limitado. Entre el perfil de los gestores públicos, los datos reflejan una amplia diversidad de enfoques y disciplinas de procedencia. En definitiva, la percepción e implementación del GA en el ámbito local español ofrece señales muy esclarecedoras sobre la dirección y alcance del fenómeno objeto de estudio y define algunas de las limitaciones y oportunidades que se están planteando en relación a su evolución futura.

En este plano, una de las aportaciones más relevantes de esta investigación es la propuesta de un modelo analítico original: el *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto* (MPGA). Esta propuesta surge de los resultados obtenidos del cuestionario, una vez sometidos a un *Análisis Factorial Exploratorio* (AFE). En este análisis se determinaron tres factores que han servido para definir y construir las tres perspectivas del modelo: a) valores democráticos de corresponsabilidad, b) innovación tecnológica, y c) disponibilidad y acceso a la información. El MPGA propuesto en esta tesis resulta útil para reflexionar y determinar la percepción particular del GA en las administraciones públicas locales, así como para evaluar cuáles son los elementos más arraigados en cada una de ellas.

Para analizar el conjunto de hallazgos obtenidos en las etapas iniciales de esta investigación, que cuentan con un carácter más cuantitativo, se realizó un estudio de caso sobre la *Política de Gobierno Abierto de Madrid* (PGAM), desde una lógica más cualitativa. Esta profundización permitió recoger evidencia para confirmar que la PGAM surge con el objetivo de responder a una demanda de democratización y al problema de desafección política de los ciudadanos (madrileños). Además, a través de este estudio de caso fue posible conocer el contexto de adopción de estrategias de GA y sus circunstancias. Es importante señalar que en esta etapa de la investigación fue decisivo el empleo del ECM como modelo analítico para establecer una serie de factores relacionados con “los problemas”, “las políticas” y “lo político”. El resultado de esta tesis doctoral ha sido la configuración de un estudio amplio y diverso, respecto a las técnicas de recogida de datos

y los métodos de análisis utilizados, aportando evidencias que permiten realizar una reflexión profunda sobre el desarrollo del GA en los gobiernos locales españoles, aunque también en otros niveles de gobierno e, incluso, de diferentes latitudes.

## **Abstract**

The widespread use of new technologies and the progressive democratization of the internet have involved multiple transformations of social reality in recent years. Governments are trying to keep up with the new forms of social interaction present in the daily scenario. Within this effort, the incorporation of technological strategies that allow designing alternative models of public management emerge as a need. In this context of the configuration of new public management strategies, a new model has emerged, attracting the attention of academics, civil servants and civil society: Open Government (OG). OG proposes to reinvent governance by introducing elements that combine the use of new technologies with the strengthening of democratic values. Transparency, citizen participation, collaboration, open data and accountability are the main pillars of a new political-administrative action under the perspective of OG.

Public administrations are increasingly adopting open government policies. However, few social science studies have tried to explain the processes and factors with which this type of strategies are assumed. Understanding the perception of the OG concept and analyzing the strategies that are used to implement it is a task that must be developed by different sectors, but especially by the academy. It is important to carry out this type of analysis within less explored areas, such as local public administrations. These have developed some of the most ambitious OG initiatives in recent years, although the phenomenon has been promoted in a broader way through international agencies and national governments.

Local governments and administrations represent the first political-administrative contact for citizens. It is therefore crucial to generate empirical evidence to understand the transition of the phenomenon from national and international to local levels of government. In this way, it is important to understand the perceptions of those who are managing this type of public policies and analyze the implications that OG practices are having at the municipal level.

This dissertation assumes the challenge of establishing an original perspective regarding the processes of adoption of OG public policies in local governments. To address this objective, this dissertation analyzes the international literature, contextualizes the phenomenon in Europe, with special attention to Spain, and finally concentrates on the particular case of the Madrid City Council. This research is conducted with a methodological proposal that applies Kingdon's (1984, 1995) Multiple Streams Framework (MSF) as an analytical framework to understand the phenomenon from a public policy approach. In this way, it is possible to explain how and why OG processes are adopted by local governments.

The structural design of this research comprises three particular studies with specific empirical contributions to shed light on the object of study. In this way, the dissertation can be understood through three stages with specific challenges. These stages are interconnected by the main objective of the research, which transcends and connects them. The stages are: a) a systematic review of the OG international literature, b) an analysis of the perception and implementation of OG in Spanish local governments, and c) a case study of the adoption of the OG policy in the Madrid City Council.

The findings of the systematic literature review, the first stage of the investigation, show evidence of a relationship between the development of OG and the concepts of transparency and participation. This study analyzed 189 articles published between 2011 and 2015 in the three most relevant academic journals on the subject. From this review, we concluded that the predominant study design is exploratory-descriptive. It was shown that among the research techniques employed, documentary analysis, interviews, questionnaires and observations stand out. On the other hand, the academic departments with the highest production on the subject have been those of Public Administration, Information Systems and Computational Sciences. Finally, the analyzed publications show that research efforts mainly focus on the national level of government. This confirms that the discipline of OG is in the process of consolidation.

For the analysis of the incorporation of OG phenomenon within Spanish local governments, this research applied a survey addressed to public managers responsible for areas related to OG in municipalities with more than 50,000 inhabitants. Among the findings, it is shown that the term "open government" is understood heterogeneously, although there are some common elements and consolidated themes, such as transparency and citizen participation. Likewise, the study highlights that even though the issue of OG is assumed as a priority and

is recognized as an area of institutional opportunity, success is still limited. The data reflect a wide diversity of approaches and disciplines among public managers. The perception and implementation of OG in Spanish local government reveals evidence about the scope of the phenomenon and defines some of the limitations and opportunities that are being considered in relation to its future evolution.

One of the most relevant contributions of this research is the proposal of an original analytical model: the Open Government Perspectives Model (OGPM). This proposal emerges from the data obtained from the survey and which was then analyzed statistically with an Exploratory Factor Analysis (EFA). In this analysis, three factors were determined that were useful to define and construct the three perspectives of the model: a) democratic values of co-responsibility, b) technological innovation, and c) availability and access to information. The OGPM proposed in this dissertation reflects and determines the particular perception of OG in local public administrations and evaluates the most deeply rooted elements in each administration.

To analyze the findings obtained in the initial stages of this research (quantitative), a case study was carried out on the *Madrid Open Government Policy* (MOGP) using a more qualitative research strategy. This in-depth analysis generated evidence to confirm that the MOGP emerged with the objective of increasing participatory democracy and countering citizen disaffection. In addition, through this case study it was possible to learn various factors of OG adoption and its causalities. It is important to note that the use of the MSF as an analytical framework to establish a series of factors related to "problems", "policies" and "politics" was decisive at this research stage. The result of this dissertation has been the configuration of a broad and diverse study regarding data collection techniques and methods of analysis. This configuration provided evidence that allows a deep reflection on the development of OG in Spanish local governments, as well as in other levels of government and different dimensions.

## Capítulo 1 Introducción

Con la llegada de la era de la información se ha inaugurado un periodo de interacción social, intercambio de información y comunicación sin precedentes. Las denominadas tecnologías de la información y comunicación (TIC) han alterado cada espacio de la actividad humana: la forma tradicional de división del trabajo, la articulación de la sociedad, y por supuesto, las dinámicas de gestión y políticas públicas de los diversos ámbitos de gobierno. En esta sucesión ininterrumpida de transformaciones disruptivas que ha supuesto, entre otras cosas, la democratización de Internet y el creciente proceso de digitalización en las comunicaciones, las administraciones públicas están incorporándose a las condiciones de una nueva realidad. En las últimas tres décadas ha sido evidente la adopción progresiva de distintas estrategias vinculadas a las TIC por parte de las administraciones públicas en casi todos sus niveles y latitudes. El involucramiento de los gobiernos en estas estrategias ha sido asimétrico y ha dependido en gran medida de las condiciones concretas y del contexto del país en donde se desarrollan.

Sin embargo, es posible detectar una serie de transformaciones en la adopción de políticas públicas que han hecho más eficiente el trabajo de las administraciones, al tiempo que han establecido esquemas de legitimación de la potestad del poder público. Bajo estos recientes cambios, se puede afirmar que los distintos modelos de gestión están migrando a una nueva forma de concebir el ejercicio de gobernar desde una perspectiva innovadora e incluyente: la perspectiva del Gobierno Abierto (GA).

Esta tesis doctoral muestra un trabajo de investigación sobre el fenómeno del GA en relación a los procesos de adopción de políticas públicas de GA en gobiernos locales. En este sentido, se realiza una revisión de la literatura y se presenta una contextualización del fenómeno en el ámbito internacional, europeo, con principal atención en el entorno español y, finalmente, se enfoca especialmente en el caso del Ayuntamiento de Madrid. Esta tarea se realiza con una propuesta metodológica que utiliza el *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM) de Kingdon (1984, 1995) como marco analítico para analizar el fenómeno desde un enfoque de política pública. De este modo, la tesis doctoral busca explicar cómo y por qué se configuran los procesos de adopción de las políticas de GA en los gobiernos locales. Todo ello permite realizar una aportación al conocimiento sobre el GA que se cimienta en



un estudio sistemático de diferentes fuentes de información y datos, así como una estrategia analítica mixta, que integra métodos cualitativos, así como cuantitativos. En definitiva, un trabajo que se integra en los estudios de políticas públicas dentro de la disciplina de la Ciencia Política y Administración Pública.

## **1.1 Justificación y aproximación conceptual**

El concepto de GA ha resultado ser un término polisémico y en constante redefinición en el ámbito académico en los últimos años. También ha sido ampliamente difundido en los sus diferentes niveles de gobierno dentro de las administraciones públicas y en la sociedad civil organizada. Si bien no es un concepto del todo nuevo, la connotación con la que está siendo empleado representa una distinción novedosa y disruptiva. Actualmente el GA ha resurgido con fuerza propiciando un debate sumamente interesante como una estrategia de legitimación de los gobiernos, así como un fenómeno transformador dentro de los modelos de gestión pública.

El debate que gira en torno al GA ha venido a reformular la concepción de diversos elementos característicos de los modelos tradicionales de gestión pública. Esto no solo ha permitido analizar el funcionamiento de dichos modelos, sino que ha rearticulado de forma innovadora los conceptos de democracia, transparencia, datos abiertos, rendición de cuentas, nuevas tecnologías, participación y colaboración, entre otros, para plantearlos como pilares y elementos fundamentales de la acción político-administrativa.

En la tarea de reformular los modelos de gestión pública de acuerdo a la perspectiva de GA, destacan algunas aportaciones académicas significativas. Entre las aportaciones más relevantes al desarrollo reciente del GA, cabe señalar las de Abu-Shanab (2015), Criado (2016), Clarke y Francoli (2014), Dawes y Helbig (2010), Gasco (2014), Lathrop y Ruma (2010), Mariñez y Valenzuela (2013), Villoria (2013), Wolfswinkel et al., (2013), o Zheng et al., (2014), entre otras. Sin embargo, aunque las concepciones de estos autores presentan elementos y visiones comunes, también divergen de forma recurrente. Por ello, el debate en torno a una concreta interpretación del GA está lejos de cerrarse.

Fuera del campo académico, cada vez son más las administraciones públicas que están instrumentando acciones concretas bajo la perspectiva de GA. Funcionarios públicos con distintas responsabilidades están interpretando, desde distintos puntos de vista, los retos y

las soluciones que deberían adoptarse en cada área de la gestión pública para responder asertivamente a los retos que supone gobernar de forma más abierta e incluyente. También organismos internacionales y otros actores relacionados con la difusión de valores como la transparencia y la participación han enriquecido el debate con aportaciones que se han extendido gracias a proyectos y programas de reforma administrativa y capacidad institucional.

Al ser un término relativamente nuevo, al menos en su connotación actual, el GA puede identificarse de manera diversa y heterogénea. Por ello, se observa cierta dispersión en la forma en la que es comprendido y en la que es implementado. Esta dispersión hace necesario un esfuerzo desde el ámbito de la investigación por ahondar en su conceptualización e intentar establecer sus implicaciones y características principales. En este sentido algunos autores (Criado et al., 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Lathrop y Ruma, 2010; McDermott, 2010) han considerado que el concepto de GA denota una relación de colaboración mutua entre los ciudadanos y el Estado, donde la sociedad civil tiene un papel de liderazgo debido a la disponibilidad y aplicación de nuevas tecnologías sociales.

Los esfuerzos del sector académico por establecer las características básicas y los principios rectores del GA, aunque valiosos, han resultado insuficientes para comprender las dimensiones del fenómeno y sus implicaciones como estrategia de gestión pública que pretende transformar la relación del gobierno con la sociedad civil. En mayor medida, estos esfuerzos se han concentrado en el análisis descriptivo y exploratorio de las políticas públicas adoptadas en esquemas nacionales.

En este contexto se ha evidenciado la necesidad de profundizar en estudios a nivel local, capaces de dar cuenta de la adopción de las políticas públicas de GA en los gobiernos de primer contacto con la ciudadanía. En esta tesitura, las administraciones públicas locales constituyen un área de oportunidad para indagar en la cuestión, no solo por la carencia de estudios en este nivel de gobierno, sino porque representan la unidad administrativa más vinculada con las demandas ciudadanas de carácter cotidiano (Blanco y Gomà 2003; Conradie y Choenni, 2014; Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018; Grimmelikhuijsen y Feeney, 2017; Mariñez, y Valenzuela, 2013; Sivarajah et al., 2015). En efecto, los gobiernos locales han desarrollado algunas de las experiencias más relevantes en materia de GA a nivel internacional, tal y como lo atestigua la reciente incorporación de veinte gobiernos al

programa subnacional de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), así como la creciente cantidad de estudios sobre este nivel de gobierno en la literatura internacional.

Por otro lado, se puede abordar el análisis del GA desde distintas perspectivas y dimensiones. Una de las dimensiones analíticas adoptadas en esta investigación ha sido la aproximación conceptual, todo un reto si se tiene en cuenta la diversidad de nociones vinculadas académicamente a esta cuestión. Sin embargo, existe un enfoque poco explorado para reflexionar sobre la complejidad a la hora de implementar estrategias de GA: el enfoque de política pública. A través de este análisis se abre un campo de posibilidad para explicar la adopción de nuevos modelos de gestión pública, particularmente en los gobiernos locales.

## **1.2 Objeto de estudio y objetivos**

El objetivo principal de esta investigación es pues analizar la dinámica de adopción de políticas públicas en materia de GA dentro del ámbito de los gobiernos locales y desde el enfoque de los agentes relevantes inmersos en el proceso. Para ello ha sido necesario identificar el desarrollo y la aplicación de aquellas perspectivas y factores determinantes en las políticas de GA. Estas políticas constituyen las acciones gubernamentales orientadas a abrir los procesos formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación, relacionados con la transparencia, participación ciudadana, colaboración y uso intensivo de las nuevas tecnologías.

Esta tesis se aproxima al estudio del fenómeno de GA a través de un planteamiento que se despliega en diversas dimensiones y se traduce en atención a varios objetivos. En primer lugar, se realiza una revisión sistemática de la literatura sobre esta temática. En este sentido, el objetivo es analizar las características y el desarrollo del GA en los estudios académicos recientes. Esto permite establecer un estado de la cuestión, así como determinar las categorías necesarias para abordar el resto de la investigación.

Por otro lado, existe otro propósito que versa sobre la “percepción” comparada de lo que representa el GA y su implementación a través de estrategias de políticas públicas. Para ello se han reunido las opiniones de diversas personas involucradas en los procesos de adopción y desarrollo de las acciones de GA en las administraciones locales. En este

sentido, se pretende conocer cuáles son las prácticas que están llevando a cabo y cómo las están implementando, principalmente en materia de transparencia, participación ciudadana, colaboración y datos abiertos.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta el caso del Ayuntamiento de Madrid, otro objetivo consiste en comprender la dinámica de los procesos de adopción de GA, desde la identificación de la problemática, hasta su inserción en las agendas públicas de los gobiernos. En este análisis no solo se consideran como agentes relevantes al funcionariado responsable de la materia en los gobiernos locales, sino también a los distintos actores que han impulsado el tema desde ámbitos diversos.

### **1.3 Pregunta de investigación e hipótesis**

Para alcanzar los objetivos estipulados se emplea una metodología de carácter empírico que utiliza un conjunto de técnicas de investigación organizadas en tres etapas analíticas interconectadas. Con la utilización y el procesamiento de fuentes de información primarias, esta investigación aporta hallazgos novedosos capaces de configurar nuevos recursos en la literatura de GA. En particular, la conexión entre la dimensión teórica y la parte empírica de la investigación descansa en la necesidad de comprender las dinámicas de incorporación de las políticas de GA en la agenda pública.

A manera de columna vertebral de esta tesis, se establece una pregunta de investigación general que sirve de guía en su desarrollo, buscando integrar en su respuesta diversos resultados y datos configurados a lo largo de la investigación. La pregunta es la siguiente: *¿Cómo y por qué los gobiernos locales han adoptado políticas de gobierno abierto?*

A partir de esta pregunta de investigación, se aborda el objeto de estudio teniendo presente algunas hipótesis que orientan el conjunto de la tesis. Las hipótesis que se plantean se centran en el análisis de diferentes dimensiones respecto a las percepciones y estrategias GA, particularmente con el fin de explicar la adopción de las políticas de GA en los gobiernos locales. El camino para llegar a los objetivos da lugar a un amplio panorama con datos y evidencias que configuran una respuesta a la pregunta general. Además, se pretende contrastar las hipótesis a través de tres estudios que conforman los hallazgos de la tesis y que se desarrollan en capítulos posteriores. Derivado del planteamiento anterior, surgen las siguientes hipótesis que sitúan el desarrollo de esta investigación:

- Los responsables de gestionar las políticas de apertura gubernamental (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y datos abiertos) en los gobiernos locales tienen diferentes percepciones con relación al GA, lo que ocasiona diferentes prioridades en la implementación de las políticas públicas en la materia.
- Los gobiernos locales están adoptando políticas públicas en materia de GA vinculadas a los mecanismos de transparencia y participación ciudadana para legitimarse y responder a la percepción de corrupción y la desafección política.

#### **1.4 Metodología y técnicas de investigación**

Aunque el capítulo cuarto de esta investigación está dedicado al desarrollo de la metodología de la investigación, en esta sección se mencionan los rasgos más generales a manera de introducción. La metodología de esta tesis se presenta a través de tres etapas distintas de investigación. En cada una de las tres etapas de carácter empírico se asumen métodos y fuentes de información diversas que se refieren a preguntas de investigación y estrategias analíticas específicas que se desarrollan en el capítulo cuarto. Sin embargo, es importante destacar que las tres etapas están conectadas en el conjunto de la tesis y obedecen a la necesidad de dar respuesta a la pregunta general de la investigación ya mencionada. Las tres etapas metodológicas se describen brevemente a continuación:

##### **1. Revisión sistemática de la literatura internacional de GA**

Los resultados obtenidos en este proceso de análisis son expuestos de acuerdo a una estrategia analítica que considera dimensiones, variables e indicadores. Para ello se analizaron 189 artículos publicados entre el año 2011 y el año 2015 en las tres revistas académicas más destacadas sobre este tema: Government Information Quarterly (GIQ), Information Polity (IP) y eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDEM).

Los hallazgos obtenidos son presentados como datos estadísticos descriptivos y agrupados en tres dimensiones específicas relacionados con la investigación más reciente sobre GA: a) La *dimensión metodológica*, que incluye las variables diseño de estudio, técnicas de investigación y enfoque metodológico. b) La *dimensión comunitaria* que indaga sobre las clases de departamentos o centros académicos donde se desarrolla la investigación, así como el país sede de las universidades y/o instituciones. También se analiza el nivel de

gobierno, país o región a que se refiere cada estudio. c) Y, finalmente, la *dimensión conceptual*, con las variables que versan sobre la temática principal en cada estudio, así como los conceptos destacados. Los datos obtenidos y organizados a partir de estas tres dimensiones resultan sumamente útiles para reflexionar sobre el rumbo de la investigación sobre GA, así como para desarrollar el resto de etapas de esta tesis.

## 2. Análisis de la percepción e implementación del GA en los gobiernos locales españoles

En el estudio se han considerado todos los municipios de España con más 50.000 habitantes. Este estudio se divide en dos fases: la primera muestra los resultados de un cuestionario realizado a los gestores públicos de los gobiernos locales y agrupa los hallazgos en seis dimensiones: el concepto de GA, implantación del GA, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y áreas y perfiles de gestión del GA. Esta primera etapa establece una dimensión estadística descriptiva que compara las percepciones de los gestores responsables de las políticas de GA en el ámbito local.

En la segunda fase se presentan los resultados de un análisis factorial exploratorio (AFE) aplicado a los conceptos asociados al término GA. Este análisis estadístico determinó tres factores o perspectivas que reflejan la visión de los servidores públicos locales responsables de implementar el GA. Para determinar el nivel de posicionamiento de estos factores en los gobiernos locales analizados, se presentan mapas georreferenciados que permiten observar con mayor claridad el nivel de desarrollo de dichos factores de acuerdo a los municipios de España, considerando en este caso su ubicación geográfica.

## 3. Estudio de caso de la adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid

En esta etapa de investigación se utiliza el estudio de caso como enfoque de análisis que pretende generar conocimiento de una situación a través de un análisis conjunto y dentro de un ámbito concreto contextualizado. Se realizaron un total de veinte entrevistas en profundidad o semi-estructuradas, focalizadas en actores que han estado vinculados al proceso de desarrollo e implementación de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid. Para procesar la información obtenida, cada entrevista fue transcrita y codificada independientemente por un investigador utilizando el software Atlas.ti 7 (Frieze, 2014; Gibbs, 2008). Con el fin de garantizar el anonimato de las personas entrevistadas cada una fue codificada con un número del 1 al 20.

Para el análisis de las entrevistas se establecieron trece códigos que fueron: acceso a la información, ciudades inteligentes, cocreación, colaboración, datos abiertos, democracia, gobierno electrónico, interoperabilidad, nuevas tecnologías, participación ciudadana, redes sociales, rendición de cuentas, y transparencia. Así mismo, se codificaron las tres corrientes del modelo de Kingdon (1984, 1995): los problemas, las políticas (alternativas) y lo político. Al margen del análisis de las tres corrientes, se añade un análisis de los rasgos que determinan los elementos de “ventana de oportunidad” y “empreendedores de políticas”.

Adicionalmente, se realizó un análisis de coocurrencias de códigos con el fin de determinar la vinculación entre los trece conceptos y las tres corrientes del modelo analítico ECM. Por otro lado, un segundo análisis consistió en aplicar las tres perspectivas del modelo analítico propuesto (MPGA): valores democráticos de corresponsabilidad, innovación tecnológica, y disponibilidad y acceso a la información. Con ello, se pretende validar con evidencia empírica la existencia de tres maneras de aproximarse al GA que estarían condicionando los resultados y efectos de las políticas públicas implantadas en esta materia.

Como ha quedado expuesto, en la tesis doctoral se emplean diversas técnicas de recogida y análisis de los datos e información pertinentes para el cumplimiento del objetivo principal. De esta manera se articula un estudio transversal capaz de conectar las tres etapas de la investigación mediante la triangulación. Un rasgo metodológico que destaca en la presente investigación es la utilización exclusiva de fuentes primarias en las diversas etapas del estudio. Esto fue posible gracias a un esfuerzo orientado a generar datos originales a partir de la aplicación de las técnicas de investigación novedosas, dentro de un campo de conocimiento en el que, como se confirmará posteriormente, resulta necesaria la generación de evidencias empíricas que vaya más allá de propuestas exclusivamente normativas y, en algunos casos, divulgativas.

## **1.5 Estructura y contenido de los capítulos**

La estructura de la tesis se configuró en ocho capítulos, incluyendo el presente de introducción, junto a bibliografía y anexos. A lo largo de los capítulos se establecen las diferentes partes que dan cuerpo y sentido a una investigación que analiza el fenómeno del GA en los gobiernos locales en diferentes etapas. En este primer capítulo se estableció la introducción general de la investigación, destacando la justificación y pertinencia de la tesis, el objeto y los objetivos y la pregunta e hipótesis de la investigación. También se abordó de

una manera somera metodología empleada y las técnicas de investigación sobre las que se sostiene este trabajo.

En el segundo capítulo de esta tesis se presenta una contextualización del GA mediante el desarrollo de los antecedentes y aspectos generales del concepto. Al mismo tiempo, esta revisión recorre algunos de los escenarios en los que se están gestando las formas de introducir políticas de GA. En este apartado se pretende realizar una aproximación a la literatura más relevante y a los elementos más destacados dentro del tema. Para ello, se propone una breve aproximación descriptiva al fenómeno de GA a partir del contexto europeo. Se focaliza estratégicamente en el escenario de España para destacar el rol de los gobiernos de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales. Finalmente se profundiza en un estudio de caso particular: la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid.

En el tercer capítulo se desarrolla la propuesta de marco teórico para la investigación. Aquí se presenta una revisión de las orientaciones analíticas de políticas públicas más destacadas en el contexto académico. A partir de esta revisión, se propone y justifica la utilización del ECM establecido por Kingdon (1984, 1995). A través de este enfoque es posible concebir el fenómeno del GA como una política pública y abordarlo como un modelo analítico que explique la inserción de una política en la agenda del gobierno. El marco teórico seleccionado se utiliza como referente para el análisis de las políticas de GA en el ámbito de los gobiernos locales y, particularmente, en el caso de Madrid.

La metodología de la investigación se presenta en el cuarto capítulo. Para ello se proponen preguntas de investigación específicas y se plantea la descripción de los métodos, técnicas y estrategias analíticas de cada una de las etapas de investigación desarrolladas en la tesis. Como se ha dicho anteriormente, la estructura de esta investigación está dividida en tres etapas concretas, cada una de las cuales mantiene objetivos particulares. Es por esta razón que la metodología empleada en cada uno de estos momentos responde a problemas analíticos específicos. Sin embargo, en cada etapa y en cada estrategia metodológica se mantiene una coherencia vinculante con el desarrollo de la investigación y su objetivo fundamental.

En lo relativo al estudio sobre la revisión sistemática de la literatura internacional de GA que se presenta en el quinto capítulo, se tiene como objetivo particular analizar las características y el desarrollo de la investigación internacional en torno al GA. En este esfuerzo se identifican los elementos fundamentales que configuran el concepto, la manera



en la que se está analizando, así como algunos de los rasgos de la comunidad académica que está trabajando actualmente en este tema. Los datos se presentan a través de estadísticos descriptivos que permiten realizar algunas reflexiones acerca del estado de la investigación en el ámbito de GA.

En el capítulo sexto se presentan los hallazgos relacionados con el análisis de la percepción e implementación del GA en los gobiernos locales españoles. Este capítulo tiene el objetivo de analizar y comprender la percepción del GA manifestada por los gestores públicos responsables de impulsar las políticas del GA dentro de los gobiernos locales. Al final del capítulo se presenta una propuesta original de un *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto* (MPGA) que enmarca las perspectivas de GA en tres dimensiones particulares: 1) valores democráticos de corresponsabilidad; 2) innovación tecnológica, y 3) disponibilidad y acceso a la información. Es modelo constituye un instrumento analítico que pretende ser útil para explicar cómo se configuran las políticas y los enfoques de apertura gubernamental en las administraciones públicas.

El séptimo capítulo presenta el Estudio de caso de la adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid. Este capítulo tiene como objetivo explicar los elementos y factores presentes en las distintas dinámicas que convergieron en el proceso de adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid. El estudio arroja hallazgos interesantes basados en el análisis de veinte entrevistas en profundidad. El capítulo incluye análisis de resultados sobre el propósito de la *Política de Gobierno Abierto de Madrid* (PGAM), de los actores más relevantes en el proceso de desarrollo y de las condiciones políticas que dan lugar a la inserción del tema en la agenda. Es pertinente señalar que los resultados obtenidos fueron analizados a través del “ECM” de Kingdon (1984, 1995). Este marco de análisis resulta particularmente útil para identificar aquellos factores vinculados con las corrientes de los problemas, las políticas/alternativas y lo político, así como aquellos rasgos asociados a los emprendedores de políticas y la ventana de oportunidad.

Finalmente, en el octavo capítulo se expresan las conclusiones generales (presentadas en español y en inglés) que cierran esta tesis doctoral. Las conclusiones proceden y se sustentan en cada uno de los estudios realizados, de manera que los hallazgos obtenidos representan una aportación a la literatura del GA y se integran en el debate internacional sobre este tema. En particular, todos los resultados y análisis son útiles para reflexionar

sobre los procesos de adopción e implementación de políticas públicas en materia de GA desde el ámbito de los gobiernos locales.

## Capítulo 2 Gobierno Abierto

Este capítulo tiene el objetivo de realizar una contextualización al fenómeno de Gobierno Abierto (GA) partiendo de sus antecedentes y aspectos más generales. En esta tarea, se presenta un recorrido que describe los escenarios y las condiciones en las que se está desarrollando el GA desde distintas latitudes. Para ello se propone una aproximación a la literatura internacional y a los estudios más destacados en el tema. Como campo concreto de referencia se aborda el contexto europeo con principal énfasis en el escenario español. Dentro de la dimensión nacional española se destaca el rol asumido por los gobiernos locales en cuanto a la adopción e implementación de políticas públicas de GA. Finalmente, esta revisión se centra en el caso particular del Ayuntamiento de Madrid, que constituye un caso de estudio dentro de la presente investigación.

El GA se ha convertido recientemente en un tópico de interés para académicos, políticos, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil, que, de manera creciente, han abordado esta temática a partir de diversas disciplinas y enfoques. Esto se ve reflejado en el discurso político, en los planes y estructuras gubernamentales, y en la amplia difusión por medio de artículos, libros y conferencias que versan sobre la cuestión. Incluso, cada vez son más las organizaciones que se constituyen utilizando la noción de apertura gubernamental como bandera y fundamento.

El concepto de GA no podría entenderse sin considerar la relación de colaboración dialéctica entre gobierno y sociedad. Los distintos sectores sociales juegan un rol protagónico dentro de ambientes colaborativos donde el uso y aplicación de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) hacen posible una nueva dinámica interactiva que propicia espacios de apertura. Lo anterior facilita múltiples interacciones dentro y fuera del gobierno y se traduce en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos (Criado et al., 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Gascó, 2015; Gonzalez-Zapata y Heeks 2015; Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012; McDermott, 2010; Meijer et al., 2012; Oszlak y Kaufman, 2014). Sin embargo, la concreción de los principios del GA, así como la ruta que deben seguir las administraciones públicas en cuanto a sus modelos de gestión pública, no es materia de consenso unánime.

Desde la evidencia actual y el camino recorrido por el GA, se comienza a pensar que este innovador modelo de gestión pública plantea una nueva forma de gobernar, basada en la transparencia, participación y colaboración. Estas dimensiones han trascendido de tal manera al GA que ha sido posible su generalización conceptual entendiéndolo como un nuevo modelo de interacción sociopolítica con impacto en la gestión pública y la mejora de la capacidad de innovación de las administraciones públicas (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Grimmelihijsen, 2012; Lathrop y Ruma, 2010; Meijer et al., 2012; Oszlak y Kaufman, 2014; Scholl et al., 2012; Wijnhoven et al., 2015).

En este capítulo se abordan los antecedentes y el desarrollo conceptual de GA con el fin de contextualizar el fenómeno y presentar sus elementos más relevantes. Se hace una referencia destacada a los temas de transparencia, participación y colaboración, así como al tema de datos abiertos. Adicionalmente, se realiza una aproximación general del GA en Europa, España, y los gobiernos autonómicos y locales españoles, finalizando con un panorama general de la política pública de GA del caso del Ayuntamiento de Madrid, en donde se destacan sus principales estrategias y mecanismos en materia de participación ciudadana y transparencia.

## **2.1 Antecedentes del concepto “*gobierno abierto*”**

Aunque se puede afirmar que el término de GA no es precisamente reciente, se puede observar un proceso de reapropiación del término con nuevas y diversas connotaciones. Yu y Robinson (2012), en base a investigaciones que se han realizado sobre los antecedentes del término, mencionan que el GA se desarrolló en el pasado como un sinónimo de rendición de cuentas públicas que fue popularizado en el discurso posterior a la segunda guerra mundial. Esto puede ser comprendido como parte de los orígenes del término y permite situarnos en un punto de partida para analizar los antecedentes.

El término GA tiene antecedentes muy notables en el debate internacional sobre transparencia y acceso a la información pública. Chapman y Hunt (1987) lo ubican en el contexto político británico de la década de los setentas, cuando se abordaban cuestiones vinculadas con la discrecionalidad de los gobiernos, así como iniciativas para la apertura del sector gubernamental con el fin de evitar la opacidad de la administración pública.

Uno de los antecedentes académicos más relevantes en relación al término de GA lo tiene Wallace Parks, quien recibe el crédito como el primer autor en describirlo en una publicación. Clarke y Francoli (2014), Yu y Robinson (2012) y Valenzuela (2013) destacan este trabajo desarrollado por Wallace Parks en 1957 titulado “*The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution*”, donde se aborda el acceso y libertad de información pública en el contexto del modelo de rendición de cuentas gubernamental. Estas ideas fueron detonantes para la construcción en 1966 de la “Freedom of Information Act (FOIA) en Estados Unidos (Yu y Robinson, 2012), desde donde se abordaron diversas cuestiones ligadas al secreto de los gobiernos y se debatía sobre “abrir las ventanas” del sector público al escrutinio ciudadano (Hofmann et al., 2013; Janssen y van den Hoven, 2015; Zuiderwijk et al., 2015).

Lo anterior devino en un proceso de implementación de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y en la incorporación de mecanismos para mejorar la rendición de cuentas, lo que representaba un paso hacia la apertura gubernamental (O'donnell, 2003). Con estos antecedentes se puede corroborar la visión del GA como herramienta para generar valor público y combatir la opacidad evitando el uso indebido de los recursos públicos, así como una lucha contra la discrecionalidad de las administraciones públicas.

Dentro de los antecedentes más recientes, encontramos una revitalización el concepto GA gracias al impulso político e institucional en diferentes contextos. En este sentido, un importante hito se destaca con el “*Memorandum for Transparency and Open Government*” (21 de enero de 2009), el cual constituye un primer antecedente que emerge y es adoptado bajo la administración Obama (Weaver, 2017). A partir de entonces se incorpora esta temática como prioridad política de primer nivel comprendida a través de tres principios: colaboración, transparencia y participación. Las dinámicas desarrolladas bajo estas líneas estratégicas tenían como objetivo aproximarse a los ciudadanos generando una “*revolución*” en la forma de acceder a la información de las administraciones públicas e incluso construir un gobierno plataforma en el que los ciudadanos se convierten en los verdaderos protagonistas de la democracia (Lathrop y Ruma, 2011; O'donnell, 2010).

En la misma línea, es importante destacar como un segundo antecedente reciente, los esfuerzos de los primeros ministros Brown y Cameron en el Reino Unido quienes apostaron por la apropiación del término dentro de sus administraciones. Ambos ministros fueron promotores de políticas de acceso a la información y se percibieron avances significativos

en el esfuerzo de mostrar que la información pública y de fácil acceso ayudaría a los ciudadanos a tomar mejores decisiones y realizar sugerencias sobre las políticas de gobierno (Concha y Naser, 2012; Lathrop y Ruma, 2010).

Consecuentemente, un tercer antecedente se ubica en los organismos internacionales que han contribuido a poner en primera línea política el debate en torno al GA. La OCDE (2011) ha definido al GA como aquél caracterizado por la transparencia de sus acciones, la accesibilidad de los ciudadanos a sus servicios e información y la receptividad gubernamental a nuevas ideas, demandas y necesidades. Por su parte, en una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), López (2014, p.2) menciona que el GA *“es aquel que practica y promueve la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana y la colaboración entre múltiples actores, tanto en la formulación de políticas públicas como en la entrega de servicios”*. Adicionalmente, algunos de estos organismos han creado unidades o centros de reflexión a través de los que se brinda asesoría a distintos gobiernos para promover iniciativas de políticas públicas con esta nueva orientación.

El cuarto antecedente del GA refiere a la creación de la Open Government Partnership (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en español. La OGP es un organismo multilateral de carácter internacional que nace en el 2011 en Naciones Unidas y ha logrado sumar a 75 países en este proyecto (dato actualizado a los primeros meses del año 2018). Surge con el objetivo de promover compromisos concretos de política pública y representa una organización de vanguardia que impulsa internacionalmente las prácticas de GA en base a los tres pilares mencionados (transparencia, participación y colaboración), así como con otros principios que han ido evolucionando (Moses, 2017). En consecuencia, se puede señalar que ha existido una corriente internacional que durante los últimos años ha resultado exitosa para situar el GA en primera línea de la agenda pública global, sobre todo en lo relativo a innovación en transparencia, participación y colaboración entre los gobiernos y las administraciones públicas con la sociedad.

## **2.2 Evolución de la gestión pública hasta el gobierno abierto**

Las actividades y el rol del aparato gubernamental han cambiado considerablemente debido fundamentalmente a que se vive una nueva realidad donde la información fluye en grandes cantidades y en tiempo real. En este sentido el GA busca estar en sintonía con esta nueva realidad y dar rumbo a un sector público que demanda mayor cooperación entre gobierno

y sociedad. La modernización estructural que implica este modelo obedece a la innovación en las nuevas prácticas gubernamentales (Valenzuela y Gil-García, 2017). En este sentido es fundamental contextualizar la evolución de los modelos más importantes de gestión pública para comprender la disrupción que representa el GA. Representa una nueva propuesta de hacer gestión pública y de poder discutir, de manera asertiva, la pertinencia de uno u otro modelo a través del análisis de sus principios básicos.

Atendiendo al desarrollo histórico de los paradigmas de gestión pública y su evolución surgen tres teorías relevantes: burocrática tradicional, nueva gestión pública, y gobernanza o nuevo enfoque de servir. Sin embargo, en esta investigación se reflexiona a partir del nuevo modelo denominado GA. Este modelo se encuentra en vías de desarrollo y está buscando consolidarse como un instrumento innovador dentro de la administración pública.

El modelo de administración tradicional tiene como uno de sus principales referentes a Max Weber quien a principios del siglo XX definía como burocracia a las organizaciones que están reguladas por normas que buscan un orden racional en la distribución y en la gestión de sus asuntos (Weber, 1968). De este modo, la burocracia podría entenderse como un conjunto de procedimientos ordenados y jerarquizados para la administración de todas las tareas concernientes a una organización (Pérez, 2013). El carácter normativo y la formalidad son características básicas del modelo tradicional de administración, sin embargo, la impersonalidad y racionalidad de un modelo jerarquizado lo distinguen. No es menos importante la significativa resistencia a los cambios que constituye una particularidad de los modelos de administración burocrática tradicional (Aguilar-Villanueva, 2011, Arenilla, 2011; Ramió y Salvador, 2005) y que también se percibe como parte del problema que tiende a retrasar la transformación de la gestión pública.

El modelo burocrático de Weber, ha tenido que cambiar y adaptarse a nuevas lógicas del servicio público (Weber, 1947). Aunque en su momento la administración tradicional tuvo notable aceptación a nivel internacional, contribuyendo al desarrollo del Estado liberal, con el paso del tiempo y sus transformaciones, ha sido cada vez más cuestionado y su legitimidad se ha visto erosionada. La crítica al modelo burocrático como modelo de gestión pública tiene su raíz en la deshumanización. El mismo Weber hablaba de una “*jaula de hierro*” que cooptaría las capacidades de los funcionarios y llegaría a la sistematización con la finalidad de la eficiencia, creando un aparato social sin lugar a la reflexión (Weber, 1968).

Con la evolución del Estado y sus diferentes formas de administración, surge a finales de los años ochenta un modelo denominado “*Nueva Gestión Pública*” (NGP) que intenta superar los problemas del modelo burocrático tradicional. Dotado de características gerenciales, este modelo traslada mecanismos del sector privado al terreno público, incorporando teorías de liderazgo y corporativismo con tendencias neoliberales que aluden a la eficiencia administrativa (Barzelay, 2001; Christensen y Lægreid, 2007; Hood, 1995; McLaughlin, Osborne y Ferlie, 2002).

Apelando a principios de eficiencia y competitividad, el modelo de NGP apuesta por poner en manos de personas altamente cualificadas la gestión de los servicios públicos. Diversos estudios sobre la NGP (Aguilar-Villanueva, 2011; Arenilla, 2011; Aucoin, 1995; McLaughlin et al., 2002; Pérez, 2013; Ramió, 2011; Ramió y Salvador, 2005) resaltan algunas particularidades que sustenta el modelo. Por un lado, la NGP atiende a un diseño de descentralización donde se busca maximizar la eficiencia con costos bajos e incentivados por la competitividad; también tiene cierta vinculación con la aplicación de políticas de privatización de ciertos sectores. Ramió (2001, p.78), señala que “*La Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública*”.

Por otra parte, se ubica el modelo de Gobernanza que busca ser más inclusivo y plural que los anteriores. En la gobernanza se intenta legitimar la toma de decisiones mediante la participación de diferentes sectores de la sociedad (Beetham, 1991; Kettl, 2000; Osborne, 2006; Peters y Pierre, 1998; Rhodes, 1996). Para Aguilar-Villanueva (2011), el término gobernanza se refiere a una suma de valores, instituciones, normas, creencias y tecnologías con los cuales el gobierno se funde con la sociedad para abordar problemas públicos y explorar alternativas que den respuesta a desafíos sociales. El modelo de gobernanza guarda una clara relación con lo que se conoce en gestión pública como el *New Public Service* o *Nuevo Servicio Público*. Este tiene un enfoque basado en la colaboración democrática insertando el humanismo como principio en las estructuras administrativas (Denhardt y Denhardt, 2000; Light, 2001). Esta perspectiva viene a desafiar los modelos anteriores que asumían de forma aislada al gobierno de los diversos sectores sociales. Aquí el ciudadano pasa a convertirse en un activo para la toma de decisiones y la coproducción de políticas públicas, del mismo modo en que empresas y ONG’s colaboran en la acción pública.



Por otro lado, con la emergencia de la denominada “era digital” se inaugura una etapa que tiene implicaciones en replanteamientos y una revisión permanente a los esquemas de gestión pública. La transformación que supone la incorporación de novedosos dispositivos de interacción social y de comunicación digital, somete a nuevas tensiones y retos inéditos a las formas establecidas y tradicionales de gestión pública (Dunleavy et al., 2006).

Uno de los grandes debates con el arribo de la era digital era la posición y el rol de los ciudadanos en los nuevos modelos de gestión. Encontramos a autores como Arenilla (2011) que hace referencia al rol activo del ciudadano en la integración de redes para incidir en los procesos políticos. Este autor manifiesta que si el ciudadano renuncia a participar en esta dinámica se vería marginado y reducido a conformarse con el derecho a votar. Sin embargo, la gobernanza se ve enfrentada al problema de coordinar e incentivar los procesos participativos al tiempo que dirige el debate y los procesos de negociación con el objetivo de tomar decisiones democráticas de valor público.

Finalmente, se encuentra el modelo de gestión pública en desarrollo: el GA. Esta innovadora propuesta se fundamenta principalmente en tres pilares, transparencia, participación y colaboración. Estos pilares han sido investigados en diferentes trabajos y desde diversas perspectivas (Concha y Naser, 2012; Criado 2013; Gascó 2014; Kornberger et al., 2017; Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012; McDermott, 2010; Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012; Naser et al., 2017; Ruvalcaba-Gomez 2016). Es posible afirmar que este modelo ha venido ganando aceptación en los últimos años. Sin embargo, existe un gran debate académico para nombrar a lo que podría ser un nuevo paradigma dentro de la gestión pública. En este sentido, Criado (2016) habla de *Gobernanza Pública Inteligente*, como un modelo que asocia con el GA.

En el terreno del GA se aprecia una variedad enfoques y perspectivas que están siendo debatidas. A partir de un análisis práctico, Gascó (2014) desarrolla una definición en la cual explica cómo un gobierno genera valor público promoviendo la transparencia, la participación y la colaboración por medio del uso potencial de nuevas tecnologías para obtener un modelo con apertura al diálogo con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y los gobernados. En este sentido, el GA abre el debate sobre un modelo incluyente que hace uso potencial de las TIC's para impulsar una interacción gobierno-ciudadano.

La evolución de los modelos de gestión pública se ha venido desarrollando conjuntamente a los grandes cambios sociales vinculados a las dinámicas en que fluye la información. En este sentido Castells (2001) desarrolla la idea de una nueva era de la información o sociedad red. En la gestión pública, la llegada de este fenómeno se ha asociado con conceptos como gobierno electrónico o gobierno digital. Estos conceptos se centraron inicialmente en resolver problemas de eficiencia o eficacia, así como mejorar la relación entre actores dentro y fuera del gobierno mediante la creación de portales web y la prestación de servicios electrónicos (Criado, 2016; Gil-García y Pardo, 2005).

Los principales paradigmas de gestión pública se han transformado buscando dar respuesta a nuevos problemas administrativos, políticos y sociales. Para estructurar los paradigmas de gestión pública más relevantes, Criado (2016) desarrolla una categorización de los mismos, atendiendo a diferentes variables que ayudan a comprender y diferenciar los paradigmas/modelos de gestión (ver tabla 2.1).

**Tabla 2.1 Principales paradigmas en la gestión pública contemporánea**

	Administración pública tradicional	Nueva gestión pública	Gobernanza pública	Gobernanza pública inteligente
<b>Filosofía de referencia</b>	Teoría política liberal. Modelo burocrático weberiano	Teoría económica. Gerencialismo (taylorismo) y nueva economía institucional	Teoría política democrática. Enfoques contingentes	Teoría política democrática. <u>Open government</u> . Economía colaborativa
<b>Idea fuerza</b>	Cumplimiento de normas y reglas	Búsqueda de la eficiencia económica	Construcción de coaliciones para lograr acuerdos sobre las necesidades sociales	Creación de valor público a través de la colaboración con la ciudadanía
<b>Tipo de Estado y administración pública</b>	Estado garante / administración burocrática	Estado regulador / administración post-burocrática	Estado regulador / administración post-burocrática	Estado abierto y delgado / <i>lean state</i> / administración abierta, transparente y colaborativa
<b>Papel del gobierno</b>	Remar	Timonear	Timonear / construir redes	Construir redes / crear valor público
<b>Modelo de interacción social</b>	Jerarquía	Mercado	Red	Comunidad
<b>Diseño organizativo</b>	Unidades administrativas integradas	Desagregación de unidades en agencias (agencialización)	Administración pública en red y partenariados público-privados	Administración pública en red y como plataforma / halocracia
<b>Directivos públicos</b>	Garantes del cumplimiento de la normas y el procedimiento	Emprendedores para mejorar los resultados en términos de eficiencia económica	Dinamizadores de redes de políticas públicas	Innovadores expertos en detectar nichos de creación de valor público y cocreación con la ciudadanía
<b>Instrumentos para solucionar los problemas públicos</b>	Programas públicos altamente regulados	Herramientas de gestión empresarial	Redes de actores prestadores de servicios públicos	Herramientas de la web 2.0 (app, redes sociales, plataformas colaborativas, etc.), <i>big data</i> y laboratorios de innovación
<b>Papel de la ciudadanía</b>	Usuario	Cliente	Ciudadano-cliente	Ciudadano coproductor
<b>Rol de las TIC</b>	TIC para la automatización de tareas	TIC para la digitalización y la eficiencia	TIC para mejorar la relación con el entorno	TIC para la innovación pública colaborativa y creación de valor público

Fuente: Elaboración propia a partir de Criado (2016).

## 2.3 Gobierno abierto en la actualidad

El GA ha dado lugar a un debate de ideas sobre cómo debe ser la relación entre el sector gubernamental y la sociedad. Hoy día encontramos una pluralidad de ideas y definiciones acerca del GA tanto de autores académicos (Abu-Shanab, 2015; Ganapati y Reddick, 2012; Gascó, 2014; Lathrop y Ruma, 2010; Meijer et al., 2012; Noveck, 2015; Oszlak y Kaufman, 2014; Scholl et al., 2012; Wijnhoven et al., 2015) como de organizaciones internacionales (BID, 2016; CEPAL, 2016; European Commission, 2016; OCDE, 2016; OEA, 2016; OGP, 2011, Red Gealc, 2016), de manera que se trata de un término emergente considerado ambiguo (Gascó, 2014; Lathrop y Ruma, 2010; Meijer et al., 2012; Oszlak y Kaufman, 2014;

Yu y Robinson, 2012). La gran variedad de aproximaciones conceptuales muestra claramente que se trata de un término polisémico.

En primer lugar, se debe señalar que el GA debe entenderse más allá de la transparencia. Es decir, no basta exclusivamente la transparencia para lograr gobiernos abiertos puesto que es indispensable que surjan incentivos de participación que promuevan la colaboración entre gobierno y sociedad civil organizada. En palabras de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012, p.11) *“open government is not only about openness in informational terms but also about openness in interactive terms”*. Estos autores describen el GA como un asunto de *visión* en tanto la transparencia gubernamental, y de *voz* en tanto la participación ciudadana en procesos de cocreación de política pública. Asumiendo estas consideraciones, se puede comprender el GA como un modelo de gestión basado en transparencia y participación/colaboración.

Los elementos básicos o pilares del GA representan un debate permanente que depende de las perspectivas de los investigadores y los estudios que los respaldan. Autores hablan del GA como un tema en desarrollo y con poca investigación (Lee y Kwak, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014). Sin embargo, algunos estudios han propiciado la inclusión de una conceptualización más compleja donde muchos de ellos convergen en considerar tres pilares del GA: transparencia, participación y colaboración (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). Otros estudios realizados en los últimos años indican que no todos estos mantienen rumbos similares en cuanto a los elementos del GA (Abu-Shanab, 2015; Williamson, y Eisen, 2016; Wirtz, 2016).

Cuando un fenómeno ha sido poco explorado es lógico que las perspectivas de los estudios atiendan a procesos e ideas con diferentes bases teóricas y empíricas. Para Cruz-Rubio (2015), la emergencia del GA se asocia en muchos sentidos con tres procesos de naturaleza interdependiente ocurridos en las décadas recientes y que han demostrado tener efectos de impacto global: a) a los avances tecnológicos, al incremento de la conectividad, el advenimiento de la Web 2.0 y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación. b) a las presiones ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, a la demanda de mayores y mejores espacios de participación y a la emergencia de los nuevos movimientos sociales. c) a la consolidación de gobiernos relacionales y de la gobernanza (colaborativa y de redes) entendidas como formas de

conducción sociopolítica ya no emergente, sino predominantemente de coordinación y gestión de los asuntos públicos.

Dentro de los recientes estudios sobre GA existen algunos que han logrado marcar precedente y que son básicos para referirse al tema debido a su calidad y aceptación dentro de la comunidad epistémica. Uno de estos trabajos es el de Lathrop y Ruma (2010), en el cual se debaten los tres elementos propuestos por Obama (2009) (transparencia, participación y colaboración). Estos autores definen GA como un nuevo tipo de organización emergente en el sector público y mencionan que *“Un gobierno abierto es un gobierno que abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red”* (Lathrop y Ruma, 2010, p.38).

Una definición de GA que integra diferentes elementos es la que propone Cruz-Rubio, la cual otorga al concepto dimensiones muy amplias, *“Definimos gobierno abierto como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que -basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción...”* (Cruz-Rubio, 2015 p.51). Al hablar de una “filosofía político-administrativa”, el concepto tendría implícito una relación entre los individuos y la sociedad, incluyendo cuestiones fundamentales acerca del “*deber ser*” del gobierno. Aunque, el GA puede evocar a una combinación de actitudes y convicciones que las administraciones públicas pueden asumir para enfocar un modelo de “interacción sociopolítica”, el concepto ha tenido un carácter más pragmático que responde a problemas de corrupción y legitimidad por medio de políticas de transparencia y participación (Janssen et al., 2012).

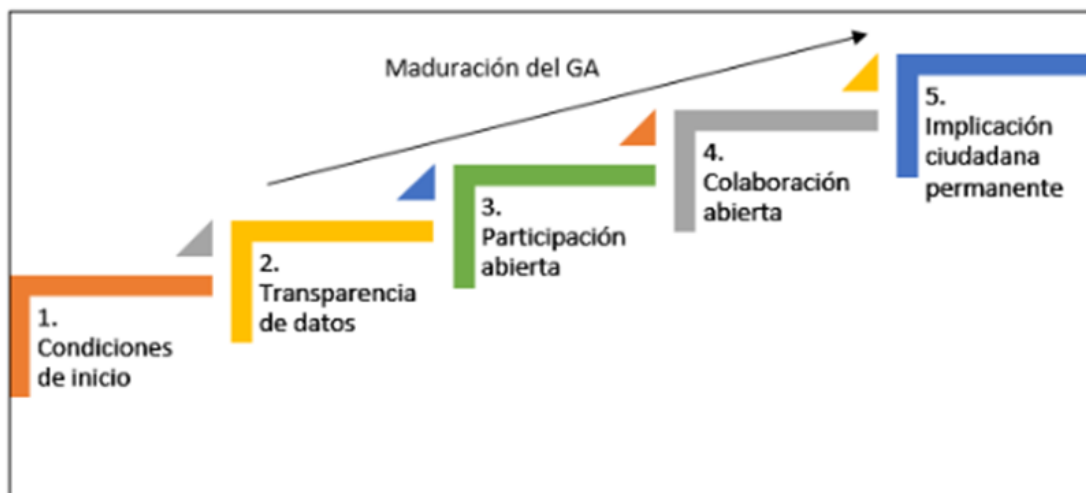
El desarrollo conceptual de GA ha pasado por diferentes reflexiones y críticas a sus componentes más consolidados, no solo en términos de transparencia y participación, sino también de sus componentes instrumentales como el uso nuevas tecnología. Bajo este contexto, Fuster y Subirats (2013) mencionan que *“Si hablamos de open government no*

*podemos limitarnos a buscar mejoras en los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin de que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. Si queremos avanzar en una concepción de ‘gobierno abierto’ que aproveche las posibilidades transformadoras de Internet, deberíamos plantearnos cómo aumentar la capacidad de elegir, de optar o de expresar con claridad sus preferencias por parte de la ciudadanía” (Fuster y Subirats, 2013, p.78).*

Para dar un ejemplo del proceso de maduración del GA, Lee y Kwak (2011), establecieron un modelo de implementación del GA con cinco etapas (ver figura 2.1): 1) Condiciones de inicio: que se tenga la voluntad política y la infraestructura tecnológica básica para la apertura. 2) Transparencia de datos: acceso a información y datos gubernamentales de calidad. 3) Participación (ciudadana) abierta: mecanismos que permitan un dialogo con la ciudadanía para influir en la toma de decisiones públicas. 4) Colaboración abierta: involucramiento de la sociedad civil en los procesos de desarrollo e implementación de políticas para convertirse en parte del resultado. 5) Implicación ciudadana permanente: interiorización de la implicación permanente de la sociedad civil en los procesos gubernamentales, maximizando el uso de las TIC para la integración de datos y servicios de forma eficaz.

Los tres pilares más populares de GA (transparencia, participación y colaboración) están siendo constantemente repensados. Suelen definirse en términos generales y abstractos de tal manera que llegan a confundirse entre sí; sobre todo en lo relativo a la participación y a la colaboración. Sin embargo, en la práctica los tres pilares están vinculados a acciones que permiten su operación instrumental en políticas públicas (Gascó, 2013). Después del memorándum del presidente Obama, los tres pilares han sido conceptos referentes de varios estudios dentro del GA (Abu-Shanab, 2015; Gascó, 2015; Lathrop, y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012; Meijer et al., 2012; Petrušić et al., 2016).

**Figura 2.1 Modelo de maduración del Gobierno Abierto**



Fuente: Elaboración propia a partir de Lee y Kwak (2011).

### 2.3.1 Transparencia

Dentro del concepto de GA, la transparencia juega un papel desacatado que se ve consolidado de manera progresiva en la literatura y en las prácticas institucionales de los gobiernos. El concepto de transparencia encuentra elementos de convergencia con la apertura gubernamental, es decir, la vinculación práctica de los términos asocia el acceso a la información, la rendición de cuentas y la apertura de datos como elementos pragmáticos. Esto resulta de pertinente para sostener la interconexión latente de la transparencia y la apertura de un gobierno.

En el ámbito de la transparencia tampoco encontramos unanimidad conceptual. Por un lado, observamos definiciones como la de Villeneuve (2014) que da un valor fundamental al hecho de facilitar el acceso a la acción de escrutinio público y se refiere a la transparencia como un concepto que parte de los asuntos públicos de forma abierta para someter los datos e información gubernamental a dicho. El mismo autor sostiene que para hacer activa esta transparencia, los elementos instrumentales básicos para sustentarla son el acceso a la información y las leyes normativas que la configuran.

En consecuencia, construye una idea de la “transparencia de la transparencia” como resultado de la comunicación productiva, abierta y sin obstáculos para impulsarla. Esto se encuentra asociado con los derechos y las obligaciones de las administraciones públicas y

los ciudadanos. Adicionalmente, aspectos como el acceso a la información y la rendición de cuentas son base para entender la transparencia. En este sentido Florini (2007) comenta que la información transparente define la condición en que los ciudadanos tienen acceso a los datos y documentos que muestran las acciones y la toma de decisiones de los actores gubernamentales.

De manera convergente, GA y transparencia se relacionan con las renovadas oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. El camino hacia la transparencia se ha acelerado recientemente como consecuencia de la existencia de una nueva generación de tecnologías que son cada vez más usadas para soportar proceso de gobierno electrónico (GE) e iniciativas de GA. En función a ello se incrementa la difusión de la información y trae como consecuencia indirecta que su disponibilidad ya no sea una opción, sino una exigencia (Bertot, Jaeger, y Grimes, 2010; Criado, Sandoval-Almazan y Gil-García, 2013; Gil-García y Martínez-Moyano, 2007). También se considera que la transparencia es un detonante para legitimar los gobiernos (Sandoval-Almazan, 2011; Villoria, 2014) que incluso se ha convertido en una demanda social en la gestión de los asuntos públicos. Otros autores contemplan la idea de legitimidad gubernamental vinculada a la transparencia, señalando que la legitimidad refuerza la confianza de una sociedad en el gobierno (Gil-García, 2012; Hood, 2011; Jaeger y Bertot, 2010; Stiglitz, 2002).

Es una realidad que las TIC han aumentado el alcance de la transparencia a menor costo y con la potencialidad de generar nuevas formas de participación y rendición de cuentas. En efecto, diversos autores han venido trabajando en el análisis de la relación existente entre las TIC y la transparencia, de cara a fortalecer la gestión de las organizaciones (Criado, 2009; Fung, 2006; Gil-García, 2012; Margetts, 2006; Villoria, 2014). Sin embargo, el impacto en la práctica no se ha logrado concretar del todo debido a diversos factores. Estos factores son el desigual acceso a las herramientas tecnológicas o la falta de cultura e implicación general de la sociedad en los asuntos de carácter gubernamental.

Por consiguiente, el debate en torno a la transparencia dentro del GA se presenta como parte de un nuevo modelo de gobierno con implicación en la gestión y administración pública. Dentro de esa nueva manera de gobernar, no sólo es necesaria la disponibilidad de la información, sino que, junto a ello, es imprescindible entrar en dinámicas participativas y colaborativas que involucren a la sociedad (Lee y Hwak, 2012). En otras palabras, transparencia y participación son conceptos interdependientes para concebir gobiernos



abiertos. La transparencia es una precondition para activar la participación ciudadana en la medida que permite contar con información y datos respecto a algo. Es por ello necesario, para detonar la intervención del interesado en asuntos públicos y procesos políticos, propiciar acciones de consulta y deliberación ciudadana que generan participación.

Algunos estudiosos sobre tipologías de transparencia plantean algunas diferencias entre la información que contribuye a la transparencia efectiva y la de simple divulgación de información (Sosa, 2011). Para Fung, Graham y Weil (2007), hablar sobre una forma de transparencia focalizada sugiere que la información proporcionada a través de las políticas de transparencia debe concebirse dentro de contextos particulares de uso y por medio de leyes y políticas que obligan a determinados tipos de divulgación. Del mismo modo, Heald (2006) distingue entre un conjunto de variaciones sobre el tema de transparencia (lo que él llama un evento de transparencia) que se centra en la divulgación de los puntos que son visibles y medibles externamente.

Por otro lado, en el proceso de transparencia que puede llegar a ser politizado por las organizaciones y caer en problemas sistémicos. En este sentido Heald (2006) hace otra distinción entre la transparencia nominal (como proceso en el que los indicadores generan evaluaciones de la transparencia) y la transparencia efectiva (que requiere una serie de componentes como la liberación de la información y consiste en una amplia cobertura y jerarquía bien diseñada de informes documentales). En este sentido la transparencia tiene una configuración específica, la cual sirve para entender y dimensionar el impacto en las acciones de gobierno.

Por otro lado, existen procesos que determinan el alcance de la transparencia y que suelen ser determinantes dentro de las administraciones públicas. Michener y Bersch (2013), mencionan la necesidad de visibilizar los procesos de transparencia. Esto para que resulten comprensible en lo que se refiere al grado de integridad de la información. Al mismo tiempo, defienden la capacidad de implicarse, esto es, la capacidad de terceros para extraer información verificable por parte del público objetivo o consumidores de información. Así la transparencia se vuelca en un proceso que genera productos que están destinados para el consumo de las audiencias abiertas.

La transparencia ha logrado permear en el núcleo del modelo de GA. La conexión entre dichos conceptos forma parte de un contexto de apertura en la esfera pública. En relación con ello, Mariñez (2013, p.303) insiste en que *“el gobierno abierto como modelo de gestión*

*y visto como plataforma de democracia colaborativa se convierte en el contexto fundamental de la transparencia*". Lo anterior orienta el entendimiento del vínculo entre la transparencia y el GA como una precondition o como una herramienta para su materialización. Por ello, el mismo autor apunta que *"la transparencia la tenemos que ver relacionada y combinada con la rendición de cuentas, la participación y el derecho de los ciudadanos a la información para permitir aumentar el grado de confianza entre gobierno y ciudadanos"* (Mariñez, 2013, p.329).

Lo anterior supone que la transparencia es algo complejo y no se debe entender como un elemento estático, sino que se trata de un proceso dinámico muy ligado al fomento de la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional, la rendición de cuentas o la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. De hecho, existe una creciente literatura crítica con los automatismos asociados a la transparencia, tal y como lo ha planteado Grimmelikhuijsen (2012) al demostrar empíricamente que más políticas de transparencia no se corresponde necesariamente con una mayor confianza ciudadana.

La transparencia como pilar del GA está asociada fuertemente con el derecho al acceso a la información y la rendición de cuentas. Para algunos autores (Janssen y van den Hoven, 2015; Thompson et al.2015; Zuiderwijk et al., 2015; Zuiderwijk et al., 2018), la transparencia en GA implica una transparencia digital basada en apertura de datos y en el ejercicio de un derecho fundamental como es el acceso a la información pública. La rendición de cuentas incorpora la fiscalización para que los ciudadanos puedan vigilar y evaluar las actuaciones de los políticos y servidores públicos. En este sentido la rendición de cuentas va allá de la transparencia en medida que se refiere al derecho a recibir una explicación y la obligación de justificar el ejercicio de poder, estableciendo mecanismos de sanción a las autoridades que incumplen o abusan de poder.

### 2.3.2 Participación y colaboración

El GA encuentra en la participación y la colaboración sus elementos centrales a partir de los cuales las administraciones públicas se vinculan al ciudadano y a diferentes sectores sociales para interactuar y cocrear el quehacer público. Aunque hay un debate en relación a si la participación y la colaboración ciudadana tienen un significado similar, son cosas diferentes o un concepto forma parte del otro, existen diversos estudios académicos en relación al GA que han categorizado estos conceptos como cosas distintas (Gascó, 2015;

Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). A la vez, otros estudios los han asumido en una sola categoría (Harrison y Sayogo, 2014; Meijer et al., 2012; INAP-CIDE, 2017) en razón a su proximidad conceptual más pura y coloquial. En este sentido, esta investigación reconoce la diferencia conceptual que señalan algunos los estudios, sin embargo, para fines de presentación y análisis de datos, se engloban los conceptos en una misma dimensión.

La participación conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. Esto con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común. Con esta pretensión se han introducido, de manera reciente y disruptiva, diversos mecanismos de interacción digital como el caso de las redes sociales.

La palabra “participación” constituye un uso lingüístico frecuente y coloquial bajo la connotación de una acción relativa a tomar parte en algo. En la esfera pública esto representa la implicación parcial de un actor individual o colectivo en una acción organizativa que reúne a más de un actor o persona. Por otro lado, también tiene su proximidad con la acción de compartir algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia (Merino, 1995). De esta forma se deduce que la participación es una actividad social de connotación política que implica organización.

Hoy en día, la participación del ciudadano no se agota en los simples procesos electorales para legitimar al gobierno. La idea de materializar la democracia solamente a través del ejercicio del voto para elegir a una persona o grupo de personas como depositarios del poder público de manera temporal, es ahora cuestionada por los ciudadanos, quienes ven en los procesos participativos una herramienta que reconfigura la democracia por medio de un acto que expresa la voluntad individual. Por otro lado, la participación también ha sido apreciada como una amenaza al status quo por el alcance y el empoderamiento de los ciudadanos. Respecto a esto, Villoria y Ramírez-Alujas (2013) mencionan que en democracias liberales integradas en modelos y economías globalizadas es muy difícil que la participación se expanda más allá de los límites donde se empieza a poner en riesgo el funcionamiento del sistema político.

A su vez, las nuevas herramientas tecnológicas y la democratización de Internet han potencializado la manera en que el ciudadano puede ser parte de la construcción de las decisiones públicas. Internet ha superado barreras en la intercomunicación y se ha

convertido en un medio de interacción que constituye una gran plataforma organizativa en la sociedad actual. Esto implica un nuevo paradigma social y técnico que constituye, en realidad, la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación (Castells, 1996, 2005).

Tras una masificación del uso de las TIC, en particular a través de Internet, la participación encontró una nueva forma de converger y vincular a los ciudadanos con sus gobiernos dando lugar al concepto de e-Participación. La nueva participación ciudadana digital, participación 2.0 o participación electrónica (e-Participación) está siendo cada día más estudiada en todo el mundo (Aström et al., 2012; Bonsón y Ratkai 2015; Criado, 2013; Gulati et al., 2014; Jho y Song, 2015; Medaglia, 2012; Ruvalcaba-Gomez, 2016; Sæbø et al., 2008; Sandoval-Almazan y Gil-García, 2012; Susha, y Grönlund, 2014), pero aún presenta oportunidades inexploradas derivadas de la democratización de las nuevas tecnologías sociales. También, la e-participación está siendo cada día más adoptada por gobiernos y sociedad civil para generar espacios de convergencia y dialogo, lo ha dado lugar a su consolidación como uno de los pilares centrales del GA.

Dentro de la propuesta de GA, se entiende que un gobierno tiene que incentivar el derecho de la ciudadanía a participar constantemente en la formulación de políticas públicas, así como facilitar el que las administraciones públicas se nutran de información y experiencias con respecto a la sociedad. Es importante señalar que existe una disputa conceptual entre participación y colaboración, por lo cual es importante tener conciencia de que puede representar un sesgo en la intencionalidad de los autores al momento de realizar investigaciones y escribir artículos (Oszlak y Kaufman, 2014).

El desarrollo de instrumentos colaborativos y la implicación de la participación ciudadana son utilizados para mejorar la calidad de las políticas públicas y establecer nuevas formas de hacer gobierno, pero también de recrear condiciones para el desarrollo social que impacte en beneficios. Lograr GA implica ética pública y compromiso con la transparencia y participación para cocrear y colaborar (Lathrop y Ruma, 2010).

La transparencia y la participación son conceptos interdependientes para concebir gobiernos abiertos. Según Harrison y Sayogo (2014) transparencia y participación cuentan con características que son complementarias para hacer efectivo un modelo de gobernanza. La participación representa un gran valor en la sociedad civil y está relacionada con la implicación en los procesos políticos. Como consecuencia, se relaciona

también con actuaciones de consulta y deliberación de la toma de decisiones con los ciudadanos y en la elaboración de políticas públicas (Gascó, 2014).

Por otro lado, el elemento de colaboración para Gascó (2014), tiene que ver con la interoperabilidad, la coproducción y la innovación social y, por tanto, con el diseño, provisión y evaluación de servicios públicos que generan valor público. En este sentido, Lee y Kwak (2012), establecen la colaboración como un nivel superior de maduración dentro de modelo de GA que está por encima de la transparencia y la participación en la medida que implica aumentar la interacción entre agencias gubernamentales y sociedad civil. Este modelo promueve etapas progresivas. Primero, el impulso a la transparencia y datos. Luego, menciona la mejora de participación ciudadana; posteriormente, en una tercera etapa, señala la colaboración dinámica en la sociedad y por último desarrolla la interacción e implicación ciudadana de manera permanente en la coproducción de asuntos y políticas públicas como cuarta etapa.

Los conceptos de participación ciudadana y colaboración se presentan en diversos estudios muy vinculados a las redes sociales (Åström, Karlsson, Linde y Pirannejad, 2012; Gulati, Williams y Yates, 2014; Medaglia, 2012; Sæbø, Rose y Skiftenes, 2008; Susha y Grönlund, 2014). En este sentido, los espacios digitales también han sido asumidos dentro de la colaboración como ejemplos concretos de su desarrollo. Principalmente, plataformas como Wikipedia muestran el potencial de la coproducción. Por su parte, los gobiernos también han hecho plataformas para intercomunicarse entre áreas y sectores (Scholl et al., 2012; Linders, 2012; Fedorowicz et al., 2014; Panagiotopoulos et al., 2014). Así, la interoperabilidad, la coproducción y transversalidad dentro de las redes sociales digitales, tienen características colaborativas, aunque no siempre son aplicadas por los gobiernos en cuestión. En este sentido, es importante destacar la proliferación de los laboratorios de innovación pública, estos espacios están aportando valor social reflejando la inteligencia colectiva y aterrizando en la práctica los elementos de la coproducción y la interoperabilidad (Criado et al 2017; Gascó, 2017; Noveck, 2015).

### 2.3.3 Datos abiertos

El tema de datos abiertos u *open data* ha emergido de manera disruptiva dentro de la era de la información. Los datos abiertos aparecen muy vinculados a la investigación en materia de GA en años recientes y han supuesto un crecimiento drástico dentro de la literatura. En

la actualidad los datos abiertos se han convertido en un pilar para materializar las estrategias de apertura gubernamental (Attard et al., 2015; Barry y Bannister, 2014; Bates, 2014; Conradie y Choenni, 2014; Janssen et al., 2012; Kassen, 2013; Khayyat y Bannister, 2015; Linders, 2013; Luna-Reyes et al., 2014; Mellouli, 2014; Puron-Cid et al., 2012, Sayogo y Pardo, 2013; Safarov et al., 2017; Whitmore, 2014; Yang et al., 2014; Zuiderwijk y Janssen, 2014; Zuiderwijk et al., 2018). Este concepto ha sido sumamente asociado al GA y ha logrado desvincularse conceptualmente de los tres pilares en virtud de que desarrolla una función estratégica diferente.

Cuando hablamos de datos abiertos debemos pensar en el contexto de GA como una filosofía de acceso libre a determinados datos sin restricción de derechos y con ciertas características que los hacen útiles para los ciudadanos. Los datos abiertos tienen las características de ser utilizados, reutilizados y redistribuidos con acceso libre por cualquier persona para los fines que a ellos convengan. Esto nos habla de que la información debe estar disponible como un todo, normalmente descargándola de Internet de una forma conveniente y modificable.

La idea de asumir los datos abiertos gubernamentales como un tema de estudio ha crecido progresivamente desde el año 2008 cuando Murray-Rust (2008) comenzó a estudiarlo desde una perspectiva académica. Sin embargo, aumentó significativamente su relevancia cuando en el 2009 se inicia el lanzamiento de diversas plataformas de datos abiertos. Entre estas destaca data.gov en Estados Unidos que rápidamente se consolidó como referente de sitios web de datos abiertos.

Los datos abiertos configuran un gran recurso que está siendo cada vez más explotado por personas y organizaciones que, con diferentes tipos de datos gubernamentales, generan un uso práctico. Para definir el término de datos abiertos, Kassen (2013, p.508), menciona que *“The governmental open data project can be described as an official web-portal launched at the federal or local level aimed at making certain types of governmental datasets publicly accessible via Internet in a machine-readable format”*. Aquí encontramos una descripción simple y pragmática del tema para entender fácilmente la lógica de los datos abiertos dentro de los gobiernos. Por otro lado, se ha definido el open data como *“un movimiento que promueve la liberación de datos, generalmente no textuales y en formatos reutilizables como csv (comma separated values), procedentes de organizaciones diversas”* (Peset et al., 2011, p.165).

Partiendo de la premisa de que la información pública es de todos los ciudadanos y debe gozar de accesibilidad, se piensa en la forma de materializar dicha idea, aunque muchas veces los gobiernos no tienen capacidad para producir todo el valor social que los datos pueden ofrecer. Los ciudadanos o las empresas pueden hacer uso de esos datos para generar valor y servicios. De este modo los datos abiertos cumplen una función que va más allá de la simple transparencia o la rendición de cuentas pues se convierten en herramientas asequibles y útiles a la sociedad.

Hoy en día las políticas de datos abiertos tienen el potencial de incentivar la participación y la interacción de los gobiernos con múltiples sectores y también contribuyen a una integración social en donde los datos son ofrecidos en igualdad de condiciones para estimular el crecimiento económico y propiciar otros beneficios sociales (Sandoval-Almazán et al., 2012; Zuiderwijk y Janssen, 2014; Chatwin y Arku, 2017; Zhao y Fan, 2018). De forma sistemática surgen iniciativas de datos abiertos, no solo a nivel nacional sino también en niveles supranacionales como es el caso de la unión europea (<https://data.europa.eu>). Incluso a niveles subnacionales se puede encontrar una gran cantidad de casos como los de Vancouver (<http://data.vancouver.ca/datacatalogue/cityStreets.htm>), San Francisco (<https://datasf.org>) y New York (<https://nycopendata.socrata.com>) que destacan por ser pioneros en este ámbito.

Un concepto que surge de la literatura y que da mucho sentido a la apertura de los datos es el de interoperabilidad. La interoperabilidad es el detonante de habilidades de diversos sistemas y organizaciones para trabajar en coordinación, de modo que haya capacidad de integrar diferentes conjuntos de datos. Un estudio reciente de Petrušić, Segedinac y Konjović (2016), ha intentado proyectar un modelo sistemático que atiende a un análisis ontológico del GA y que establece como principales componentes la arquitectura abierta, datos abiertos y estándares abiertos. Esto confirma la relevancia de los datos abiertos dentro del modelo de GA.

## **2.4 Gobierno abierto y las TIC**

La relación del GA con las TIC es un tema en controversia. Si bien la relación de las TIC y el GE es indudable, las opiniones divergen en cuanto al papel de la nueva ola de innovación que suponen las tecnologías sociales. Situándonos en la actualidad, el GA se encuentra en un debate que ha venido incluyendo temas como rendición de cuentas, datos abiertos,

coproducción de políticas y usos potencial de las nuevas tecnologías, principalmente el Internet. Coherente a este orden de ideas, Criado (2013) menciona que *“el reciente resurgimiento del open government está ligado a la existencia de nuevas herramientas tecnológicas ligadas a la Web 2.0, que permiten un salto cualitativo en el contenido previo de los conceptos de transparencia, participación y colaboración”*. Esto no refiere a que el GA sea sólo tecnología, sino que las nuevas dinámicas tecnológicas permiten la emergencia de valores colaborativos, interacciones participativas renovadas y una nueva centralidad de la transparencia en el discurso público.

El GA encuentra en el uso de las TIC una herramienta potencial para lograr consolidar una serie de valores democráticos. En esta línea, Gascó (2014) indica que el GA se refiere a democratizar, compartir, colaborar y elaborar un sistema mejor. Entonces, se habla de la construcción de una sociedad más abierta, dónde la información esté distribuida y dónde la generación de capital social sea la base para conseguir una mejor calidad de vida para todos en términos de una mayor innovación en el sector público y en las políticas gubernamentales.

Existe una creencia de que la llegada de las TIC en los procesos gubernamentales supone la apertura y mejora permanente de la relación y gestión de ciudadano-gobierno, que permitirá que la eficiencia, la eficacia, la equidad o la participación se potencialicen (Subirats, 2002; Valenzuela, 2016; Villoria y Ramírez-Alujas, 2013). En este sentido, es importante entender a las TIC como un medio para lograr objetivos y no como un fin por sí mismas.

Resulta evidente que el GA tiene una fuerte influencia de los estudios sobre GE. Esto se puede observar en los trabajos de diferentes investigadores que, durante el auge del GE en la gestión pública, producían investigación relacionada con la mejora de la gestión gubernamental a través de la digitalización de procedimientos y la comunicación con la ciudadanía mediante las páginas web. Diversos estudios han venido subrayando el potencial de las TIC para transformar esquemas de gobernanza, mejorar la función pública y potenciar en el sector público un nuevo modelo de relación con la ciudadanía. En cierta medida, ese proceso se ha visto acelerado a partir de 2010 con la incorporación en el sector público de una nueva generación de tecnologías de carácter social, colaborativo y abierto (APP's, redes sociales digitales, portales abiertos de datos, etc.) que se centrarían en la implementación de cambios políticos y administrativos de mayor calado.



## **2.5 Gobierno abierto y las políticas públicas**

Para llevar el GA a la práctica se necesita articular un conjunto de disposiciones, procesos y herramientas que sean adoptadas por los gobiernos para atender un asunto o un problema público relevante. En otras palabras, se requiere de pensar en políticas públicas de GA que asuman valores democráticos y principios de transparencia, participación ciudadana, colaboración y uso intensivo de las nuevas tecnologías, con el fin de materializar un nuevo modelo de apertura gubernamental.

Las políticas públicas tradicionalmente han implicado la acción de una autoridad de gobierno legitimada e investida de poder público. En esta lógica, la política pública centraliza su proceso y capacidad de acción en las autoridades gubernamentales, asignando a connotación excluyente a la sociedad civil y otros sectores de los problemas colectivos (Hill y Hupe, 2002; Rhodes, 1997). Sin embargo, en una lógica de GA, las políticas públicas amplían sus dimensiones y abren los procesos formulación, adopción, implementación, seguimiento y evaluación a la participación y colaboración con la ciudadanía y otros sectores, lo que implica cocreación y apertura en los procesos de toma de decisión en que se desarrollan las políticas públicas.

En este sentido, resulta importante entender bajo una perspectiva instrumental cómo están siendo los procesos en el que las políticas públicas están incorporando los principios del GA. Aunque en el capítulo tres se aborda de manera profunda los marcos teóricos de políticas públicas, es importante precisar que las políticas públicas adquieren un sentido más democrático cuando se vinculan a un modelo de gestión pública incluyente como lo es el GA (Villoria, 2014; Zapico, 2013). Esto implica que las mismas políticas públicas adquieran un carácter transformador dentro de las instituciones de gobierno y todo el sector público (Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018).

El GA está incorporando una serie de discursos e ideas en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Estos discursos e ideas que envuelven los procesos trascienden los discursos retóricos e inciden en cuestiones sustanciales como los cambios e incorporación de temas en las agendas de gobierno (Cejudo, 2008; Villoria y Ramírez-Alujas, 2013). En este sentido, resulta relevante conocer los discursos y los factores que están determinando la adopción del GA como políticas

públicas, así como la incorporación de la idea de apertura en los procesos de construcción de dichas políticas.

Por otro lado, es importante considerar que no todas las políticas públicas que buscan impulsar la apertura gubernamental son formuladas e implementadas como políticas públicas “abiertas”. Esto podría resultar paradójico, sin embargo, hoy en día existen muchas políticas que carecen de mecanismos colaborativos en sus procesos de diseño e implementación, y que buscan promover el GA implementando acciones de transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, rendición de cuentas, entre otras. Si se analiza el GA como una filosofía político administrativa, es posible plantear el debate sobre la posibilidad de abrir cualquier política pública y convertir todos los procesos de políticas públicas en procesos abiertos, sin importar si sus objetivos están o no vinculados con el GA (Cruz-Rubio, 2015).

Hoy en día la mayoría de políticas públicas que se están implementando en relación con el GA están vinculadas a mecanismos de participación ciudadana, estrategias para promover la transparencia y la construcción y publicación de datos abiertos. Este conjunto de políticas se está llevando a la práctica, principalmente, a través de herramientas basadas en el uso de nuevas tecnologías, como plataformas digitales colaborativas, portales web, aplicaciones móviles y redes sociales (Criado y Ruvalcaba-Gómez, 2018). Esto conlleva que las administraciones públicas enfrenten nuevos retos y que desarrollen nuevas capacidades para implicar a los ciudadanos en los procesos de política pública.

La relación entre GA y políticas públicas tiene una implicación profunda en los cambios de estrategias y mecanismos que afectan los procesos técnicos, administrativos y políticos-democráticos. En este contexto resulta pertinente profundizar el estudio de la adopción de las políticas públicas de GA en los gobiernos. De esta manera, las administraciones públicas locales son un área de oportunidad para investigar en términos de GA y política pública, ya que, como se ha mencionado, hay una escasez de estudios en este nivel de gobierno, y también, porque representan la unidad político-administrativa más cercana y vinculada con las demandas ciudadanas.

## 2.6 Gobierno abierto en la Unión Europea

La Unión Europea (UE) ha sido un impulsor del GA en los últimos años. Como nivel de gobierno supranacional, la UE ha promovido iniciativas para que los Estados europeos avancen hacia la modernización y apertura de los sistemas gubernamentales. Desde la Comisión Europea se ha impulsado la agenda de GA en la medida que este órgano ha establecido una visión de los servicios públicos que tiene un enfoque de colaboración, transparencia y participación en los gobiernos.

La visión sobre cómo se conciben los servicios públicos y el GA está plasmada en el documento *“Vision for public services”* (2013). En él se expresan mecanismos de colaboración y la idea de un gobierno abierto como cambio de paradigma en la relación gobierno-ciudadano. En términos generales el documento hace referencia a un enfoque de gobierno participativo, transparente y colaborativo *“This approach, driven by opening up and sharing assets - making data, services and decisions open enables collaboration and increases bottom-up, participative forms of service design, production and delivery. The kind of public sector organization that is at the heart of this transformation is open government, based on the principles of collaboration, transparency and participation and functioning within an open governance framework”* (European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, 2013).

Por otro lado, el reporte de la Comisión Europea titulado *“Towards faster implementation and uptake of open government”* (2016), es un referente de buenas prácticas que muestra un panorama reciente de las iniciativas de GA. El reporte ofrece recomendaciones y establece una metodología para incluir a ciudadanos y sectores de la sociedad civil en una dinámica de apertura donde compartan y debatan sus necesidades con la administración a través de una plataforma de consulta. La gran cantidad de datos y prácticas a los que hace referencia el reporte son una prueba de colaboración exitosa entre administraciones públicas, empresas, organizaciones y ciudadanos. El documento contiene evidencia de cómo el proceso de digitalización puede crear mejores oportunidades y muestra concretamente cómo llevarlo a la práctica.

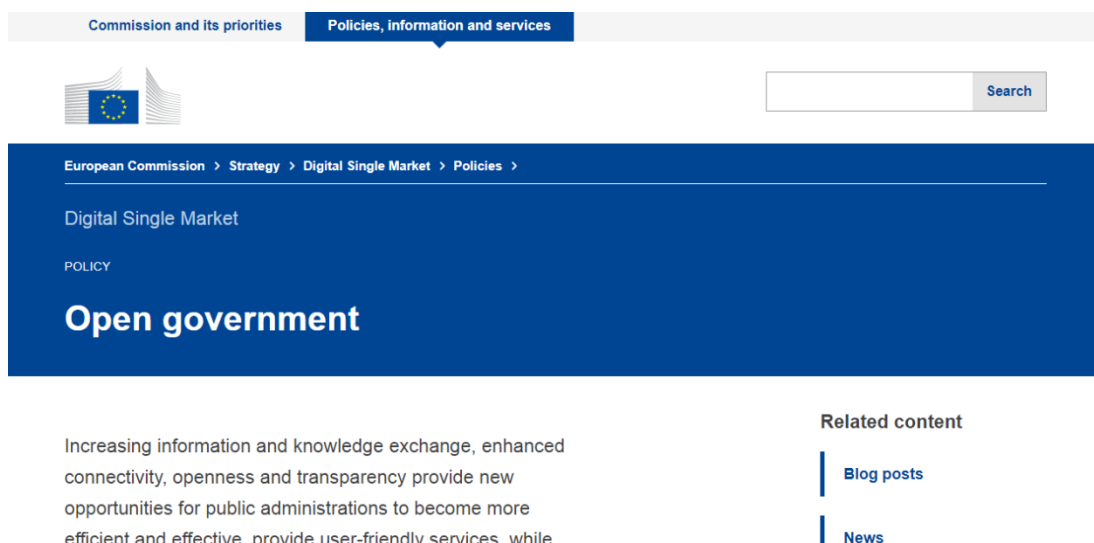
De acuerdo con el reporte de la Comisión Europea, se destacan algunos elementos sobre los beneficios del “Big Data” en relación a que podrían reducir los costes administrativos en un 15-20%. El reporte señala que el uso de tecnologías digitales como parte integral de las estrategias gubernamentales supone altos beneficios económicos y sociales para Europa

en su conjunto. El informe concluye señalando que todos los estados miembros de la UE cuentan con prácticas de GA realizadas en su mayoría por las administraciones públicas de cada país y abarcando todos los sectores gubernamentales.

Por otro lado, un tema que vincula profundamente a la Comisión Europea con el GA es el de la administración electrónica. En este sentido, como parte de los trabajos para impulsar el GA, la Comisión Europea aprobó en 2016 el “*Plan de Acción para la Administración Electrónica 2016-2020*”, cuyos objetivos son: 1) modernizar la administración pública a través de las TIC, 2) hacer posible la movilidad transfronteriza con servicios públicos digitales interoperables, 3) facilitar la interacción digital entre administraciones públicas, ciudadanos y empresas para disponer de servicios públicos de alta calidad y 4) generar confianza en todos los sectores y proporcionar mejores servicios públicos.

La Comisión Europea cuenta con un apartado en su sitio web que visibiliza y establece la importancia de las políticas de GA. En el sitio web se puede tener acceso a reportes de estudios sobre temas de apertura gubernamental en Europa, interactuar en plataformas de participación y datos abiertos, así como apreciar proyectos y prácticas de GA de los países miembros de la UE (ver figura 2.2).

**Figura 2.2 Sitio web de Gobierno Abierto de la Comisión Europea**



Fuente: sitio web de la Comisión Europea, Gobierno Abierto. Recuperado de <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government>

Entre las acciones que ha impulsado la UE se aprecia una apuesta por la colaboración entre las administraciones europeas a escala regional y nacional. Los organismos europeos como la Comisión Europea asumen que el impulso al GA dará como resultado el intercambio de experiencias y buenas prácticas. Por otro lado, se puede apreciar que los organismos europeos asocian el gobierno electrónico con el desarrollo en términos de GA. Esto resulta evidente en las recomendaciones que emite la Comisión Europea relativas a mejorar el uso de las TIC e impulsar los servicios públicos digitales. También consideran la relevancia de las dinámicas de participación con diferentes grupos de interés, así como la puesta en marcha de políticas de transparencia en los gobiernos y una colaboración más estrecha para mejorar los servicios públicos digitales.

Dentro de las prácticas más destacadas de GA en el panorama europeo, se encuentran algunas como el caso de Holanda en donde las administraciones públicas en sus diferentes niveles de gobierno comparten entre ellas bases de datos alojados en doce registros. Esto ayuda a acelerar los procesos administrativos entre los ciudadanos o las empresas puesto que no necesitan proporcionar la misma información en diferentes instancias públicas. En Bélgica, la agencia de información geográfica de Flandes tiene una plataforma central en la que las administraciones públicas comparten la ubicación de cables y tuberías subterráneas, lo que ayuda a las empresas a planificar las obras de construcción, generando valor público (<https://overheid.vlaanderen.be/informatie-vlaanderen>).

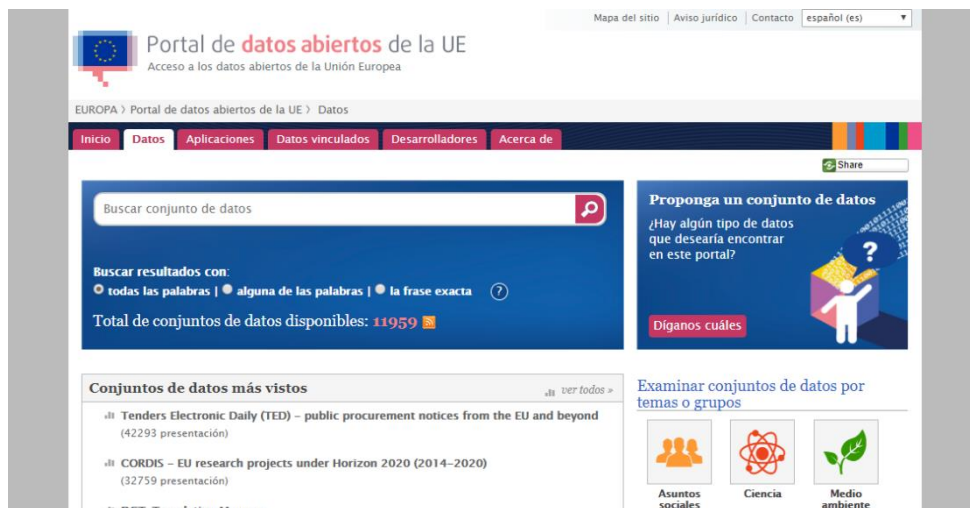
Por otro lado, hay prácticas que han tenido éxito orientadas a la apertura de las instituciones para someterse al escrutinio público de forma directa. Este es el caso de los ciudadanos griegos que utilizan la plataforma “*Vouliwatch*” (<https://vouliwatch.gr/>) para cuestionar y exhibir públicamente a los funcionarios del gobierno en asuntos de sus competencias y compartir sus propias experiencias con el sector público.

Vale la pena mencionar que la UE ha prestado atención a prácticas de GA que pueden liberar el potencial económico y el crecimiento del empleo. Por ejemplo, en Bélgica, la plataforma de facturación electrónica y adquisición electrónica *Mercurius* (<https://digital.belgium.be/e-invoicing/FedictHelp.html>) permite la colaboración de las administraciones públicas y las empresas para reducir los costes de facturación muy significativamente. En otro caso, la plataforma de empleo británica *NHS* se ha convertido en una red focalizada para las personas que buscan trabajo en el sector médico que tiene

sorprendentes resultados. También en el Reino Unido, *TransportAPI* (<https://www.transportapi.com/>), una plataforma digital para el transporte público, agrega y analiza información permitiendo a los usuarios acceder a datos abiertos. Esto ha dado lugar a que organismos de transporte desarrollen sus propias aplicaciones.

La Unión Europea cuenta con un portal de datos abiertos que permite el acceso a diversa información publicada por las instituciones y organismos de la propia UE. El portal es una herramienta en constante desarrollo puesto que está en constante retroalimentación de datos. Los usuarios son libres de utilizar y reutilizar todos los datos que encuentren en este catálogo, ya sea con fines comerciales o no comerciales. Los datos están agrupados por temas para facilitar su navegación. Así mismo, presenta una sección en donde se muestran algunas aplicaciones vinculadas a los datos (ver figura 2.3). En definitiva, con ello se muestra que cualquier administración pública cuenta con contenidos que pueden ser susceptibles de la creación de un portal de datos abiertos para su puesta a disposición de la sociedad. Al mismo tiempo, confirma el compromiso de la administración comunitaria con el tema.

**Figura 2.3** Sitio web del Portal de Datos Abiertos de la UE



Fuente: Sitio web del Portal de datos abiertos de la UE. Recuperado de <https://data.europa.eu/euodp/es/data>

## 2.7 Gobierno abierto en España

Cada vez son más los países que introducen mecanismos relacionados a los procesos de GA. En cada sistema estatal, la forma, el modelo y las estrategias son distintas, pero persiste una tendencia generalizada por ampliar estas prácticas. En esta lógica, España ha sostenido una serie de acciones a nivel nacional y subnacional, destacando su participación dentro de la OGP a partir de agosto del 2011. A través de su incorporación, se convirtió en parte del segundo grupo de países adheridos a esta alianza internacional. Esta acción marca un referente en el proceso de involucramiento en acciones y políticas bajo el nombre de GA. Es importante destacar que fue la legislatura del periodo comprendido entre 2008-2011 quien oficialmente se suma a la OGP. Sin embargo, pocos meses después se llevaron a cabo elecciones en el país resultando ganador un partido político distinto al que estaba en funciones de gobierno. Es precisamente en el año 2012, con el gobierno recién electo, cuando se presenta el primer plan de acción de GA en España que marcaría el inicio formal de la implementación de acciones más contundentes en la materia dentro del país y a nivel internacional como miembros de la OGP.

Dentro de esta inercia nacional, existe un referente importante: el *Plan Avanza*. Un programa estratégico que se desarrolla en España desde el año 2004 y que tiene como fin impulsar el buen uso de las TIC para aumentar al éxito económico basado en estrategias digitales que promuevan el crecimiento de la competitividad, la productividad, la igualdad social y la mejora del bienestar y la calidad. En el *Plan Avanza* se establece la estrategia 2011-2015, la cual reconoce al GA como una iniciativa poderosa que podría impulsar la transformación de la administración pública en base a criterios como la transparencia, la apertura de datos y la responsabilidad (López-Pagán, 2015). La estrategia del *Plan Avanza* ha sido analizada en el estudio *Objetivos, estrategias y actuaciones en materia de gobierno abierto (edición 2013)*, el cual propone un modelo general de gobierno abierto, una aproximación a los retos del GA en España y el compromiso de construir un marco normativo en materia de GA en la administración estatal española (ONTSI, 2013).

Por otro lado, se encuentra la Agenda Digital para España aprobada en el año 2013. Esta agenda inserta una línea de acción relativa al desarrollo de una administración integrada en la sociedad con servicios públicos de calidad centrados en ciudadanos y empresas. Esto con el propósito de modernizar la gestión electrónica institucional. De lo anterior se puede deducir que el GE tiene una vinculación directa con el GA y que ha ejercido como

antecedente y premisa que aporta el componente del uso de las nuevas tecnologías a los mecanismos de apertura gubernamental.

En términos concretos existen algunos referentes del impulso que ha dado España en los últimos años a temas de apertura gubernamental y transparencia. El estudio de Villoria (2014) ha analizado el contexto español en relación a los retos que enfrenta la crisis de legitimidad y plantea las estrategias de transparencia como una posible solución, el autor refiere que la transparencia es una solución de alto rendimiento y bajo coste en términos de legitimación política. López-Pagán (2015) destaca tres acciones del gobierno español en este sentido: a) La creación de la Ley de 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. b) La constitución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. c) La puesta en marcha del Portal de Transparencia. Es evidente que el gobierno español ha avanzado considerablemente en los últimos años en temas de transparencia, sin embargo, no ha mostrado la misma dinámica en lo relacionado a mecanismos y políticas de participación ciudadana.

Recientemente el gobierno español incorporo un espacio informativo llamado “gobierno abierto” dentro del sitio web del Ministerio de Hacienda y Función Pública, a través de cual señala su compromiso con la transparencia y el buen gobierno de la administración general. Este apartado enfatiza la existencia de una vía para que el ciudadano pueda consultar información, disponer de ella para su reutilización, promover la participación y expresar su opinión en temas diversos. El contenido del sitio web se rige por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; y en la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público; siendo por tanto complementario del Portal de la Transparencia y del Portal de reutilización de la información pública.

Uno gran cambio en la estructura orgánica de Ministerio de Hacienda y Función Pública se da en 2016 con el Real Decreto 424/2016, del 11 de noviembre, por medio del cual se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y se crea la Dirección General de Gobernanza Pública. Posteriormente, en 2017 con el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, se modifica el anterior Decreto y establece la Subdirección General de Gobierno Abierto. Esta Subdirección es la primera dependencia del Gobierno Nacional que incluye expresamente el concepto de GA y a la cual le corresponde: *“El impulso, la coordinación y el seguimiento de los planes de gobierno abierto de los departamentos*



*ministeriales, en iniciativas orientadas al desarrollo de los principios de la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la colaboración, así como la programación y ejecución de proyectos sobre la materia, en el ámbito de las competencias de la Dirección General; la promoción de la cooperación entre todas las Administraciones Públicas en dicho ámbito y servir de punto de contacto de la Administración General del Estado con los organismos internacionales en materia de gobierno abierto, sin perjuicio de las competencias de otros centros directivos por razón de la materia” (Párrafo h del apartado 1, artículo 16 del Real Decreto 769/2017, de 28 de julio).*

En el sitio web de Ministerio de Hacienda y Función Pública se encuentra una pestaña de “Gobierno Abierto” que hace referencia al compromiso de transparencia y buen gobierno de la Administración General del Estado (ver figura 2.4). Dentro de área de GA se mencionan tres secciones; Transparencia, Datos Abiertos y Participación Ciudadana. Las tres secciones tienen un enlace a su respectiva información y portales específicos. Entre las secciones destaca la de transparencia por su contenido de GA, ya que desde el portal de transparencia de España se publican los Planes de Acción de Gobierno Abierto.

**Figura 2.4 Sitio web de Gobierno Abierto del Estado español**



Fuente: Sitio web Ministerio de Hacienda y Función Pública, España, Gobierno Abierto.  
Recuperado de <http://www.minhafp.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Paginas/GobiernoAbierto.aspx>

### 2.7.1 Planes de Acción de España ante la *Open Government Partnership* (OGP)

Como se ha mencionado, la inclusión de España a la OGP en 2011 significó el banderazo inicial para el establecimiento de compromisos y la ejecución de acciones de apertura en la administración general del país. En 2012, un gobierno recientemente electo fue el encargado de elaborar el Primer Plan de Acción en materia de GA, presentado luego por el Ministerio de la Presidencia en abril del mismo año. Sin embargo, este primer plan fue un proyecto muy inmaduro que presentó muchas carencias y debilidades señaladas puntualmente por Cruz-Rubio (2014) en un informe independiente presentado ante la OGP.

Los trece compromisos presentados en el Primer Plan Nacional de Acción de Gobierno Abierto de España 2012-2013 fueron los siguientes:

1. Aprobación de una Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
2. Transparencia y Rendición de Cuentas de la Ayuda Oficial al Desarrollo
3. Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
4. Reforma de la Ley de Subvenciones.
5. Administración de Justicia Electrónica.
6. Impulso de las redes sociales para facilitar la participación ciudadana.
7. Publicidad de datos estadísticos de criminalidad.
8. Revisión y simplificación normativa.
9. Las tecnologías de la información al servicio de la gestión de la salud: la e- salud.
10. Universalización del uso del sistema RED, remisión electrónica de datos.
11. Simplificación de los procedimientos de evaluación ambiental.
12. Agilización de los procedimientos para la creación de empresas. Ley de apoyo a los emprendedores.
13. Reducción de cargas administrativas para ganaderos y agricultores.

Sin duda, entre los compromisos presentados destaca por su relevancia y trascendencia en materia de GA la aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG). Aunque esta ley ha sido criticada en diversos sectores por su contenido y su aparición tardía en comparación a otros países de América y Europa, vino a erigirse como pilar fundamental para iniciar el camino a la adopción de políticas de GA en España.

Luego de darse a conocer el primer Plan de Acción Nacional de España y una vez iniciada su implementación, se publicaron dos informes para evaluar los avances de acuerdo con los procesos que establece la OGP: a) el Informe de Autoevaluación del Gobierno de España y b) el primer Informe de Investigación Independiente de Progreso de España 2012-2013, realizado por Cruz Rubio (2014), los cuales muestran avances limitados en los procesos y objetivos planteados.

El segundo Plan de Acción de España se proyecta para el periodo 2014-2016. Tras su primera experiencia y luego de un proceso de retroalimentación y recomendaciones vertidas, el segundo plan subsana algunas carencias y propone una serie de respuestas a modo de compromisos para afrontar nuevos desafíos en materia de GA. Sin embargo, la administración pública española no llegó a asumir muchas de las recomendaciones expuestas.

Este segundo plan fue elaborado a partir de procedimientos de participación social con el objetivo de aumentar el grado de legitimación en su contenido. De esta forma, se llevaron a cabo consultas abiertas a la sociedad civil para sumar opiniones de diversos actores sociales. Sin embargo, el Plan no logró una participación relevante por múltiples factores como el tiempo previsto para participar y la difusión de las consultas. Según López-Pagán *“Este nuevo plan se enfrentaba al reto de aproximarse a los presupuestos del gobierno abierto, tanto en los contenidos, traducidos en compromisos, como en la forma, esto es, con relación al procedimiento de su elaboración”* (López-Pagán, 2015, p.178).

Estos fueron los compromisos presentados en el Segundo Plan de Nacional de Acción de Gobierno Abierto de España 2014-2016:

1. Portal de la Transparencia.
2. Mejora del acceso y la calidad de la información de portal de archivos españoles, PARES.
3. Recursos educativos abiertos.
4. Accesibilidad a los micro-datos del Sistema Nacional de Salud.
5. Acceso a la información geográfica y posibilidad de reutilización de la misma.
6. Programas de apertura de la información y su reutilización en el sector público.
7. Portal de la Administración de Justicia.
8. Mayor control y transparencia de las subvenciones públicas.
9. Creación del Consejo español de drogodependencias.

#### 10. Mejora de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo.

Dentro de los compromisos del segundo plan de acción destaca el desarrollo del portal de transparencia nacional que constituyó una aportación trascendente y marcó un referente a nivel estatal en materia de acceso a la información. Sin embargo, es importante señalar que algunos gobiernos subnacionales en España ya estaban impulsando portales de transparencia y otras políticas con relación al GA.

En el informe de avance de los compromisos adquiridos por España en este periodo ante la OGP, el balance no es muy positivo. En este informe se reconoce que ninguno de los compromisos asumidos se considera destacado, ya que no reunían características relevantes para los objetivos de la OGP, como ser medibles o que tengan un impacto potencial transformativo. Por otro lado, fue criticado que la sociedad civil, que solo tres de los diez compromisos fueron completados (Cruz-Rubio, 2016).

El tercer plan de acción de GA de España proyectado para el periodo 2017-2019, fue publicado en junio de 2017 y ha dado un salto muy significativo en el proceso de construcción y en el nivel de profundidad que presentan los compromisos. Este plan busca mejorar las prácticas de colaboración para garantizar un enfoque plural que considere la participación de los diferentes niveles de gobierno y de la sociedad civil, con el fin de maximizar la colaboración y desarrollar los compromisos.

Este tercer plan de acción destaca tres objetivos básicos en su documento. Primero, potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil procurando que las acciones de Gobierno Abierto respondan a necesidades reales de los ciudadanos. Segundo, asegurar la cooperación interadministrativa de los distintos niveles de Administración (estatal, autonómica y local) que propicien iniciativas conjuntas de Gobierno abierto acordes con la realidad del Estado Español. Y tercero, fortalecer los cimientos del Gobierno Abierto y sentar las bases que permitan la adopción de medidas más allá del Tercer Plan (III Plan de Acción de Gobierno Abierto España, 2017).

El III Plan de Acción de Gobierno Abierto de España 2017-2019, incluye veinte compromisos estructurados en torno a cinco 5 grandes ejes temáticos: Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de Cuentas y Formación.

Eje Colaboración

1. Creación de un foro de Gobierno Abierto
2. Comisión Sectorial de Gobierno Abierto
3. Promoción de la red de Entidades Locales de transparencia y participación ciudadana
4. Apoyo a iniciativas de Gobierno Abierto en el exterior

#### Eje Participación

5. Espacio participativo web sobre Gobierno Abierto
6. Observatorio sobre Participación (Fase de diagnóstico y recomendaciones)
7. Presupuestos Participativos
8. Participación de los jóvenes en políticas públicas

#### Eje Transparencia

9. Mejora del Portal de Transparencia y el Derecho de Acceso
10. Programas de apertura de la información y su reutilización
11. Carpeta ciudadana
12. Sistema ARCHIVE
13. Desarrollo Reglamento de la Ley de Transparencia

#### Eje Rendición de Cuentas

14. Impulsar los Datos Abiertos como instrumento para una Justicia Abierta en España
15. Ampliar los contenidos de la Central Económico-financiera
16. Mejora de la calidad de los datos inmobiliarios mediante la coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad
17. Información sobre violencia de género

#### Eje Formación

18. Formación de Empleados Públicos
19. Sensibilización y Formación de la Sociedad Civil
20. Educación en Gobierno Abierto

Es claro el avance cualitativo y cuantitativo de este tercer plan, sobre todo en el esfuerzo por potencializar la participación y colaboración de actores públicos como de la sociedad civil en su elaboración. También son significativos algunos compromisos en materia de presupuestos participativos, programas de apertura de la información y su reutilización y el

uso de datos abiertos como instrumento para una *Justicia Abierta* que pueden tener efectos transformadores en la forma de implementar políticas y procedimientos administrativos.

Como se ha mencionado anteriormente, cabe destacar que, para la elaboración de este tercer plan de acción, se produjeron cambios institucionales en el organigrama del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Se creó la *Subdirección General de Gobierno Abierto*, dependiente de la *Dirección General de Gobernanza Pública*. Estos cambios han dado un impulso cualitativo significativo y explican en gran medida los avances en materia de GA en el Gobierno de España.

Finalmente, otro avance destacado en torno al GA en España que está ligado al tercer plan de acción, es la *Orden HFP/134/2018, de 15 de febrero*, por la que se crea el *Foro de Gobierno Abierto*, publicada en el Boletín Oficial del Estado. Esta orden responde al primer compromiso asumido por España en el tercer plan de acción: la creación de un *Foro de Gobierno Abierto*. Este Foro tiene una composición paritaria, entre Administraciones Públicas y a la sociedad civil, con el objetivo de posibilitar el diálogo y canalizar propuestas de GA, así como debatir sobre el desarrollo de los planes de acción e intercambiar buenas prácticas. Este Foro pretende fortalecer los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, buscando que las acciones respondan a necesidades sociales.

### 2.7.2 Gobierno abierto en las Comunidades Autónomas españolas

Si bien es cierto que hay evidencia de los esfuerzos a nivel nacional de España en materia de GA, también es verdad que en las Comunidades Autónomas (CCAA) se están desarrollando diversas prácticas innovadoras y vanguardistas que en algunos casos superan los esfuerzos nacionales (Martos, 2008; Ramió y Salvador, 2002). Para describir con mayor precisión algunas de las medidas normativas en materia de transparencia y participación que han implementado las CCAA se presenta la tabla 2.2. En esta tabla se muestra algunas normativas y enlaces a portales en materia de transparencia, participación y GA. De igual forma se aprecia cómo se han venido sumando algunas CCAA en temas de apertura gubernamental y cómo comenzaron a poner en marcha mecanismos de GA. Es importante tener en cuenta que el avance de las distintas CCAA no ha sido en la misma proporción y con idéntico ritmo. Mientras se puede observar que algunas comunidades han impulsado políticas y normativas muy progresistas, otras se han quedado rezagadas y los resultados entre ambas son distantes.

**Tabla 2.2 Leyes autonómicas en materia de transparencia y portales de participación, transparencia, datos abiertos y/o gobierno abierto**

CCAA	Normativa sobre Transparencia (según el Portal de Transparencia del Gobierno Español a 20/02/2018)	Portales de Transparencia, Participación, Datos Abiertos y/o Gobierno Abierto
Andalucía	Ley 1/2014 de 24 de junio de Transparencia Pública en Andalucía.	<a href="http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html">http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html</a> <a href="http://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal.html">http://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal.html</a>
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	<a href="http://transparencia.aragon.es/">http://transparencia.aragon.es/</a> <a href="http://aragonparticipa.aragon.es/">http://aragonparticipa.aragon.es/</a>
Asturias	Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia y Buen Gobierno.	<a href="https://www.asturias.es/gobiernoabierto">https://www.asturias.es/gobiernoabierto</a> <a href="https://www.asturias.es/transparencia">https://www.asturias.es/transparencia</a> <a href="http://www.asturiasparticipa.es">www.asturiasparticipa.es</a>
Baleares	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.	<a href="http://www.caib.es/sites/portalttransparencia/es/">www.caib.es/sites/portalttransparencia/es/</a> <a href="http://www.caib.es/sites/participacio/es/que_es_la_participacion_ciudadana-25201/">http://www.caib.es/sites/participacio/es/que_es_la_participacion_ciudadana-25201/</a> <a href="http://www.caib.es/caibdatafront/index?lang=es">http://www.caib.es/caibdatafront/index?lang=es</a>
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	<a href="https://opendata.gobiernodecanarias.org">https://opendata.gobiernodecanarias.org</a> <a href="http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/">www.gobiernodecanarias.org/transparencia/</a> <a href="http://www.gobiernodecanarias.org/principal/temas/participacion_ciudadana/">http://www.gobiernodecanarias.org/principal/temas/participacion_ciudadana/</a>
Cantabria	Proyecto de Ley de Cantabria de Transparencia de la Actividad Pública, 24/01/2017.	<a href="http://participacion.cantabria.es/">http://participacion.cantabria.es/</a> <a href="https://transparencia.cantabria.es/">https://transparencia.cantabria.es/</a>
Castilla La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	<a href="http://transparencia.castillalamancha.es/">http://transparencia.castillalamancha.es/</a> <a href="http://datosabiertos.castillalamancha.es/">http://datosabiertos.castillalamancha.es/</a>
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	<a href="https://datosabiertos.jcyl.es/">https://datosabiertos.jcyl.es/</a> <a href="http://www.jcyl.es/transparencia">www.jcyl.es/transparencia</a> <a href="https://participa.jcyl.es/">https://participa.jcyl.es/</a> <a href="https://gobiernoabierto.jcyl.es">https://gobiernoabierto.jcyl.es</a>
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	<a href="http://www.transparenciacatalunya.cat/es/inici/">http://www.transparenciacatalunya.cat/es/inici/</a> <a href="http://governobert.gencat.cat/es/inici/">http://governobert.gencat.cat/es/inici/</a>
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.	<a href="http://gobiernoabierto.juntaex.es/">http://gobiernoabierto.juntaex.es/</a>
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.	<a href="https://transparencia.xunta.gal/portada">https://transparencia.xunta.gal/portada</a>

		<a href="http://abertos.xunta.gal/portada">http://abertos.xunta.gal/portada</a>
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.	<a href="http://www.larioja.org/portal-transparencia/es">http://www.larioja.org/portal-transparencia/es</a> <a href="http://www.larioja.org/participa/es">http://www.larioja.org/participa/es</a> <a href="http://www.larioja.org/participa/es">http://www.larioja.org/participa/es</a>
Madrid	Proyecto de Ley de Gobierno Abierto, Participación Ciudadana y Transparencia de la Comunidad de Madrid, 05/04/2016.	<a href="https://participa.madrid.org/">https://participa.madrid.org/</a> <a href="http://www.madrid.org/es/transparencia/">http://www.madrid.org/es/transparencia/</a>
Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	<a href="http://www.carm.es/participacionciudadana">www.carm.es/participacionciudadana</a> <a href="http://transparencia.carm.es/">http://transparencia.carm.es/</a>
Navarra	Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.	<a href="http://www.gobiernoabierto.navarra.es/">http://www.gobiernoabierto.navarra.es/</a>
País Vasco	Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco.	<a href="http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/gobierno-abierto/">http://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/gobierno-abierto/</a> <a href="http://www.gardena.euskadi.eus/inicio/">http://www.gardena.euskadi.eus/inicio/</a> <a href="http://opendata.euskadi.eus/inicio/">http://opendata.euskadi.eus/inicio/</a>
Valencia	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.	<a href="http://www.gvaoberta.gva.es/">www.gvaoberta.gva.es/</a> <a href="http://www.transparencia.gva.es/web/dg-participacion-ciudadana">http://www.transparencia.gva.es/web/dg-participacion-ciudadana</a>

Fuente: Elaboración propia.

Hasta los primeros meses de 2018 la mayoría de las CCAA cuentan con alguna ley en materia de transparencia y cuatro de ellas cuenta un proyecto de ley que está en proceso de consolidarse. En tanto a los portales en temas de transparencia, participación ciudadana, datos abiertos o GA, se evidencia que la mayoría las CCAA cuentan con algún formato relativo a ellos. Algunos de los portales -principalmente lo de transparencia y de gobierno abierto- incluyen apartados de participación ciudadana y datos abiertos.

Algunas leyes mencionadas son basadas en referencias de países europeos y tienen el objetivo de desarrollar prácticas de transparencia y datos abiertos que se instrumentalizan con el uso del Internet y otras herramientas digitales. Es evidente que muchas de estas normativas son muy similares entre sí, ya que siguen un marco legal estatal. En muchos de los casos se observa un fenómeno de isomorfismo normativo reflejado en la tendencia por homogeneizar las normativas de transparencia. Destaca la actuación del Parlamento navarro como el primero en aprobar una Ley de Transparencia y Gobierno Abierto y una Hoja de Ruta de Gobierno Abierto (ONTSI, 2013).



### 2.7.3 Gobierno abierto en los Gobiernos Locales españoles

Es evidente que en materia de GA los gobiernos locales están innovando y en muchos casos son punteros al introducir múltiples herramientas que impulsan la transparencia y la apertura de datos, así como prácticas de participación ciudadana que promueven la democracia directa, estas prácticas están teniendo resultados positivos y significativos. En España se han hecho esfuerzos importantes para impulsar prácticas de GA desde sus gobiernos locales.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) ha impulsado una agenda en relación a la apertura gubernamental en los gobiernos locales españoles. Entre los esfuerzos destaca la conformación de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana, la cual fue aprobada en la Junta de Gobierno de la FEMP, celebrada en 24 de febrero de 2015. La Red tiene el objetivo de compartir enfoques y recursos, promover la innovación y la mejora permanente de la relación entre los gobiernos locales y los ciudadanos bajo los principios del GA. Todo ello a través del intercambio de experiencias, el aprendizaje permanente, trabajando en red y desarrollo de proyectos.

La Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana ha desarrollado una *Guía de Datos Abiertos* en la que se establece una estrategia para la puesta en marcha de la publicación de datos en formato abierto en las entidades locales. Por otro lado, la Red facilita y promueve el intercambio de buenas prácticas de apertura en transparencia y participación. En su sitio web destaca una sección en donde se describen estas buenas prácticas de parte de los socios de la Red. Entre ellas destacan algunas como:

- Ayuntamiento de Calvià - Rendimos cuentas. No te quedes indiferente.
- Ayuntamiento de Vigo - Grupo Técnico de Trabajo de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ayuntamiento de Madrid - Propuestas Ciudadanas.
- Ayuntamiento de Leganés - Transparencia: desde el código genético a la posteridad.
- Ayuntamiento de Cornellà de Llobregat - Open Data Cloud.
- Ayuntamiento de Gijón - Cuida Guijón: Herramienta de colaboración ciudadana.
- Ayuntamiento de Pinto - Cuentas claras; Visualización de Presupuestos Municipales.

Algunos gobiernos locales españoles han criticado a la administración general de ser conservadores en sus prácticas y normativas en materia de apertura. Victoria Anderica, asesora y jefa del proyecto de transparencia del Ayuntamiento de Madrid señala que *“actualmente en España estamos viendo cómo una serie de ciudades empiezan a aplicar las lógicas del trabajo abierto para definir su estrategia tecnológica. Ayuntamientos como los de Barcelona, A Coruña, Santiago de Compostela, Valencia, Zaragoza u Oviedo han entrado en esta nueva dinámica de innovación social”* (Anderica, 2017, p.396).

El GA ha ganado terreno en el contexto político local español. Esto se puede ver en los discursos políticos de los ayuntamientos y en el creciente número de concejalías y áreas de la administración pública local que abordan temas de GA, transparencia, datos abiertos y participación ciudadana. Con ello se favorece la consolidación de prácticas en estos temas relacionados a la toma de decisiones y se inhibe la corrupción. Sin embargo, este tipo de políticas no se han consolidado y han sido poco exploradas, por lo que esto representa una ventana de oportunidad para la evaluación de impacto como políticas públicas (Villoria e Izquierdo, 2015).

Los colectivos y organizaciones de la sociedad civil han sido un actor determinante para el surgimiento de políticas de GA. Múltiples organismos de la sociedad civil han demandado una mayor apertura de las instituciones, contribuyendo con ello a la presión pública y generando desafección política en España (Montero y Torcal, 2000). Importante antecedente en el tema de exigencias sociales es el Movimiento 15M, también conocido como movimiento de los indignados. El 15M fue un movimiento que emergió de los ciudadanos y que se consagró a raíz de la manifestación del 15 de mayo del 2011. A partir de ese momento se desarrollaron una serie de protestas multitudinarias y generalmente pacíficas en todo el territorio español. Los municipios españoles con mayor población fueron sede determinante en el desarrollo de estas manifestaciones inéditas dentro de España. Bajo el grito de *“No nos representan”*, el movimiento del 15M exigía una democracia más participativa pues se denunciaba un sistemático agotamiento del poder político que parecía incapaz de representar al ciudadano promedio. De la misma forma se reclamaba una falta de democracia real e incluyente de la sociedad (Romanos y Sádaba, 2015).

Actualmente el municipalismo en España está avanzando en temas de apertura gubernamental y adoptando acciones con un trasfondo más participativo, principalmente en

municipios que recientemente están siendo gobernados por nuevas formaciones políticas. Como ejemplo de ello, las dos ciudades más pobladas de España (Madrid y Barcelona) son gobernadas por coaliciones ciudadanas que no están constituidas como partidos políticos tradicionales, sino que refieren su poder político a organizaciones ciudadanas que tienen interiorizado los valores democráticos y que buscan una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de toma decisiones públicas. En este sentido, se ha mencionado que el gobierno Estatal español *“no ha sido hasta la fecha ni el motor ni un ejemplo a seguir por el resto de las regiones o ciudades. Al contrario, estas se ven limitadas por las normas que establece la administración central”* (Anderica, 2017, p.398).

Muchos de los gobiernos locales en España están tratando de buscar alternativas para la construcción de políticas que respondan a los problemas que enfrentan sus gobiernos. Tradicionalmente, de forma unilateral, el gobierno decidía sobre el cómo y quién proporcionaba un servicio público, así como el desarrollo de infraestructura sin necesidad de hacer ejercicios de transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo, hoy muchos gobiernos locales han creado mecanismos de participación y transparencia (Blanco y Gomà, 2003).

Hay voces críticas que han cuestionado los mecanismos tradicionales que los gobiernos han utilizado para tomar en cuenta a la ciudadanía. Reclamamos como *“tradicionalmente se ha trabajado con la tecnología de manera externalizada; es decir, la mayoría de los productos tecnológicos que necesitaban las administraciones los desarrollaban las empresas privadas. A priori, esto no tiene por qué suponer un problema para la puesta en marcha de este tipo de medidas, pero sí es remarcable el hecho de que estas acciones se emprendieran de manera aislada y no con una mirada integral”* (Anderica, 2017, p.395). Se encuentra diversos casos en que los gobiernos locales españoles tienden a explorar más alternativas de innovación, principalmente los que están dotados de más capacidades y recurso. Como resultado de estas prácticas innovadoras, los gobiernos locales han consolidado ejemplos de prácticas en relación a la apertura gubernamental.

Dentro del territorio español muchos gobiernos locales están avanzando en materia de GA con un gran respaldo ciudadano. Los llamados gobiernos y ciudades del cambio en España están manifestando su interés por promover mecanismos de transparencias y participación ciudadana, impulsando nuevos modelos de gobernanza inteligente y construyendo pactos con la sociedad civil. Estos modelos están siendo tan bien aceptados que mucho de los

municipios que son gobernados por partidos políticos tradicionales también están adoptando estas prácticas, provocando muy posiblemente un fenómeno de isomorfismo institucional.

## 2.8 Madrid y el gobierno abierto

Madrid, capital de España, ha experimentado transformaciones políticas muy relevantes en los últimos años que pueden tener relación con la introducción de una serie de innovadoras políticas públicas implementadas desde el Ayuntamiento. Actualmente, el Gobierno Municipal de Madrid está conformado por una coalición ciudadana inédita llamada Ahora Madrid. Esta coalición está conformada por distintas agrupaciones políticas, expresiones de la sociedad civil y algunos partidos políticos. Desde su administración municipal, Madrid es una ciudad que recientemente ha explorado nuevos modelos de gestión pública y que se ha comprometido con el abordaje prioritario de mecanismos de apertura gubernamental.

Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de España de 2016, Madrid tiene casi 3,2 millones de habitantes como localidad, y sumando al conjunto de habitantes que conforman su área metropolitana, el número asciende a más de 6,5 millones. Esto ubica a Madrid como la ciudad y el municipio más poblado de España y uno de los más grandes de Europa. Como capital del Estado español, en Madrid residen las sedes del gobierno nacional y los diferentes poderes del Estado. Además, Madrid representa una de las ciudades económicamente más activas e influyentes de Europa.

En materia de GA, el escenario político actual en Madrid ha propiciado la apertura a novedosas acciones y mecanismos que se están instrumentalizando desde el Ayuntamiento. Estas estrategias gubernamentales han sido producto de un conjunto de factores manifiestos en el contexto público de la ciudad. Pero sin duda, también obedecen a la voluntad y a la visión de las autoridades que han asumido el reto de la inclusión ciudadana. Como ejemplo de esta voluntad se puede observar una cita de la carta enviada por la alcaldesa Manuela Carmena, en donde presenta la candidatura de la ciudad de Madrid al programa piloto para gobiernos subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto: *“Como sabéis, el Gobierno de Madrid cambió el pasado mes de junio de 2015; tras 26 años gobernando el mismo partido, hoy una candidatura ciudadana formada por miembros de la sociedad civil y personas de distintos partidos lideran un proyecto para renovar esta ciudad. Como objetivo de campaña: convertir a Madrid en una ciudad para sus*

*habitantes, donde sean ellas y ellos quienes decidan hacia dónde debe ir su ciudad”* (Carmena, 2016). A partir de esta visión y del contexto político-social que permitió la conformación de dicho gobierno, puede comprenderse mejor el esfuerzo por introducir y materializar una agenda que refleja la prioridad de la apertura gubernamental hacia los ciudadanos.

El actual equipo de gobierno del Ayuntamiento de Madrid ha adoptado el concepto de “gobierno abierto” para encuadrar una serie de acciones y políticas que pretenden ser innovadoras, con el objetivo de transformar la relación entre el ayuntamiento y los ciudadanos. Las implementaciones de estas acciones han producido también cambios en la estructura organizativa de la misma administración pública local. El Ayuntamiento de Madrid ha manifestado su intención de realizar una apuesta por empoderar a los ciudadanos a través de la implementación de medidas que promuevan el involucramiento de la gente en la toma de decisiones. Su objetivo es que los ciudadanos tengan la posibilidad de definir las prioridades que tienen como ciudad en un ambiente de corresponsabilidad y participación.

Para asumir el reto de la apertura gubernamental, el Ayuntamiento de Madrid ha establecido una visión vanguardista (en relación a lo que se había instrumentado con anterioridad en la materia) que considera diversos retos. A continuación se destacan algunos rasgos desde las consideraciones de Anderica (2017), quien forma parte del actual equipo de gobierno del Ayuntamiento, en este sentido se enmarcan cuatro factores fundamentales que sientan las bases del desarrollo de la política de GA en Madrid: 1.- El plan de gobierno que define las medidas que se quieren impulsar y se establecen las prioridades y bases para la construcción de la agenda de GA. 2.- El punto de partida, entendido como un arranque temporal considerando el nivel de desarrollo en políticas que están vigentes para poder plantearse objetivos realistas de acuerdo a los diversos tipos de recursos disponibles. 3.- El marco legislativo impuesto como premisa para considerar los alcances jurídicos establecidos en las regulaciones vigentes. Esto les permite proponer cambios en las condicionantes normativas y en las facultades locales de tal manera que el Ayuntamiento establezca marcos de competencia. En este punto, se destaca el elemento estratégico de contagiar la necesidad y la oportunidad de impulsar ciertas políticas en otros niveles gubernamentales. 4.- El desarrollo de la tecnología como base para el éxito del proyecto, principalmente de Internet, juega un factor determinante como instrumento para materializar

ciertas políticas relacionadas con el GA y promover la inteligencia colectiva con mecanismos que permitan la participación y colaboración.

El Ayuntamiento de Madrid ha renovado su sitio web institucional para convertirlo en el escenario donde se despliegan plataformas interactivas y de acceso a información. En este sitio web se encuentra la manifestación clara del uso del concepto de GA, en donde se agrupan tres líneas de acción gubernamental: transparencia, participación y datos abiertos (ver figura 2.5). A través de estos tres conceptos, Madrid configura una política particular de GA y establece los pilares estratégicos de su visión. Es por lo anterior que resulta preciso realizar una breve descripción al respecto.

**Figura 2.5 Leyes autonómicas en materia de transparencia y portales de participación, transparencia, datos abiertos y/o gobierno abierto**



Fuente: Portal web del Ayuntamiento de Madrid. “Gobierno Abierto”. Recuperado de <http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Gobierno-abierto?vgnextfmt=default&vgnextchannel=c573c98a1df4b410VgnVCM100000171f5a0aR> CRD

### 2.8.1 Participación ciudadana en Madrid

La participación ciudadana puede ser considerada y ponderada a partir de la manifestación del interés que los ciudadanos muestren por estar informados sobre la esfera política y social (Habermas, 1996). En la actualidad estas dinámicas se están configurando en gran medida a través de la implementación de nuevos e innovadores formatos que incluyen el uso de las tecnologías de la información y comunicación. Madrid ha intentado posicionarse en esta materia a través de la instrumentación de estrategias vanguardistas que plantean nuevos formatos de participación. Este esfuerzo pretende renovar las dinámicas anteriores que se limitaban a modelos tradicionales de participación con mecanismos de iniciativas vinculadas a colectivos, asociaciones de vecinos, juntas de distritos, etc. En este sentido, el nuevo plan de gobierno establece la implementación de una serie de mecanismos que permiten la participación individual, directa y vinculante.

La visión que sostiene el eje de participación en Madrid explica que la ciudadanía puede, debe y tiene derecho a decidir respecto a las acciones de carácter público. En este sentido, mantiene la idea de que cualquier proceso participativo que se ponga en marcha en el Ayuntamiento de Madrid debe ser abierto y vinculante para contribuir a un paradigma de participación directa donde el poder de acción público reside en los ciudadanos. En este sentido Victoria Anderica (2017) menciona que *“uno de sus requisitos fundamentales es que el proceso sea vinculante, y en este caso se incluye el hecho de que la decisión ciudadana recaiga sobre el aspecto final decisivo del proceso y no sobre aspectos parciales”* (p.387).

Para instrumentalizar este paradigma de participación ciudadana, Madrid creó una plataforma denominada “Decide Madrid” (ver figura 2.6) a través de la que pretende que los ciudadanos puedan decidir sobre determinados asuntos de carácter público. Esta plataforma representa una herramienta digital que sitúa a las nuevas tecnologías como elemento nuclear de la participación. “Decide Madrid” es la herramienta que recibe mayor impulso desde el área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento y su apuesta central.

En el reporte de la *Dirección General de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid* que habla sobre los *procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid junio 2015 – julio 2017* mencionan que *“se ha puesto en marcha la plataforma (Decide Madrid) necesaria para albergar las herramientas de participación que desde una*

*perspectiva bidireccional permiten a la ciudadanía manifestar sus necesidades, y propuestas; y a la administración preguntar sobre las cuestiones de especial transcendencia para la ciudad”* (Ayuntamiento de Madrid, 2017, p.3). La plataforma tiene por objetivo la inclusión de los diversos segmentos de la sociedad. Sin embargo, resulta evidente que la brecha tecnológica influye en el alcance y penetración de esta herramienta digital. Otro de los retos que asume la plataforma “Decide Madrid” es penetrar y aumentar el número de usuarios que participan activamente en los procesos de toma de decisión que se desarrollan en la plataforma.

Dentro de la puesta en marcha de políticas de participación ciudadana en Madrid -entre las cuales se incluye la plataforma “Decide Madrid”- se presentan diferentes acciones y mecanismos de actuación. Las acciones en materia de participación ciudadana que está implementando o pretenden poner en marcha el Ayuntamiento de Madrid son: propuestas ciudadanas, presupuestos participativos, legislación colaborativa, cogobierno ciudadano, y participación sectorial (ver tabla 2.3).

Los datos que se tienen contabilizados respecto a la participación en la Madrid según el reporte *“procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid junio 2015 – julio 2017”* indican que dentro del mecanismo de “propuesta ciudadana” el número total de votos emitidos es de 963.887, repartidos en los diferentes canales de participación (web, urnas y correo postal). Por otro lado, respecto los “presupuestos participativos” el reporte indica que la participación total en de 2016 fue de 45.529 personas (Ayuntamiento de Madrid, 2017).

Para propiciar el debate sobre participación ciudadana es conveniente preguntarse ¿cómo y en qué medida la ciudadanía debe participar para influir en los asuntos públicos? La pregunta tiene connotaciones ideológicas profundas de manera implícita. El tipo de repuestas que puedan formularse dependerá en gran medida de las posturas políticas y la forma de concebir la acción de gobernar de quien responda.



**Tabla 2.3 Mecanismos de actuación en materia de participación ciudadana en el Ayuntamiento de Madrid**

<b>Mecanismo de actuación</b>	<b>Breve descripción</b>
Propuestas ciudadanas	Esta medida tiene por objeto que cualquier persona pueda proponer una acción a desarrollar por el Ayuntamiento. Si alcanza un mínimo de apoyo, la propuesta se someterá a una votación (tipo referéndum). Si es aceptada por mayoría, el Ayuntamiento deberá llevarla a cabo.
Presupuestos participativos	Esta medida plantea la posibilidad de decidir dónde invertir parte del presupuesto del Ayuntamiento de Madrid (el que no está comprometido ya con necesidades básicas, como pueden ser los servicios sociales o las emergencias). En una primera fase, cualquier persona puede proponer ideas y proyectos a desarrollar con base al presupuesto que se determine para este fin. En una segunda fase, las propuestas presentadas se someten a votación.
Legislación colaborativa	A través de diferentes fases de participación, se busca que la ciudadanía adquiera un papel relevante, colaborando directamente en la elaboración de las propuestas, reglamentos, decretos o cualquier otro tipo de trabajo político llevado a cabo por el Gobierno municipal. Se trata de una participación que pretende implementarse desde el principio hasta el fin del proceso legislativo, desde las decisiones de los expertos en la materia hasta la revisión del texto final.
Cogobierno ciudadano	El Gobierno de Madrid ha planificado la creación de un sistema a través del cual la ciudadanía podrá decidir las líneas prioritarias de actuación del Ayuntamiento a mediano plazo. Este mecanismo tiene como función crear un sistema intermedio entre la elaboración de programas electorales colaborativos y las iniciativas ciudadanas, donde se pasa de la definición general de la acción del gobierno en toda la legislatura a la definición de acciones concretas inmediatas, creando un espacio de decisión de líneas generales de acción a mediano plazo entre una y otras.
Participación sectorial	La finalidad del Gobierno de Madrid es abordar la participación ciudadana de manera transversal en todas las áreas de gobierno del Ayuntamiento. El objetivo es realizar procesos participativos en ámbitos y materias que hasta ahora se desarrollan solo por sectores de la sociedad civil organizada.

Fuente: Elaboración propia a partir de Anderica (2017).

En el ámbito de la teoría de la democracia ha existido un debate permanente entre la viabilidad de implementar esquemas de democracia directa o fortalecer la democracia representativa. Anderica (2017), menciona que, si bien todos los actores políticos que debaten el tema están a favor del impulso a las políticas de participación ciudadana, el grado de intensidad y profundidad suele variar en cada actor. Menciona dos posturas claras al respecto: a) los que consideran la participación ciudadana se realiza en cualquier interacción en que los ciudadanos toman parte, y b) los que consideran participación

ciudadana a los ejercicios de toma de decisiones en donde participan grupos compuestos por ciudadanos que poseen habilidades o capacidades para propiciar las soluciones correctas.

Este debate que gira en torno a la participación ciudadana sustenta argumentos razonables para ambas partes. Por un lado, los que apoyan el modelo de una democracia representativa argumentan la legitimidad del voto para elegir quien representa los intereses de los ciudadanos. Además, señalan la incapacidad intelectual o la falta de conocimiento de la ciudadanía para la toma de decisiones correctas de carácter técnico y político. Esta perspectiva promueve la idea de que los gobiernos cuentan con técnicos y expertos en determinadas materias. Por otro lado, sostienen que las mayorías democráticas, sin control, pueden representar una amenaza a los intereses de las minorías.

Desde la perspectiva de la democracia directa, se argumenta que el poder soberano reside en el conjunto de un pueblo, en la inteligencia colectiva y en la activa participación de los ciudadanos. En el mismo sentido cuestionan lo arcaico de los modelos tradicionales de representación en plena era de la información donde las TIC y el Internet se democratizan cada día más. Desde esta perspectiva se plantean escenarios en que todos podría votar y participar directamente de manera electrónica sobre cualquier tema y cuestionan la necesidad de un gobierno representativo.

**Figura 2.6 Interface de “Participación ciudadana” -Decide Madrid- del sitio web del Ayuntamiento de Madrid**



Fuente: Portal web del Ayuntamiento de Madrid. “Decide Madrid”. Recuperado de <https://decide.madrid.es/>

### 2.8.2 Transparencia en Madrid

La transparencia gubernamental es un tema sobre el que existe un mayor consenso por los diversos actores sociales y gubernamentales. En Madrid se han puesto en marcha medidas que tienen por objetivo proporcionar claridad y apertura a toda la información que se encuentra en manos del Gobierno local para asegurar de esta forma el acceso de los ciudadanos a la información y datos públicos.

El impulso de la nueva administración del Ayuntamiento ha sido determinante para adoptar el reto de mejorar la transparencia. En este sentido, la administración actual ha criticado que los gobiernos anteriores no establecieron mecanismos y estrategias para propiciar una política integral al respecto. Como respuesta a esta deficiencia, el Ayuntamiento se ha propuesto implementar múltiples acciones con el objetivo de ponerse a la vanguardia en el contexto español.

Al igual que la política de participación ciudadana, la política de transparencia tiene como referente el plan de gobierno. Este documento contempla acciones como la creación de una base normativa que permita que las iniciativas se materialicen en la práctica y que sean de cumplimiento obligatorio, propiciando de esta manera que perduren en el tiempo ante la llegada de nuevos gestores al gobierno local. Anderica (2017) menciona que *“La meta es desarrollar un sistema que reconozca la transparencia como medio y no como finalidad. No se trata de cumplir con las obligaciones de transparencia, sino de conseguir que, a través de los datos, exista una rendición de cuentas completa y se tomen mejores decisiones basadas en ello”* (p.389). La apuesta del Ayuntamiento de Madrid por una transparencia vanguardista es clara y determinada por diferentes acciones que garantizan su cumplimiento (ver tabla 2.4).

**Tabla 2.4 Actuaciones en materia de transparencia en el Ayuntamiento de Madrid**

<b>Mecanismo de actuación</b>	<b>Breve descripción</b>
Ordenanza de transparencia de la ciudad de Madrid	El Ayuntamiento de Madrid propone aprobar una norma de transparencia que incluya los principios más avanzados en esta materia, así como la obligación de las instituciones de hacer pública —reactiva o proactivamente— toda la información registrada, archivada, elaborada, recibida o en posesión de las autoridades (sea cual sea el formato). Se trata de comunicar todo lo que afecte a una decisión sobre la gestión de lo público: qué se hace, quién lo hace, por qué se hace, cómo se hace y cuánto cuesta. Además, esta información debe publicarse en formatos abiertos que la hagan más accesible y reutilizable por cualquiera.
Portal de transparencia	La creación de un portal de transparencia es un requisito impuesto por la normativa estatal española. Sin embargo, el objetivo del Ayuntamiento de Madrid no se limita a cumplir con las obligaciones de esta normativa, sino que se aspira a incluir información adicional. El reto en este caso es innovar con respecto a los sistemas que se están utilizando en España porque replican literalmente los preceptos de la Ley 19/2013 de transparencia. También se pretende evitar la creación de un portal que use un lenguaje administrativo que dificulte el acceso para la mayoría de los ciudadanos. Por lo tanto, esta mejora tiene por objeto no solo lograr la publicación de un mayor volumen de información, sino también que esa información se publique en formatos que la hagan más accesible y fácil de entender.
Datos abiertos	El Ayuntamiento de Madrid se propone compartir todos los datos que tiene en su poder en formatos abiertos y fomentar su reutilización por parte de la sociedad. La finalidad es doble: i) trabajar en la mejora del portal de datos y en el aumento de la cantidad, la calidad y la frecuencia de la publicación de datos, y ii) abrir canales de colaboración para promover las aplicaciones y los usos que resulten de la reutilización de los datos.
Agendas públicas	En el moderno proceso de toma de decisiones, la publicación de las agendas de los cargos públicos es una medida fundamental para garantizar la transparencia de las instituciones. Así, la ciudadanía conocerá mejor el trabajo de los políticos y tendrá una idea clara de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones.
Transparencia del lobby	La transparencia del lobby tiene por objeto hacer del proceso de toma de decisiones una tarea lo más transparente posible. Para conseguirlo, el consistorio propone la creación de un Registro de lobbies que obligue a todas las personas que quieran reunirse con el Gobierno para ejercer influencia sobre los asuntos públicos a estar registradas. El propósito es conocer qué intereses representan las personas que se reúnen con los representantes públicos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Anderica (2017).

De particular atención es la estructura organizacional de la política de GA dentro del Ayuntamiento ya que, como menciona Anderica (2017), el tema de datos abiertos está incluido dentro de las acciones y área institucional de transparencia, pero, por otro lado, en la página web del Ayuntamiento, los datos abiertos y la transparencia están separados en dos temáticas independientes dentro de la política de GA. En las siguientes figuras 2.7 y

2.8 se pueden apreciar las interfaces de las webs principales de las áreas de transparencia y datos abiertos, respectivamente.

**Figura 2.7 Interface de “Transparencia” del sitio web del Ayuntamiento de Madrid**



Fuente: Portal web del Ayuntamiento de Madrid. “Transparencia”. Recuperado de <http://transparencia.madrid.es/portal/site/transparencia>

**Figura 2.8 Interface de “Datos abiertos” del sitio web del Ayuntamiento de Madrid**



Fuente: Portal web del Ayuntamiento de Madrid. “Datos abiertos”. Recuperado de <http://datos.madrid.es/portal/site/egob>

### 2.8.3 El enfoque de apertura e innovación tecnológica de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid ha externado su propósito de realizar una apuesta decidida en materia de apertura gubernamental. En el discurso de sus políticos, el plan de gobierno, los cambios normativos, el sitio web, y las acciones implementadas hasta ahora, pretenden mostrar una intencionalidad del rumbo y el modelo que quieren construir desde la gestión y administración local.

El elemento de innovación tecnológica está presente en gran parte de las políticas de GA que se impulsan desde el Ayuntamiento, tanto en acciones de transparencia como de participación ciudadana. El caso de Madrid aún no ha sido lo bastante estudiado ni ha transcurrido el tiempo suficiente para llegar a deducciones de su impacto; sin embargo, se ha mencionado que *“la tecnología está siendo, y va a ser, la clave del éxito o del fracaso de la política de gobierno abierto del Ayuntamiento de Madrid”* (Anderica, 2017, p.395). Esto habla de la importancia y prioridad de la atención al soporte tecnológico e informático, ya que grandes apuestas como la plataforma “Decide Madrid” depende de un buen funcionamiento técnico e informático.

Como se ha dicho con antelación, es una realidad que el GA es un tema complejo, en construcción y que admite diferentes matices de parte de los implementadores que se constituyen principalmente desde el gobierno. En el caso de Madrid, una referencia de la visión es la que apunta su alcaldesa cuando describe al GA: *“Todas estas medidas [en referencia a las medidas de transparencia y participación] se están implementando desde la lógica del conocimiento abierto y del trabajo en red. El conjunto de nuestros contenidos y nuestras plataformas tienen licencias libres y toda la producción de software se está haciendo en abierto y en colaboración con ciudades e instituciones de España y de otros países. Estamos invirtiendo el modelo tradicional de producción donde cada ciudad compra individualmente las plataformas que va a usar, cambiándolo por un modelo colaborativo y abierto en el que las ciudades se unen para desarrollar juntas una misma plataforma de gobierno abierto, que permita no sólo poner en marcha estas nuevas formas de política, sino que cualquier otro municipio con menos recursos pueda ponerlas en marcha al mismo nivel”* (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016, en Anderica, 2017).

En este sentido, la alcaldesa de Madrid destaca la necesidad de crear tecnologías de carácter social que pongan en permanente diálogo a la Administración y la ciudadanía,

apoyadas en sistemas de código abierto y software libre. Estos sistemas tienen en común principios de apertura y acceso universal y guardan relación con la idea de propiciar un cambio desde las tecnologías que permita una relación más expedita entre los gobiernos y los ciudadanos.

Respecto a la nueva relación entre el gobierno y otros sectores sociales, destaca la construcción de escenarios que establecen nuevos retos de apertura en un contexto local dentro de la sociedad civil organizada. Como se ha mencionado, la forma tradicional de interacción entre el gobierno y los ciudadanos ha sido a través de asociaciones de vecinos. Sin embargo, la plataforma “Decide Madrid” ha propiciado la participación individualizada del ciudadano, obligando a las asociaciones y a la sociedad civil organizada a buscar otros espacios de diálogo para mantener su valor organizacional.

La visión innovadora constituye otro elemento latente en la apertura gubernamental que presenta Madrid. En este sentido, en el *Informe preliminar 2017 de Madrid* que emite el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) para reportar el avance de los compromisos que el Ayuntamiento de Madrid suscribió ante la AGA se menciona que “*Durante los últimos años, y como consecuencia de la creciente importancia de una nueva generación de tecnologías de información y comunicación, se han puesto en marcha iniciativas orientadas a la promoción de esfuerzos comparativos sobre el alcance digital de la participación ciudadana o proyectos que muestran las oportunidades para compartir herramientas y metodologías de trabajo abiertas*” (Criado, 2018). Esta visión de innovación refleja una apuesta clara por el uso intensivo de las TIC, principalmente como herramienta para impulsar la participación ciudadana.

En toda política pública es importante considerar los procesos de evaluación. Pero en el caso de Madrid es particularmente importante porque lo que se evalúa son novedosas políticas de GA que no cuentan con criterios previos. En este sentido son proyectos pilotos que tienen que ser adaptados o replanteados durante su desarrollo. Por ello, es criticable la falta de un proceso de evaluación de las acciones y políticas puestas en marcha bajo la idea de GA en Madrid. Por ello, es necesario buscar la cooperación de empleados públicos y sociedad civil, así como tener vías de cooperación con sectores académicos que permitan establecer evaluaciones específicas y pertinentes ante las barreras que pueda presentar la implementación de las políticas públicas.

## 2.9 Síntesis del capítulo

Como corolario de lo expuesto hasta aquí, se puede destacar la existencia de múltiples factores y elementos que están siendo discutidos en el desarrollo de las políticas de GA. Los elementos que explican las condiciones, las circunstancias y el contexto para la adopción de este nuevo paradigma es aún muy limitado. La mayor parte de los estudios se centra en el carácter normativo y teórico del fenómeno dejando de lado el análisis de evidencia empírica. En el contexto internacional se está avanzando hacia un nuevo modelo de gestión más abierto y plural, donde los ciudadanos cada día pueden influir más en la toma de decisiones de carácter público.

En Madrid se están introduciendo políticas novedosas bajo el título de GA. Aunque estas políticas se encuentran en una fase temprana, es interesante analizar los factores y condiciones políticas que originan su inserción en la agenda del gobierno municipal. A través de esta investigación se pretende comprender el avance de los gobiernos locales, especialmente de Madrid, en la adopción e implementación de un modelo que puede llegar a transformar la gestión pública.

A lo largo de este capítulo se abordaron los antecedentes del GA, lo que permitió contextualizar el concepto y sus elementos más destacables. También se realizó una aproximación del fenómeno en el ámbito internacional, europeo, y especialmente español. Dentro del ámbito español se destacó el rol de los gobiernos de las comunidades autónomas y los gobiernos locales en relación a sus políticas de apertura gubernamental. El capítulo finalmente presenta el contexto de la política de GA del Ayuntamiento de Madrid, a partir de la cual se desarrolla un estudio de caso en esta tesis más adelante. Con todo esto se busca tener un panorama claro del GA y entender hacia donde se orienta la investigación, la cual busca contribuir a explicar la adopción de este novedoso modelo de gestión pública, principalmente en los gobiernos locales.



## Capítulo 3 Marco teórico

Este capítulo realiza una revisión de los marcos teóricos más destacados para analizar las políticas públicas según la literatura académica. De esta revisión surge la pertinencia de emplear el *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM) como marco teórico oportuno para el análisis de las políticas de Gobierno Abierto (GA) en los gobiernos locales de acuerdo a los objetivos planteados en la presente investigación. Este marco teórico constituye la estructura analítica sobre la cual se examinan los procesos de adopción de la política pública de GA a lo largo de la investigación. En este sentido vale la pena señalar el valor del análisis el GA desde la perspectiva de política pública, lo cual representa una visión poco explorada en los estudios académicos.

En este capítulo se pretende establecer un conjunto de ideas y teorías con un enfoque de política pública, basado en el modelo analítico de política pública denominado ECM (Kingdon, 1984, 1995). La configuración de las corrientes y elementos del marco analítico permiten explicar de forma clara y pertinente los procesos de adopción de una política pública, en este caso se analiza la política de GA. El marco analítico ECM es aplicado específicamente y de manera concreta al caso de Madrid. Lo anterior con el objetivo de responder a cómo y por qué los gobiernos locales adoptan las políticas de GA.

A lo largo de este capítulo se describen algunos apartados en relación al marco teórico, primeramente, se establecen unas consideraciones previas respecto a las nociones generales de las políticas públicas. Después se desarrollan los marcos teóricos de política pública más relevantes y utilizados para el análisis. Posteriormente se plantea la pertinencia del ECM, se describen los aspectos teóricos del modelo y a su vez se explican las tres corrientes que sustentan el (los problemas, las políticas y lo político), así como lo elementos de ventana de oportunidad y emprendedores de políticas. Al final del capítulo se mencionan algunas críticas y limitaciones del marco teórico que sirven para acotar los alcances de la investigación.

### **3.1 Consideraciones previas**

En el entorno actual, gobiernos de todos los niveles se esfuerzan por alcanzar una comprensión más amplia y analítica de las políticas públicas que implementan. En este esfuerzo subyace el objetivo de instrumentar acciones que impacten de manera positiva a la sociedad, bajo la premisa de velar por el bienestar social y el interés público. Es en esta lógica, es que se identifica el punto de partida para dimensionar el desarrollo de políticas públicas que adoptan los principios de racionalidad y eficiencia en un intento por gestionar los problemas que enfrenta actualmente una realidad compleja, así como generar alternativas de acción pública, analizando sus causas y consecuencias.

El estudio de las políticas públicas es relativamente reciente si se considera como una actividad científica que genera conocimiento para su aplicación en la acción gubernamental. Desde Laswell (1951), se inicia el estudio de los programas de acción política que implementan los gobiernos con el objetivo de resolver problemas colectivos. Es en esta tesitura que se desarrolla el análisis científico de las políticas públicas; análisis que ha dado lugar a un inédito campo de estudio que evoluciona y se reinventa constantemente.

El campo de estudio que estaba naciendo no podía apartarse estructuralmente de una dinámica política de gran complejidad. Así lo sostenían Lindblom (1959) y Wildavsky (1964), argumentando que en ella se materializaban factores diversos de un campo más amplio y normalmente democrático. Este principio ha revolucionado la óptica analítica de la acción gubernamental y ha sugerido un debate muy rico sobre los enfoques de análisis de las políticas públicas.

Dentro de las políticas públicas, diversos investigadores han tratado de establecer modelos analíticos que busquen explicar de qué manera se gestan y se transforman estas políticas públicas (Baumgartner y Jones, 1993; Osborne y Gaebler, 1993; Parsons, 2007; Sabatier, 2007; Sardell y Johnson, 1998; Travis y Zahariadis, 2002; Zahariadis, 1992). Por lo que ha resultado imperante enfrentar a la realidad social mediante la confección de teorías que lleguen a explicar el carácter dinámico de múltiples actores que participan en estos procesos. Desarrollar modelos y adoptar enfoques de manera estratégica, incluyendo una serie de dimensiones y categorías útiles para responder a los problemas públicos, implica un reto intelectual importante.

El análisis de las políticas públicas encuentra sustento en un proceso multidisciplinar orientado a la objetividad para entender y generar mejores políticas, reconociendo una gran

complejidad de los problemas públicos. En esta lógica, el análisis de las políticas constituye un área que admite diversos enfoques en su estudio, de tal manera que permitan entender los procesos que conforman a las políticas públicas desde su desarrollo, diseño, implementación y evaluación.

### **3.2 Desarrollo de marcos teóricos de políticas públicas**

La multiplicidad de perspectivas y los esfuerzos intelectuales que se han ensayado para el análisis de los complejos procesos que supone la implementación de una política pública, dan cuenta de la imposibilidad de hablar de una teoría general única o de un modelo infalible para explicar el fenómeno. Por el contrario, cada modelo propuesto presenta fortalezas y debilidades metodológicas que pueden ser ajustadas dependiendo del objeto de estudio. En este apartado se presentan algunos de los modelos más destacados que muestra la literatura sobre el tema.

Las diferentes propuestas para analizar las políticas públicas son un reflejo de las visiones con que se puede abordar un fenómeno o problema público. Con base a estudios y categorizaciones de autores como Sabatier (2007), Sabatier y Weible (2014) y Parsons (2007), se establece una tabla que ayuda a identificar los nombres de marcos teóricos en inglés y español, así como sus principales autores y siglas que serán asumidas en el desarrollo posterior de las teorías (ver tabla 3.1).

Algunos estudios han establecido las diferentes formas para agrupar los marcos teóricos que explican el cambio de las políticas públicas (Aguilar-Villanueva, 1997; Osborne y Gaebler, 1993; Parsons, 2007; Sabatier, 2007; Sabatier y Weible, 2014), todos ellos con sus estrategias analíticas propias y de gran valor. Sin embargo, en la obra titulada *Theories of the Policy Process*, de Sabatier y Weible (2014), destaca un capítulo de Cairney y Heikkila (2014), donde se integran las ocho teorías más relevantes de la literatura y se resumen de forma sustantiva y con una gran capacidad enunciativa. En el trabajo citado, se argumenta el valor de algunos elementos relativos a los tomadores de decisiones, instituciones, redes o subsistemas, ideas o creencias, contexto de las políticas y eventos, logrando describir las interacciones que muestran entre sí. Los ocho enfoques de análisis destacados han sido utilizados para el estudio de diferentes políticas dentro de contextos diversos, lo cual respalda su utilidad analítica. A continuación, se mencionan los rasgos más destacados de cada modelo según el estudio de Cairney y Heikkila (2014).

**Tabla 3.1 Principales teorías/enfoques para analizar las políticas pública**

<b>Teoría/enfoque (nombre en inglés)</b>	<b>Teoría/enfoque (nombre en español)</b>	<b>Principales exponentes</b>	<b>Siglas</b>
<i>Incrementalism</i>	Incrementalismo	Charles Lindblom	-----
<i>Multiple Streams Approach</i>	Modelo enfoque de las corrientes múltiples	John W. Kingdon Nikolaos Zahariadis	MSA (ECM)
<i>Punctuated Equilibrium Theory</i>	Modelo del equilibrio interrumpido	James L. True Bryan D. Jones Frank R. Baumgartner Peter. B. Mortensen	PET
<i>Social Construction and Policy Design</i>	Modelo de la construcción social y diseño de políticas	Helen Ingram Anne L. Schneider Peter deLeon	SCF
<i>Policy Feedback Theory</i>	Teoría de la retroalimentación de políticas	Suzanne Mettler Mallory SoRelle	PFT
<i>Advocacy Coalition Framework</i>	Marco de coaliciones promotoras	Paul A. Sabatier Christopher M. Weible Hank C. Jenkins-Smith Daniel Nohrstedt	ACF
<i>Narrative Policy Framework</i>	Marco de la narrativa de las políticas	Michael D. Jones Elizabeth A. Shanahan	NPF
<i>Institutional Analysis and Development Framework</i>	Marco de análisis y desarrollo institucional	Elinor Ostrom	IAD
<i>Diffusion of Innovation Models</i>	Modelos de difusión de la innovación	Frances Stokes Berry William D. Berry	DOI
<i>Social Ecological Systems Framework</i>	Marco de los sistemas sociales ecológicos	Elinor Ostrom Michael Cox Edella Schlager	SESF
<i>Policy Network Approach</i>	Marco del acercamiento de redes	Silke Adam Haspeter Kriesi	PNA

Fuente: Elaboración propia a partir de López-Pagán (2015), Sabatier (2007), Sabatier y Weible (2014) y Parsons (2007).

Algunos estudios han establecido las diferentes formas para agrupar los marcos teóricos que explican el cambio de las políticas públicas (Aguilar-Villanueva, 1997; Osborne y Gaebler, 1993; Parsons, 2007; Sabatier, 2007; Sabatier y Weible, 2014), todos ellos con sus estrategias analíticas propias y de gran valor. Sin embargo, en la obra titulada *Theories of the Policy Process*, de Sabatier y Weible (2014), destaca un capítulo de Cairney y Heikkila (2014), donde se integran las ocho teorías más relevantes de la literatura y se resumen de forma sustantiva y con una gran capacidad enunciativa. En el trabajo citado, se argumenta el valor de algunos elementos relativos a los tomadores de decisiones, instituciones, redes

o subsistemas, ideas o creencias, contexto de las políticas y eventos, logrando describir las interacciones que muestran entre sí. Los ocho enfoques de análisis destacados han sido utilizados para el estudio de diferentes políticas dentro de contextos diversos, lo cual respalda su utilidad analítica. A continuación, se mencionan los rasgos más de tacadados de cada modelo según el estudio de Cairney y Heikkila (2014).

Enfoque de corrientes múltiples o Multiple Streams Approach (ECM): El enfoque destaca por la vinculación que existe entre la solución de las políticas y las ideas que mantiene la comunidad y los actores con respecto a una política determinada y su potencial éxito. Destaca el papel que juegan los actores relacionados al problema y los grupos de interés que buscan una coyuntura para insertarse de forma relevante en la agenda de gobierno proponiendo soluciones, mientras los decisores necesitan la motivación para adoptarla.

Teoría del equilibrio interrumpido o Punctuated Equilibrium Theory (PET): Esta teoría acentúa su aporte en la interacción de dos ideas: la primera sobre el monopolio de entendimientos y la segunda sobre las soluciones que podrían resultar exitosas. Esto se interpreta como el esfuerzo en forma de presión y fricción institucional requerido para superar la norma establecida y dar lugar a los cambios institucionales. La teoría da cuenta de los eventos y cambios endógenos en los subsistemas que suplen a los cambios en el sistema de política en una forma más amplia.

Marco de construcción social o Social Construction Framework (SCF): En este marco se configura la agenda que condiciona el diseño de las políticas por medio de la asignación de valores, el uso de rasgos emocionales de las personas y los efectos de distribución. Relaciona el nivel de problemas de los grupos de interés con el conjunto de la población. Esta relación está condicionada mutuamente por signos positivos en caso de beneficios, y por signos negativos en caso de cargas o barreras. Ambas influyen a los grupos de poder y son adoptadas por los hacedores de políticas.

Teoría de la retroalimentación de políticas o Policy Feedback Theory (PFT): Esta teoría tiene sus raíces en el institucionalismo histórico y desarrolla la idea de que una vez pasados los compromisos de las políticas, generan retornos de incremento elevando el costo de cambiar el rumbo de la política (Pierson, 2000). La teoría se ocupa de conceptualizar actores, redes e ideas, incidiendo en su capacidad para movilizar y comprometer a individuos y grupos. Lo anterior con el fin de proteger programas que representan creencias institucionalizadas o marcos de las políticas para su continuidad o cambio.

Marco de coalición promotora o Advocacy Coalition Framework (ACF): Este modelo se sustenta en la idea de que los ciudadanos se vinculan a las políticas con el objetivo de ver reflejadas, en acciones, sus propias ideas (Weible, 2014). Los diferentes actores forman coaliciones que compiten en el terreno de las instituciones para posicionarse a través de subsistemas integrados por el gobierno, grupos de interés, académicos y otros actores.

Marco narrativo de la política o Narrative Policy Framework (NPF): Este marco de análisis atiende a una medición de las narrativas de los actores del proceso de políticas y al trayecto que supone instalarse en la lógica de formulación de las políticas públicas. Estas narrativas refuerzan o rechazan ideas o prácticas, dando cuenta de su origen, objetivos e impactos probables. Mediante la persuasión, se toman ideas y tendencias del discurso público con lo cual busca resumir la información que implica más emociones que hechos contundentes.

Marco de análisis y desarrollo institucional o Institutional Analysis and Development Framework (IAD): Se centra en entender como los actores toman decisiones en ambientes institucionales que ayudan a estructurar su comportamiento. Dentro de este marco de análisis se establece la interacción entre diferentes actores e instituciones que repercuten en términos de eficiencia, equidad y rendición de cuentas, etc. El IAD considera reglas operacionales sobre la acción colectiva y a su vez, se vincula con normativas y mandatos constitucionales.

Modelo de difusión de innovaciones o Diffusion of Innovation Models (DOI): Esta teoría busca explicar cómo el factor de la innovación afecta al comportamiento de los sistemas por medio de elementos comunicativos a través del tiempo. La teoría DOI encuentra en la adopción de las políticas los elementos de influencia determinantes para la elección de políticas de otros gobiernos en sistemas políticos. Esto representa una secuencia de eventos que se centran en actores, ideas y contextos en concordancia con otros factores discutidos implícitamente.

Lo anteriormente descrito se muestra categorizado a través de diversos elementos que señala puntalmente la tabla 3.2, la cual versa sobre cómo cada teoría describe diversos elementos clave del proceso de política y explica cómo interactúan para producir políticas basada (Cairney y Heikkila, 2014). En la tabla se pueden observar características acordes a los diversos elementos y marcos analíticos mencionados.

**Tabla 3.2 Elementos clave del proceso de las políticas públicas**

Teorías/ enfoques/ marcos/ modelos	Enfoque de Corrientes Múltiples. (MSA, ECM)	Teoría del Equilibrio Interrumpi do. (PET)	Marco de construcci ón social. (SCF)	Teoría de la retroalimen tación de política. (PFT)	Marco de Coalición Promotora. (ACF)	Marco de política narrativa. (NPF)	Marco de análisis y desarrollo institucion al. (IAD)	Modelo de difusión de innovacion es. (DOI)
<b>Actores tomando decisiones</b>	Empresario s de las políticas y formuladore s de la política.	Ampliamen te, grupos de interés y otras organizacio nes, así como individuos en grupos y diferentes lugares.	Formulador es de política caracterizan do grupos objetivo.	Implicítame nte, actores quienes son afectados por la política pueden a su vez convertirse en actores políticos.	Actores de política quienes forman coaliciones, actúan estratégica mente, aprenden, y así sucesivame nte.	Actores y grupos interesados en uso de narrativas políticas para influir en opinión pública y decisiones.	Actores, primordialm ente individuos, quienes toman decisiones.	Formulador es de la política, expertos, emprended ores.
<b>Institucion es como reglas o lugares de decisión o formulació n</b>	Informal reglas y lugares formales reconociend o, pero no enfaticando institucione s.	Lugares institucion ales y sus reglas.	Implicítame nte, "diseños" de la política establece las reglas de juego.	Políticas institucionali zadas en reglas y programas.	Tipos de lugares y reglas de política en un contexto amplio.	Parte del contexto.	Institucione s como reglas y normas que establecen comportami entos.	Indirectame nte, "canales de comunicaci ón institucional izados".
<b>Redes/Sub sistemas</b>	Amplia comunidad de actores, con relativament e pocos focos en subsistema s aislados.	Subsistema s como recursos de estabilidad y poder.	No directament e abordado.	Grupos movilizánd ose para proteger programas.	Subsistema s y coaliciones.	Modifica el flujo de diagrama del ACF en subsistema s y explora la idea de centrarse en los regímenes.	Redes dentro de situaciones de acción, pero no atención explícita a subsistema s.	Libremente, redes de información .
<b>Ideas o creencias</b>	Soluciones de la política propuesto y modificado con el tiempo para convertirse en aceptable para una comunidad política.	Monopolios de entendimien to en subsistema s establecido s; nuevas soluciones o ideas que avanzan.	Construccio nes sociales/ma rcos de poblaciones objetivas.	Ideas acerca de beneficios de la política y actitudes políticas a través de "efectos interpretativ os" de la política.	Sistemas de creencias que dirigen conductas y actores de la política.	Estrategias narrativas basados en sistemas de creencias, y formas de pensamient o que están incrustadas en cultura.	Preferencia s o normas de actores compartidas , pero no explícitas.	Soluciones de política o de las normas percibidas de adopción de políticas que influye en los prestarios de políticas.
<b>Contexto</b>	Estado de ánimo nacional, condiciones políticas, grupos de presión, cambios en la administraci ón.	Endógeno contexto del subsistema; entorno de política más amplia.	Pasado (diseño) de la política, pero también característic as y conductas de la sociedad.	Decisiones pasadas de la política y contexto amplio, pero implícito.	Parámetros estables - sociales, culturales, económicos , físicos- e institucione s el subsistema.	Legal, parámetros constitucion ales, geografía.	Condicion es materiales y físicas, característic as de la comunidad, institucione s preexistente s.	Condicion es socioeconó micas, educación, ideología, religión y así sucesivame nte.
<b>Eventos</b>	Enfocándos e en eventos que llaman la atención a problemas.	Eventos que desplaza la agenda macro política.	Crisis, elecciones de juego, y condiciones para cambiar eventos sociales.	No directament e abordado.	Eventos internos y externos (shocks, cambio de coalición de gobierno).	No directament e abordados, pero pueden combinar con narrativas para centrar la atención.	No directament e abordadas.	Indirectame nte abordada (crisis), pero parte del contexto.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cairney y Heikkila (2014) y López-Pagán (2015).

Como ha quedado de manifiesto, se observan diferentes enfoques que han sido referente en muchos trabajos de políticas públicas. Si bien es cierto que algunos de ellos destacan por su amplia presencia, “Kingdon, Sabatier, Ostrom y Baumgartner” (Weible, 2014), en otros estudios se ha argumentado la necesidad de implementar marcos que permitan la comprensión de un proceso a través de narrativas, como es el caso de “McBeth” (Gupta, Ripberger, y Wehde, 2018).

Los enfoques de análisis de políticas se han aplicado metodológicamente con diversas variantes en las técnicas de investigación. Cairney y Heikkila (2014) mencionan que generalmente PET y DOI utilizan metodologías cuantitativas con técnicas estadísticas. Mientras que, por otro lado, ECM, SCF, PFT suelen abocarse a metodologías cualitativas y estudios de caso; sin embargo, los marcos que tienden a mezclar metodologías son: ACF, IAD y NPF en virtud de que se valen de distintos recursos informáticos.

En un ejercicio que tiene por objetivo dimensionar los marcos analíticos de Cairney y Heikkila (2014), resaltan algunas variaciones en el ECM que exploran cómo el gobierno formula políticas en condiciones de ambigüedad. Así mismo, se revisan las alternativas por medio de tres corrientes (problemas, políticas y política), que, al converger, abren una ventana de oportunidad que resulta en cambios de las políticas. Esta idea se desarrolla posteriormente en profundidad. Dentro del marco PET se plantea un razonamiento de los procesos políticos basado en la idea incrementalista que explora cuestiones de los sistemas, identificando los factores y atributos que impulsan o limitan el cambio de las políticas.

En el DOI se presenta un análisis de cómo se propagan las políticas públicas a través de estados y entidades, utilizando canales institucionalizados. Establece, además, cómo es probable que se adopte una nueva política en su proceso de formulación. Por otro lado, el marco ACF se enfoca en el surgimiento de las coaliciones, su proceso de aprendizaje y cambio de la política, identificando el análisis de los subsistemas de políticas y a las coaliciones mismas. En este marco se admite un número no determinado de elementos a considerar.

Por su parte, el análisis del marco NPF busca testar la narrativa para ver su incidencia en el discurso mediático, analizando cómo está estructurada la política pública para evaluar su impacto social. Este marco aporta gran valor a la construcción social de un todo y ha



utilizado técnicas como la codificación de las narrativas para aplicar la teoría. En contraste, el marco analítico IAD modifica la lógica y analiza cómo las instituciones inciden en el comportamiento social, relacionando esto con las formas de configuración institucional dentro de los sistemas políticos. A su vez, analiza las acciones colectivas que implementan los gobiernos y cómo estas acciones se orientan a dar viabilidad a los recursos compartidos.

Por otro lado, el marco de SCF atiende principalmente a las dinámicas en el contexto sociopolítico para explicar las políticas públicas en una realidad práctica de la sociedad. Este marco analítico aporta gran peso a la panorámica social y a los grupos que asumen una visión y rol activo. En virtud de su esquema, es considerado un tanto frágil para la generalización aplicativa, pero ha sido útil para múltiples estudios de caso en diferentes áreas. El PFT, por su parte, da mucha atención al contexto social, pero se enfoca más en examinar los efectos de la política en los individuos y cómo estos también ejercen cierta influencia en ella, propiciando una dinámica de retroalimentación.

En este breve repaso, se puede observar que los diversos enfoques que se utilizan para el estudio de las políticas públicas plantean una desconstrucción del poder estructural. Con esta desconstrucción, y a partir de subsistemas y variables, estudian también las relaciones de poder provenientes de los grupos y actores de interés que influyen en el proceso (Dahl, 1986, Polsby, 1980), lo que indica que el análisis de las políticas tiene una base científico-política que soporta los procesos de análisis descritos.

### **3.3 Pertinencia del Enfoque de las Corrientes Múltiples (ECM)**

Después de una revisión analítica en torno a diversos modelos de estudio que pudieran ser aplicables a las políticas de GA, se ha determinado que el ECM reúne características que integran de manera más amplia los objetivos de la investigación. En virtud de que el elemento procesal que cobra mayor relevancia en el planteamiento principal del estudio es la inserción y adopción de la política de GA en la agenda del gobierno, es posible determinar que el ECM es el modelo que explica de manera más robusta las políticas públicas bajo este enfoque de análisis. A continuación, se desarrollan con mayor precisión diversos elementos del proceso que sostienen este enfoque de manera sólida y pertinente como marco teórico para la investigación.

Dentro de los diferentes modelos que se han empleado para estudiar los procesos de desarrollo de políticas públicas se puede evidenciar que algunos se han aplicado al análisis de diferentes niveles de gobierno. Entre ellos destacan principalmente los análisis de nivel nacional. En este sentido, y en virtud de que los estudios aplicados a gobiernos locales son mucho más limitados, el ECM representa un área de oportunidad pertinente de análisis.

El ECM se diferencia de otros modelos, principalmente porque está orientado al análisis de elementos claves que permiten entender y hacer una lectura de los fenómenos con amplia claridad y de manera prospectiva. De esta forma, ha ido ganando terreno en el análisis de asuntos gubernamentales, ya que la configuración de las corrientes y elementos del ECM permite explicar los procesos de adopción de una política pública (Baumgartner y Jones, 1993; Jones, 1994; Kingdon, 1995).

Por otro lado, los estudios que han empleado el marco teórico de Kingdon como modelo analítico demuestran que permite considerar las dinámicas en el proceso de políticas y logra aproximarse al fenómeno analizando un amplio abanico de elementos teóricos y estructurales (Ackrill et al., 2013; Brunner, 2008; Chow, 2014; Reimut y Rüb, 2016; Sardell y Johnson, 1998; Travis y Zahariadis, 2002; Zahariadis, 1992, 2007, 2008, 2014; Zhou y Feng, 2014). Además, en algunos trabajos que han empleado este enfoque en gobiernos locales (Khayesi y Amekudzi, 2011; Jones, 1983; Lieberman, 2002; Liu et al., 2010), los autores han llegado a destacar que el modelo es plenamente compatible con las dinámicas locales por lo que el ECM ha resultado de gran utilidad en sus investigaciones.

El desarrollo de políticas públicas a nivel local concibe una serie de etapas necesarias para su concreción: el establecimiento de la agenda pública, la consideración de alternativas, la formación y diseño de la política, la toma de decisiones, la implementación de las políticas y finalmente, su evaluación. Sin embargo, el análisis de este proceso intenta cuestionar el origen desde su nacimiento e inserción, es decir, aborda la dinámica por medio de la cual un problema concreto termina por insertarse en la agenda gubernamental.

Las primeras teorías que abordaron el análisis de políticas solían enfocarse exclusivamente en dos elementos: el problema público y la estructura política responsable de gestionar el problema. Con el paso del tiempo, esta base analítica fue considerando más factores y elementos de análisis (Laswell 1951; Lindblom, 1959; Wildavsky; 1964) que enriquecieron y ampliaron sus alcances, dando como resultados modelos más complejos que integran diversos fenómenos sociales y políticos.

En este sentido, el modelo de ECM ha mirado con interés al gobierno, pero entendiéndolo como una organización que cuenta con diversas limitaciones en su capacidad para integrar un problema a la agenda gubernamental, para establecer alternativas y para darle solución (Jones, 1194; Kingdon, 1995). Es destacable que Kingdon (1995, p.4) define la agenda como *“the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside of government closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time”*. De esta cita se puede deducir cual es la definición de la denominada *“agenda setting”* que representa un concepto básico en la teoría de Kingdon. Por medio del establecimiento de la agenda de gobierno, se desarrollan procesos de identificación y definición de problemas públicos para lograr asociarlos a soluciones específicas o alternativas (Lie et al., 2010). Aunque vale la pena destacar que este proceso puede presentar serias limitaciones y obstáculos en su desarrollo.

En su modelo, Kingdon busca articular diversos aspectos del proceso de la política a través del planteamiento de varias interrogantes que van desde los problemas que llaman la atención, el cómo se insertan en una agenda o cuáles alternativas son pertinentes para darle solución. Estas cuestiones básicas han sido trabajadas con el antecedente del modelo de *“cubo de basura”* o *“garbage can model”* de Cohen, March y Olsen (1972), que funciona como un marco analítico organizacional para la toma de decisiones. Este modelo se caracteriza por procesos dinámicos y relaciones contingentes en donde los problemas están presentes, pero no vinculados a soluciones. Esta separación hace un llamado a la intervención de actores que puedan afrontar los problemas dentro de un marco de toma de decisiones. De esta forma el *garbage can model* mantiene una base disruptiva por medio de la cual enfrenta una complejidad multifactorial que no sigue un proceso lineal de problema-solución.

Las formas de enfrentar las situaciones son construidas a partir de un entramado de coyunturas entre problemas, soluciones, participantes y las oportunidades ligadas al proceso de toma de decisión (Cohen et al., 1972). Dicho en otras palabras, el *garbage can model* tiene una aplicación directa en las organizaciones cuando enfrentan problemas surgidos en cualquier momento y los decisores de las organizaciones tienen que buscar una respuesta dentro de las soluciones que previamente ellos ya han considerado; esperando el momento pertinente para hacer uso de ellas.

El ECM tiene un respaldo teórico y empírico que prueba su utilidad para el análisis de políticas públicas. En el trabajo de Kingdon (1995), se encuentra una gran propuesta analítica convergente a las preguntas de investigación y el fenómeno político que se pretende estudiar. Esto puede garantizar la realización de un proceso sistemático y empírico que permita describir, explorar y explicar la adopción de las políticas de GA a nivel local, específicamente siendo aplicado en el caso de Madrid.

### 3.4 Enfoque de Corrientes Múltiples (ECM)

Dentro del estudio de políticas públicas, el trabajo de Kingdon (1995) ha sido la teoría con mayor penetración para entender el proceso de incorporación de los problemas en la agenda pública. En su investigación, Kingdon identificó y estableció tres grandes corrientes o procesos para dar base y sentido al modelo: *los problemas*, *las políticas (alternativas)* y *lo político*. Estas tres corrientes independientes fueron conceptualizadas junto a otros elementos destacados como el *acoplamiento* o convergencia de factores, la *ventana de oportunidad* y los *empreendedores de políticas* que impulsan y se insertan en un proceso de coyuntura. Las dinámicas conjuntas de los elementos antes mencionados serán empleadas para explicar el proceso de políticas públicas de acuerdo al Enfoque de Corrientes Múltiples.

#### 3.4.1 Problema

Los problemas públicos son cuestiones conflictivas que afectan socialmente a un sector de la población. Para Kingdon (1995), el proceso necesario para establecer un problema en la agenda pública tiene como raíz la interacción de las tres corrientes mencionadas. Es un hecho que los problemas surgen en un contexto dentro del cual se puede intervenir y dar atención o ser ignorados y relegados. Entonces se comienza a estructurar una respuesta a esta pregunta: ¿Por qué algunos problemas son considerados y otros desechados en el desarrollo de las políticas públicas? Esta interrogante plantea un punto de partida para la toma de decisiones.

En esta corriente se consideran las percepciones de los hacedores de políticas para responder a una necesidad de intervención, con el fin de ser asumida como un problema. Sin embargo, estos tienen que hacer uso de alguna alternativa que propicie respuestas en forma de políticas determinadas. Aunque regularmente en la vida pública, los problemas

suelen ser detectados por indicadores sistemáticos, existen ocasiones en que pueden ser la consecuencia de un evento extraordinario que fija la atención sobre una cuestión específica. En una forma sistemática, el problema es también percibido como el resultado del seguimiento de una política pública que no ha alcanzado los objetivos esperados (Kingdon, 1995).

Para que cierta situación sea considerada como un problema, regularmente debe haber captado la atención social y política de forma visible para hacerse un lugar en la agenda pública. En este sentido los discursos también juegan un rol relevante para definir los problemas y posicionarlo en imaginario colectivo (Cejudo, 2008). La inserción en la agenda se logra frecuentemente tras un cúmulo de cuestiones que impactan y son compartidas por sectores o porciones considerables de una sociedad.

La complejidad en torno a la definición de un problema y su reconocimiento, representa un terreno de incertidumbre en el establecimiento de un punto de partida para el desarrollo de las políticas. Basado en Kingdon (1995), Zahariadis (2003) hace alusión a tres condiciones para categorizar el surgimiento de los problemas que puedan integrar la agenda pública: primero, establecer los indicadores para medir la magnitud de la condición dada; por ejemplo, en temas de condición económica o derechos humanos que muestren un impacto importante alrededor del mundo y puedan ser monitoreados para que las instituciones intervengan y enfrenten un problema. En segundo lugar, se encuentran los eventos dramáticos y las profundas crisis sociales que rápidamente son reconocidas como problemas. En esta categoría se establecen eventos dramáticos como guerras o catástrofes naturales. Y la tercera condición es la retroalimentación de un programa ya puesto en marcha, que permita identificar el cambio o la persistencia de un problema. En esta condición se pueden señalar las evaluaciones del impacto de un programa o incluso las peticiones directas al gobierno.

Es importante señalar que las condiciones mencionadas no funcionan como regla general, sino que, dentro de las mismas situaciones de problemas, algunas logran suscitar mayor interés por parte de los decisores, mientras que otras pueden ser ignoradas por diversas razones, generalmente presupuestales, competenciales o políticas. Schneider (1985) señala que *“los problemas sociales son contruidos socialmente”*, esto refiere a que los problemas no existen sino hasta el momento en que son caracterizados como tales por actores sociales.

Cabe mencionar que una condición o situación llega a ser un problema hasta que alcanza un reconocimiento social donde están en juego valores y juicios de la sociedad. A partir de ese momento se hacen presentes los actores de interés que se sienten afectados y expresan el deseo de que la esfera gubernamental intervenga para dar solución. Esto permite inferir que debe existir la condición como problema para luego tomar un lugar en la agenda pública. Esta agenda opera como un gran listado en el que se seleccionan determinadas situaciones que se han considerado como problemas para que sean atendidas a través de la instrumentación de alguna política pública.

### 3.4.2 Políticas (alternativas)

La corriente de “las políticas” está vinculada a las ideas y soluciones que presentan alternativas para dar respuesta a la problemática a modo de acciones instrumentales. En esta corriente se asume que una serie de expertos o conocedores del tema deben participar a través de sus opiniones para buscar soluciones al problema. Entre ellos se pueden encontrar científicos, académicos y funcionarios con experiencia o conocimiento de la cuestión.

Cuando se habla de la corriente de políticas, es importante remitirse al concepto de “*primeval soup*”, que ha sido utilizado por una serie de autores (Chow, 2014; Neilson, 2001; Sabatier, 1999, 2009; Zahariadis, 1992, 2003, 2009), entre los que destaca el propio Kingdon. Este concepto tiene su origen en la analogía entre el proceso de producción de ideas y el proceso de selección natural biológico, en donde las moléculas se mezclan para generar vida. El concepto de *primeval soup* podría ser entendido como el caldo de cultivo del que emergen las alternativas y soluciones que dan respuesta a un problema y que se convierten en políticas que impulsan el gobierno y otros actores.

El caldo de cultivo o *primeval soup* es conformado por individuos que comparten preocupaciones similares y que suelen ser expertos en temas relativos al problema al que buscan dar una respuesta práctica. Estas comunidades de expertos presentan diversas características y operan en distintos niveles de gobierno, que van desde lo local hasta lo internacional. Es importante destacar que estas comunidades suelen actuar con relativa independencia al entorno político donde se desenvuelven.

La comunidad de expertos de alguna forma tiene un carácter deliberativo, lo que trae consigo algunas particularidades a las que hace referencia Kingdon (1995). Él advierte que,

a mayor grado de dispersión epistémica en el círculo de expertos, más divergencia se producirá en las alternativas que buscan dar solución. Por otro lado, es cada vez más común encontrar en ese caldo de cultivo a diferentes actores de la sociedad civil; incluso hay gobiernos que aspiran a que esta estructura sea lo más abierta y democrática posible para dar acceso a cualquier ciudadano interesado en participar.

Un punto de reflexión en este proceso de la corriente de políticas es señalado por Kingdon (1995) cuando advierte que en procesos como la *primeval soup*, suelen emerger actores a los que denomina emprendedores de las políticas o “*policy entrepreneurs*”. Estos actores asumen un rol dentro del proceso en el que buscan persuadir a los tomadores de decisiones y a la propia sociedad con diversas herramientas (López-Pagán, 2015).

Se puede hablar de factores o condicionantes que determinan la pertinencia de ciertas ideas o soluciones que den origen a una política pública. En este sentido, Zahariadis (2003) destaca dos factores del ECM que juegan un importante rol en la consideración y adopción de las políticas. Por un lado, la aceptabilidad de valor que refiere al grado de acuerdo entre los participantes de ese caldo de cultivo. Por otro lado, la viabilidad técnica que se refiere a la facilidad de implementación de las políticas.

La corriente de políticas se interpreta como el conjunto de ideas que coexisten en una comunidad de especialistas compuesta por diferentes individuos. Estos individuos pueden ser el personal cualificado de la administración, académicos, investigadores, analistas de grupos de interés, entre otros. Los especialistas tendrán sus concepciones sobre las líneas de actuación en un determinado asunto y realizarán propuestas tratando de transmitir sus ideas por diferentes medios e incidir en la toma de decisiones.

### 3.4.3 Política

Dentro de la corriente relacionada con el ambiente político, se encuentran diversos factores que se presentan en contextos determinados como suelen ser los partidos políticos, los procesos electorales, los medios de comunicación, los intereses de grupos de la sociedad civil, las empresas o la misma opinión pública. En estos ambientes se gestan constantes demandas de cambios en el sector público, conformando una masa crítica y de presión que intenta impactar en las agendas y políticas públicas.

Las condiciones políticas suelen determinar los cambios en las políticas públicas. Con base en la teoría de Kingdon (1995), se destacan tres factores que influyen en la configuración de la corriente política: los cambios de gobierno y administraciones, el activismo de los grupos de presión, y el clima político. Estos tres factores han sido desarrollados y utilizados por diversos autores en investigación (Liu et al., 2010; Zahariadis, 2007), siendo interpretados y referenciados con diversos matices que permiten contrastar escenarios de la praxis pública con el modelo teórico.

Es lógico pensar que los cambios de personas que asumen posiciones de poder en una organización o en la administración pública son claves para generar transformaciones en las agendas gubernamentales. Las visiones ideológicas y los perfiles de los gobernantes frecuentemente impactan en las políticas existentes. Sin embargo, los límites competenciales de cada cargo político y administrativo acotan de alguna manera los cambios institucionales (Kingdon, 1995).

En la corriente política, las coaliciones tienen una función crucial para llegar a acuerdos. Las coaliciones normalmente se forman a través de las concesiones de poder que resultan de utilidad para los intereses de algún actor involucrado. Para Kingdon (1995), las ideas propuestas con potencial de consenso funcionan como una sinergia que va sumando voluntades entre los actores que influyen en la política. En estos casos son fundamentales las coaliciones que implican negociar ciertas condiciones con el objetivo de garantizar mayores beneficios de la política a implementar.

Otro factor que se debe considerar en la corriente política son los intereses organizados, en donde se presenta un abanico de organizaciones como partidos políticos, grupos de presión, asociaciones y personal de la administración que pueden operar como estímulo o freno para un cambio en las políticas públicas. Todos estos actores actúan por intereses determinados, los cuales suelen estar en contraposiciones, detonando conflictos y luchas por imponer sus demandas (Cejudo, 2008).

Es muy común ver escenarios de negociación entre los partidos políticos que influyen directamente en el proceso de políticas en un determinado gobierno. Pero también en el interior de las estructuras técnicas de una administración pública hay procesos de carácter político totalmente relevantes y vinculados a la construcción y cambios de una política pública (Zahariadis, 2007). En este sentido, el conflicto de intereses entre actores propicia escenarios con una cierta complejidad para la negociación. El comportamiento de los



actores suele cambiar y ajustarse dependiendo las condiciones. En este sentido, diversas características políticas juegan en contextos de relaciones de poder vinculadas a iniciativas en las que se presentan ganadores y perdedores en el proceso.

Elementos como la opinión pública, las movilizaciones, las redes sociales y la proyección que otorgan los medios de comunicación, juegan un rol determinante dentro del ambiente político, ya sea de una nación o de un gobierno local. Estas condiciones impactan en un gran número de personas que pueden tener diferentes percepciones o puntos de vista. El debate suele llegar a los poderes públicos y se transforma en ánimo social o clima político de donde surge la complejidad para transformarse en una política pública concreta.

Es importante tener presente que las reflexiones de Kingdon son aludidas a partir de un estudio que describe en su libro *“Agendas, Alternatives, and Public Policies”* Kingdon (1995), en el que realiza un estudio acerca de la formulación de dos políticas: una en materia de salud y otra en transporte, desarrolladas en los Estados Unidos de América en el espectro nacional. Lo que analizó Kingdon fue la relación de los cambios generados en una determinada política nacional (salud y transporte) durante tres décadas. Para ello realizó doscientas cuarenta y siete entrevistas en profundidad con responsables políticos y actores claves vinculados al desarrollo de las políticas. De esta forma, Kingdon explica cómo la formulación de las políticas responde a una dinámica de diversas características y factores que lo llevaron a concluir y establecer finalmente las tres corrientes mencionadas.

#### 3.4.4 Ventana de oportunidad y emprendedores de políticas

Las mencionadas corrientes que conforman la base del ECM propuesto por Kingdon, presentan una relativa independencia en su desarrollo. Sin embargo, Kingdon (1995) habla de un momento de convergencia o acoplamiento de las tres corrientes que da lugar a lo que él llama *“policy window”*, también conocido en español como *“ventana de oportunidad”*. Esta ventana de oportunidad regularmente tiene una temporalidad limitada en la que las condiciones de las tres corrientes son propicias para situar el tema en un punto susceptible a introducirse en la agenda de gobierno y se asuma como un problema que debe y puede ser atendido. Como Kingdon (1995) señala *“A policy-window is an opportunity for advocates of proposals to push their pet solutions or to push attention to their specific problems”* (p.165). Esta ventana de oportunidad puede abrirse debido a los cambios en la percepción o en la urgencia de atender el problema, pero también debido a las transformaciones que

implica el desarrollo político como consecuencia de un cambio de partido político en el gobierno.

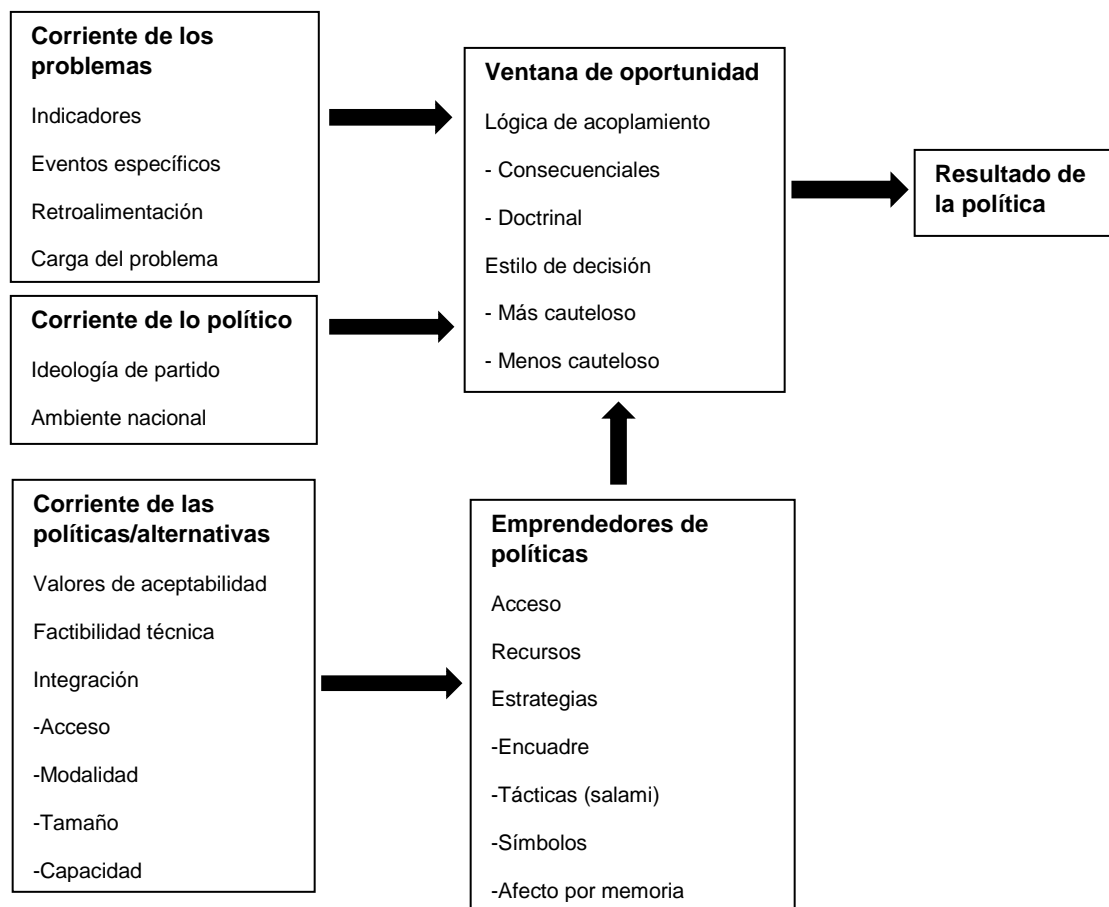
Cuando se habla de la ventana de oportunidad no se debe pensar en casos fortuitos, sino en una coyuntura que responde a condiciones que convergen. En términos de López-Pagán (2015), *“las ventanas son predecibles, como por ejemplo en la renovación de un programa, hecho que crea una oportunidad para muchos de los participantes de impulsar su proyecto y llevarlo a consideración. Por el contrario, en otras ocasiones las ventanas son impredecibles”* (p.94). Ya sean predecibles o no, las alternativas y propuestas deben estar documentadas e interiorizadas por parte de los emprendedores de políticas para aprovechar la condición idónea para avanzar en sus intereses.

El proceso de confluencia de las tres corrientes que da lugar a la apertura de la ventana de oportunidad es denominado por Kingdon como *“coupling”* o *“acoplamiento”*, en su traducción más conocida al español. El acoplamiento de las tres corrientes es aprovechado por los impulsores de demandas específicas o defensores de unas determinadas propuestas en un momento específico (focusing event, en inglés). A estos actores se les conoce como emprendedores de políticas o *“policy entrepreneurs”*. En términos de Kingdon (1995), los emprendedores de políticas son: *“Advocates who are willing to invest their resources (time, energy, reputation and money) to promote a position”* (p. 179). Los emprendedores de políticas buscan sacar adelante sus intereses y encuentran en la apertura de la ventana de oportunidad condiciones para posicionar el tema en la agenda de gobierno (Simon y Les, 1995).

En la mayoría de casos, resulta complicado predecir cuándo se presentará una ventana de oportunidad. Su aparición suele estar ligada a eventos fortuitos, por lo que es difícil para los emprendedores de políticas adaptarse eficientemente a las coyunturas. Más aún cuando estos actores no tienen una idea desarrollada de manera previa al momento en que se presenta la oportunidad, lo que se traduce en la imposibilidad de lograr que las corrientes confluyan. De este modo, Kingdon (1995) señala que, aunque las ideas sean buenas y pertinentes socialmente, cuando no hay actores que definan las problemáticas, las propuestas no logran atraer la atención necesaria por parte de los gobiernos para establecerse en la agenda de gobierno. El marco analítico de Kingdon ha sido utilizado y reconfigurado por diversos autores, Zahariadis (2003), establece un diagrama que representa el ECM destacando elementos. Este esquema incluye los elementos más

destacados dentro de cada proceso o corriente, lo cual resulta útil para identificar algunas variables que inciden en cada proceso (ver figura 3.1).

**Figura 3.1 Diagrama del Enfoque de Corrientes Múltiples**



Fuente: Elaboración propia. Adaptado de Zahariadis (2007, p.71).

### 3.5 Críticas y limitaciones del ECM

El debate y las críticas sobre la utilidad, fortalezas y debilidades del ECM han sido múltiples. Diversos autores (Chow, 2014; Neilson, 2001; Sabatier, 1999, 2009; Zahariadis, 1992, 2009), han analizado y utilizado el ECM en diferentes casos y han llegado a conclusiones respecto a las características y funcionalidad del enfoque que plantean serios cuestionamientos a su pertinencia en algunas circunstancias.

Una de las principales críticas al enfoque es la que ha destacado Sabatier (1999), quien cuestiona la independencia de las corrientes. Este autor respalda la crítica en su propuesta del enfoque de las coaliciones promotoras (ACF), puesto que encuentra en algunos casos la existencia de una relación directa entre los elementos políticos y los problemas. Estos a su vez pueden tener una relación con las ideas que configuran la política pública y que da respuesta al problema. De esta manera afirma que es difícil hablar de independencia entre las corrientes del ECM. Así mismo, Sabatier (2007), también critica en el ECM la operacionalización de las corrientes, debido a que las definiciones conceptuales básicas del enfoque son muy difusas y poco concretas, lo que puede dar margen a sesgos en las investigaciones que aplican dicho enfoque. Sin embargo, aunque Kingdon sostiene que cada corriente tiene un desarrollo autónomo en el proceso de creación de la política pública, admite que los actores involucrados en cada corriente pueden tener relaciones. Esto cobra sentido lógico en el proceso de confluencia de las políticas, pero esto no contrapone su modelo.

Por una parte, el investigador Zahariadis ha tenido una amplia experiencia utilizando y aplicando el ECM y ha destacado algunas críticas al modelo, principalmente señalando que este debe adaptarse dependiendo los casos de análisis puesto que los elementos y factores que conforman cada corriente del enfoque tienen diferentes pesos y nivel de importancia. Con esta observación, Zahariadis concluye que el ECM no puede funcionar como un modelo rígido y recomienda de forma genérica que el enfoque debe ser flexible y adaptarse a cada circunstancia para atribuir mayor relevancia al rol de los partidos políticos que suelen influir sustantivamente en los procesos de formulación de la política (Zahariadis, 1992, 2009).

Otra crítica de gran peso que se ha hecho al ECM es la imposibilidad de verificar su uso bajo metodologías cuantitativas. Aunque existen trabajos que han vinculado estas técnicas de análisis cuantitativos con el ECM (Travis y Zahariadis 2002), permanece cuestionable la compatibilidad con la teoría de Kingdon. Sin embargo, esta crítica tiene un debate más profundo en tanto a la utilidad de técnicas cuantitativas en el análisis de ciencias políticas.

Por otro lado, el valor que Kingdon otorga a las instituciones es muy reducido, por lo que autores como Scharpf (1997) y Tsebelis (2002), han criticado este aspecto al afirmar que las instituciones determinan en gran medida la agilidad del proceso de políticas y equilibran

las relaciones de poder dentro del sistema político, por lo que consideran un factor de alta relevancia en la incidencia del desarrollo de las políticas públicas.

Un enfrentamiento de ideas se presenta en la teoría del equilibrio discontinuo de Baumgartner y Jones (2007) que establece que en los sistemas políticos gubernamentales existe un largo período de inmovilidad de políticas debido restricciones institucionales y normativas, pero en un momento disruptivo pueden producirse cambios drásticos en las políticas que equilibran las políticas y los cambios sociales. Sin embargo, Kingdon (1995), habla de un proceso de adaptación en el cual las políticas se van desarrollando y requieren de tiempo para consolidarse. Por su parte, Neilson (2001), apunta otra crítica al enfoque de Kingdon, señalando que solo puede llegar a tener éxito bajo sistemas políticos democráticos, puesto que en estos se da la organización de grupos de interés. Mientras que, en sistemas no democráticos, esta condición no se cumple, por lo que el ECM no sería pertinente.

Cabe mencionar que en la primera edición de Kingdon sobre *“Agendas, Alternatives, and Public Policies”* en 1984, donde se plantea el ECM, recibió múltiples críticas que lo llevaron a realizar una serie de reflexiones para mejorar su segunda edición en 1995. En esta edición, el autor agrega información de tres estudios de caso en los que se confirma y valida la aplicación del ECM, afirmando la sólida estructura del modelo y destacando el proceso descriptivo de las tres corrientes.

Una crítica que resulta novedosa y pertinente en nuestros días es la escasa consideración del peso de las redes sociales como medio de comunicación y flujo de la información que determina el desarrollo de una política. Sobre todo, en su incorporación en la agenda de los gobiernos. El papel preponderante de los medios de comunicación ha sido descrito por Elder y Cobb (1983), quienes destacan los cambios en las agendas de los gobiernos por influencia determinante por los medios de comunicación. Por su parte, Chow (2014) reflexiona sobre las limitaciones del enfoque y destaca que no es suficiente el reconocimiento que Kingdon hace a la comunicación mediática. Esto tiene sentido puesto que en el ECM no encontramos expresamente una posición sobre la influencia que pueden tener los actores que se expresan a través de los medios digitales y que han resultado de gran impacto en los últimos años. Pocos autores han destacado el uso de las redes sociales digitales en la configuración de las agendas públicas en la aplicación del ECM. Entre algunos de estos autores se encuentra Stout y Stevens (2000). Es importante, destacar

este elemento de “lo digital” ya que es un factor transformador en el desarrollo de las políticas y visualización gubernamental.

Se aprecia que las críticas y limitaciones al ECM son múltiples y debatibles. Para Reimut y Rüb (2016, p.10) se pueden formular algunas interrogantes con el objetivo de cuestionar el enfoque de Kingdon: ¿Puede ser el enfoque refutado? ¿Los conceptos básicos son lo suficientemente claros? ¿Carece de variables relevantes? ¿Las corrientes son realmente independientes? ¿Se puede aplicar en otros contextos? Estas preguntas pueden encontrar respuestas dependiendo el matiz y las formas de abordar los fenómenos y objetos de estudio.

Para comprender y asociar el modelo que propone Kingdon (1995) a los procesos de política pública, es útil analizar algunas características de trabajos destacados que describen estos procesos (Aguilar-Villanueva, 1996; Knoepfel et al., 2007; Lahera, 2002; Parsons, 2007) y asociarlos a la teoría de ECM con el propósito de entender el reconocimiento latente de la problemática que va a ser incorporada en la agenda de gobierno. Con base en la corriente del problema, el proceso de diseño y la creación de alternativas se vinculan a la corriente de las políticas. Por último, asimila los cambios y coyunturas políticas que permiten el proceso de decisión para relacionarlo a la corriente de la política (Zahariadis, 2014).

Es importante señalar que el marco teórico de ECM no solo ha sido utilizado, sino modificado y expandido para ser mejor adaptado a diversos estudios que abarcan una amplia cantidad de temas entre los que se incluyen políticas de medio ambiente (Clark, 2004; Simon y Alm, 1995; Solecki y Shelley, 1996), de movilidad urbana (Khayesi y Amekudzi, 2011, Lindquist, 2006), salud (Sardell y Johnson, 1998), educación (Lieberman, 2002; Zhou y Feng, 2014) y en políticas internacionales con perspectivas comparadas (Zahariadis, 1992, 2008).

En este capítulo se realizó una revisión de distintos marcos teóricos de política pública que destacan entre la literatura académica. Esta revisión llevo a determinar la idoneidad de utilizar el ECM como marco teórico para el análisis de las políticas de GA. Dentro del ECM se explicaron las tres corrientes del enfoque, así como los elementos de *ventana de oportunidad* y *empreendedores de políticas* que son determinantes en el marco analítico. Finalmente, este capítulo presentó algunas críticas y limitaciones del mismo marco teórico.

Esto tiene el fin de establecer el conjunto de ideas teóricas que soportan el análisis de la investigación.

## Capítulo 4 Metodología de la investigación

Este capítulo presenta y justifica la metodología utilizada para alcanzar los objetivos propuestos en la investigación. A manera de preámbulo, es necesario precisar que la descripción metodológica de esta tesis se presenta a través de tres etapas distintas de investigación. En cada una de las tres etapas empíricas que conforman este estudio, se asumen métodos y fuentes de información diversas que incluyen preguntas de investigación y estrategias analíticas específicas. Sin embargo, es importante destacar que las tres etapas están conectadas en el conjunto de la tesis y obedecen a la necesidad de dar respuesta a la pregunta rectora de la investigación: *¿Cómo y por qué los gobiernos locales han adoptado políticas de gobierno abierto?*

En este sentido, el esfuerzo académico y metodológico que aquí se plantea está orientado al análisis de las condiciones, mecanismos y factores a través de los cuales son adoptadas las estrategias de GA en los gobiernos locales. Este análisis, aunque contextualizado en el ámbito internacional y europeo, se concentra en estudiar los gobiernos locales españoles y profundiza un estudio de caso particular sobre el Ayuntamiento de Madrid.

Al estructurar esta investigación en tres etapas distintas, cada una de ellas presenta sus propios objetivos y alcances, los cuales están interconectados. A continuación, se especifica la temática relativa a cada una de las etapas para posteriormente abordar los hallazgos que derivan de ellas. Las tres etapas metodológicas que componen la investigación son:

- a) Revisión sistemática de la literatura internacional de GA.
- b) Análisis de la percepción e implementación del GA en los gobiernos locales españoles.
- c) Estudio de caso de la adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid.

En el desarrollo de la tesis se emplean diversas técnicas de investigación para obtener los datos y la información pertinente convergente al objetivo principal. De esta manera se articula un estudio transversal e integrado capaz de conectar las tres etapas del estudio. Las técnicas de investigación empleadas en la tesis para la obtención de evidencia empírica son: el análisis documental, el cuestionario y la entrevista en profundidad. En relación a lo



anterior, un rasgo metodológico que destaca a lo largo de la investigación es la utilización exclusiva de fuentes primarias información en los diversos análisis. Esto fue posible gracias al esfuerzo de generar datos originales a partir de la aplicación de las técnicas de investigación correspondientes.

La metodología de la investigación mezcla técnicas provenientes tanto del enfoque cualitativo como del cuantitativo. El enfoque cualitativo y sus técnicas fueron pertinentes para el análisis de las entrevistas del estudio de caso de Madrid. El enfoque cuantitativo, por su parte, resultó más apropiado en lo relativo al estudio de las percepciones sobre GA y la implementación de estrategias al respecto. Para este propósito se llevaron a cabo cuestionarios y sus resultados fueron procesados a través de técnicas de estadística descriptiva y análisis factorial. No obstante, cierta parte del estudio asume un enfoque metodológico mixto. En la revisión sistemática de literatura, se realiza un análisis cualitativo para categorizar la literatura, pero también se cuantifican los resultados para presentar gráficos con datos analizados con técnicas estadísticas. El estudio de caso de Madrid también presenta un enfoque cuantitativo consistente en el análisis de coocurrencia de los códigos.

La consideración de ambos enfoques metodológicos permite la diversificación de técnicas que dan lugar a una mejor interpretación de los resultados y a una triangulación de la investigación. En este sentido se puede decir que los análisis cuantitativos que se realizan ayudan a descubrir, comprender y dimensionar una serie de elementos relativos a la investigación, mientras que el análisis cualitativo permite describir y explicar los contenidos del fenómeno analizado.

En la medida en que cada una de las partes de esta investigación contribuye con hallazgos particulares e independientes, crece la evidencia empírica que permite alcanzar los objetivos fundamentales que configuran la tesis en su conjunto. En este sentido, al dimensionar las etapas metodológicas como un estudio integrado, es posible responder a la pregunta de investigación general y mantener correspondencia con el objeto de estudio y los objetivos de la investigación. Todo ello se desarrolla en el presente capítulo a través de las cuatro secciones de las que está formado.

#### 4.1 Revisión sistemática de la literatura

La revisión sistemática de la literatura constituye el primer objetivo de esta investigación. Para lograr realizar una aproximación sólida y académicamente sustentable, se emplean determinadas técnicas de investigación y una estrategia analítica. En este apartado se presentan las preguntas de investigación, se establecen las dimensiones y categorías de análisis y se justifica la selección de la muestra revisada.

Metodológicamente, fue necesario desarrollar una revisión sistemática de la literatura para procesar y analizar la información. Este tipo de revisión de literatura ha sido ampliamente utilizada en diversos estudios (Attard et al., 2015; Dekker y Bekkers, 2015; Meijer y Bekkers, 2015; Tranfield et al., 2003; Webster, y Watson, 2002; Wolfswinkel et al., 2013). Para abordar la revisión sistemática de literatura, se realizó una selección de los artículos publicados sobre GA en las principales revistas académicas sobre GE e innovación pública. Esta selección tuvo como objetivo profundizar y categorizar la investigación en los últimos años en relación al concepto GA. En este esfuerzo metodológico, se decidió realizar una clasificación de la literatura analizada a partir de una categorización de sus contenidos. Lo anterior se llevó a cabo teniendo en cuenta la premisa que supone la consecución del objetivo y que puede expresarse a partir de las siguientes preguntas concretas:

- Pregunta de investigación 1 (PI1). ¿Cómo se está analizando el GA (diseño de estudio, técnicas de investigación y enfoques metodológicos)?
- Pregunta de investigación 2 (PI2). ¿Dónde se está analizando el GA (departamentos o centros académicos de origen de los investigadores, el país sede de las universidades y/o instituciones, el nivel de gobierno objeto de estudio y el país/área de referencia)?
- Pregunta de investigación 3 (PI3). ¿Cuáles son los pilares más analizados y los conceptos destacados en el estudio del GA (temática principal y conceptos destacados)?

El interés de estas preguntas de investigación deriva de la necesidad de profundizar en el conocimiento de la comunidad epistémica que trabaja sobre GA a nivel internacional. Primero, interesan cuestiones relacionadas con el tipo de análisis que están desarrollando los investigadores ligados a esta temática (PI1), por ello se atiende cuestiones como el diseño de estudio, las técnicas de investigación y los métodos aplicados. Segundo, se atienden cuestiones relativas a la localización geográfica y niveles de gobierno de interés

(PI2), de manera que se consideran cuestiones como los departamentos académicos de procedencia de los investigadores, así como los respectivos países, los niveles de gobierno y países de los gobiernos y administraciones públicas objeto de estudio. Y, en tercer lugar, considera los términos de referencia asociados al objeto de estudio (PI3), es decir, el análisis los pilares de más tradición (transparencia, participación y colaboración), y los conceptos destacados basado en el análisis de los títulos, palabras clave y resúmenes de los artículos dentro de la literatura analizada de GA.

En lo relativo a la selección de los artículos académicos para analizar, se evaluaron una serie de aspectos como el impacto, el prestigio y la pertinencia de los estudios y los autores que los realizaron. En concreto, la muestra analizada se fundamenta en una selección de artículos de las tres revistas científicas de mayor impacto en el ámbito de las ciencias sociales en materia de GE y que más artículos han publicado sobre el tema del GA desde 2011: *Government Information Quarterly (GIQ)* e *Information Polity (IP)*. Junto a ellas, se incluye la revista *eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDEM)*, la primera que incluye específicamente el concepto de GA en su título y uno de los referentes en la materia. En todo caso, se trata de las tres revistas de más calidad que incluyen una mayor producción de artículos sobre GA a nivel internacional. El hecho de no seleccionar otras revistas se debe a la escasa cantidad de artículos publicados sobre la materia. La muestra de artículos cubre el periodo de enero del 2011 a diciembre del 2015.

Para seleccionar los artículos de cada revista se tomó en cuenta la totalidad de los artículos publicados sobre GA en las revistas publicadas durante el periodo correspondiente. Después de un proceso rigurosos de selección y evaluación de los documentos, se determinó la utilización de una muestra compuesta por 189 artículos de las tres revistas mencionadas. De esta selección, 101 artículos corresponden a la revista *GIQ*, 39 a la de *IP*, y 49 a la de *JeDEM*. La selección de artículos fue filtrada después de una revisión profunda del contenido completo de los artículos, auxiliada con los títulos, palabras clave y resúmenes, siguiendo las pautas de otras revisiones de literatura y metaanálisis previos en materias afines (Hartley y Kostoff, 2003; Medaglia, 2012; Schmidt y Hunter, 2014; Scholl, 2009; Susha y Grönlund, 2012; Wolf, 1986). De esta forma y dada la polisemia del concepto de GA, se logró profundizar y ser más analítico en la selección de los casos, más allá de una selección basada solo en conceptos mencionados expresamente en las palabras clave como es recurrente en revisiones de literatura. En otras palabras, se atendió a las temáticas

relacionadas y a la intencionalidad directamente ligada al GA, lo que implicó una lectura del contenido de cada artículo.

Con el fin de dimensionar y categorizar los artículos como objeto de análisis, se construyó una base de datos ordenada en relación a la estrategia analítica que se muestra en la tabla 4.1. La estrategia analítica tiene en cuenta las preguntas de investigación, variables e indicadores establecidos que desagregan una serie de características ligadas al tipo de investigación realizada en los artículos.

En primer lugar, dentro de la variable de *diseño de estudio* se establecieron cuatro categorías para los artículos: 1) Normativos, 2) Exploratorios-Descriptivos, 3) Explicativos-Correlacionales y 4) Metaanálisis. Esta primera categorización tiene la finalidad de conocer bajo qué perspectiva teórica se construye el artículo, así como el objetivo académico del mismo. Dentro de la categoría normativa se carece de un método científico probatorio específico, así que se decidió analizar los artículos de acuerdo a su orientación en el debate teórico sobre GA o alguno de sus pilares. Los diseños exploratorios-descriptivos son aquellos que investigan el fenómeno por primera vez o reflejan resultados estadísticos descriptivos. También se emplean para identificar una problemática, y describen los hechos tal y como son observados. Los estudios explicativos buscan establecer inferencias mediante relaciones de causa-efecto con el objeto de estudio. Y en la categoría de metaanálisis se incorporan aquellos estudios que analizan una serie de investigaciones sobre un tema, evaluando su contenido para generar conclusiones, teorías o marcos de análisis.

La variable *técnica de investigación* busca clasificar los artículos de acuerdo a los procedimientos metodológicos y sistemáticos que asumen la operacionalización e implementación de los métodos de la investigación para recabar la información. Se incluyeron las categorías: análisis documental, cuestionarios, entrevistas, observaciones, grupos focalizados, método Delphi y artículos que presentan ausencia de técnicas de investigación. Como es lógico suponer, en esta clasificación se obtuvo una N mayor (297 técnicas) al número de artículos (189 casos), ya que algunas de las investigaciones presentan más de una técnica y otras carecen de ellas.

**Tabla 4.1 Estrategia analítica de la revisión sistemática de la literatura**

Preguntas de investigación y dimensiones	Variables	Indicadores
(PI1) ¿Cómo se analiza el GA? <i>Dimensión metodológica</i>	<i>Diseño de estudio</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativo</li> <li>• Exploratorio-descriptivo</li> <li>• Explicativo-correlacional</li> <li>• Metaanálisis</li> </ul>
	<i>Técnicas de investigación</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis documental</li> <li>• Cuestionarios</li> <li>• Entrevistas</li> <li>• Observaciones</li> <li>• Grupos focalizados</li> <li>• Método Delphi</li> <li>• Sin técnica</li> </ul>
	<i>Enfoque metodológico</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cualitativo</li> <li>• Cuantitativo</li> <li>• Mixto</li> <li>• Sin metodología</li> </ul>
(PI2) ¿Dónde se analiza el GA? <i>Dimensión de comunidad</i>	<i>Departamentos o centros académicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho</li> <li>• Administración pública</li> <li>• Ciencias políticas</li> <li>• Sociología</li> <li>• Economía</li> <li>• Ciencias computacionales</li> <li>• Estudios bibliotecarios</li> <li>• Comunicación</li> <li>• Periodismo</li> <li>• Sistemas de información</li> <li>• Humanidades</li> <li>• No presentan</li> </ul>
	<i>País sede de las universidades y/o instituciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países sedes de las universidades.</li> </ul>
	<i>Nivel de gobierno</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Local-municipal</li> <li>• Regional-estado</li> <li>• Nacional-federal</li> <li>• Supranacional</li> <li>• Más de un nivel</li> <li>• Sin nivel definido</li> </ul>
	<i>País/Región analizada</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Países que son objeto de estudio en cualquier nivel de gobierno</li> </ul>
(PI3) ¿Cuáles son los pilares más analizados y los conceptos destacados en el estudio del GA? <i>Dimensión conceptual</i>	<i>Temática principal</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparencia</li> <li>• Participación</li> <li>• Colaboración</li> <li>• Mixto</li> </ul>
	<i>Conceptos destacados</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Títulos de los artículos</li> <li>• Palabras clave</li> <li>• Resúmenes</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

La variable *enfoque metodológico* implica el tipo de análisis de datos categorizado en los enfoques generales de los artículos: cualitativo, cuantitativo y mixto. Así mismo se incorpora una categoría para aquellas investigaciones sin enfoque metodológico. Con ello se busca

definir el enfoque del análisis de los datos en los artículos; en el supuesto de que exista y quede explicitado dentro del análisis.

Se estableció una variable para conocer el origen académico (*departamento universitario*) de la producción científica en el tema del GA. Para ello se introdujo una variable para indicar el *Departamento Académico o Centro de Investigación* de origen de los autores y a su vez se categorizaron las áreas generales de sus departamentos. Las áreas departamentales fueron las siguientes: derecho, administración pública, ciencias políticas, sociología, economía, ciencias de la computación, estudios bibliotecarios, periodismo, comunicación, sistemas de la información y humanidades (incluyendo una categoría para los que no presentaban esta referencia).

La variable sobre *países sedes de las universidades e instituciones* denota la localización geográfica donde se encuentran establecidas dichas universidades o instituciones. Esta clasificación da a conocer los países que están produciendo en mayor medida este tipo de investigaciones. El interés de ello reside en conocer la procedencia de la investigación en materia de GA, detectando las principales miradas nacionales que lideran este reciente campo de conocimiento.

La variable *nivel de gobierno* incorpora los niveles de gobierno que están siendo analizados en las investigaciones sobre GA. En concreto, se optó por las categorías siguientes: *local/municipal, estatal/regional, nacional/federal, y supranacional* (entendiendo el término *supranacional* como los organismos internacionales que ejercen facultades en más de una nación, tales como la Unión Europea). También se definió otra categoría para los que presentan *más de un nivel*, esto es, que su análisis está fundamentado en más de una de las categorías mencionadas. Por último, se considera otra categoría adicional para los estudios que no presentan nivel de gobierno en el artículo. Esta variable clarifica el nivel de gobierno en el que se están llevando a cabo las investigaciones, lo que supone una de las cuestiones más significativas para el análisis.

En cuanto a la variable *áreas geográficas o países analizados* se centra en el conocimiento sobre los países que están siendo investigados en relación con el GA. Aquí se muestra el interés de los investigadores en el país objeto de estudio. Con ello se pretende entender y comparar el interés, pertinencia y/o accesibilidad que se tiene en los países para hacer investigaciones sobre GA, así como los países acerca de los que se dispone de evidencia empírica en relación con su implantación.

Una de las variables más relevantes de este estudio es la *temática principal*. Esta variable se establece a través de los tres pilares con más tradición: transparencia, participación y colaboración, así como una cuarta categoría que indica la presencia notable de más de un pilar en el mismo artículo. Este es uno de los aspectos clave del estudio, conocer en qué medida, con qué intensidad y con cuáles características están presentes los pilares del GA dentro la literatura académica más relevante al respecto.

Finalmente, se introduce la variable *conceptos destacados* como un referente en la investigación. Esta variable no es la raíz de la selección de los artículos como sucede en otras investigaciones que hacen revisión de literatura. En este análisis se consideran tres partes de los artículos: títulos, palabras clave y resúmenes. Se realiza un análisis tomando en cuenta todas las palabras mencionadas en cada parte correspondiente de los artículos para, posteriormente, por medio de un análisis de “nube de palabras”, estimar los conceptos más destacados (Baker, 2004; Mulderrig, 2008). Con esto vemos cuáles son los conceptos más utilizados y puestos de relieve en las investigaciones de GA. El programa utilizado para el análisis fue TagCrowd que permite introducir la respectiva información y establecer filtros para la mejor visualización de los resultados en nubes de palabras.

Esta investigación presenta algunas limitaciones metodológicas. Por un lado, se analizan tres revistas científicas que publican sus contenidos en lengua inglesa, pero se excluyen a las publicaciones en otras lenguas que llegan a tener investigaciones valiosas. Dentro de la difusión de investigaciones sobre GA se encuentran también conferencias y congresos internacionales. Sin embargo, no están considerados en la investigación. Esta limitación no reduce el interés del análisis, dado que no se pretende realizar una revisión completamente exhaustiva, sino considerar los avances principales de la comunidad académica que se encuentra trabajando sobre el GA a nivel internacional. Por otro lado, también puede ser criticada la técnica para seleccionar los artículos al no acotar rígidamente los parámetros y criterios de selección, sin embargo, esta técnica permite indagar desde la intencionalidad racional del objeto de las investigaciones (Bauer, 2007), resultando de gran valor cualitativo, a diferencia de métodos de revisión de literatura más limitados que realizan la selección de artículos en base a palabras clave o resúmenes, ya que en esos casos no se desarrolla una labor cualitativa de gran valor como la ofrecida en esta investigación.

## 4.2 Análisis de la percepción e implementación del gobierno abierto en los gobiernos locales españoles

En este apartado se explican cuáles son los métodos, las técnicas de investigación y la estrategia analítica empleadas para examinar la percepción e implementación del GA en los gobiernos locales españoles de acuerdo a la perspectiva de los funcionarios públicos responsables. Para este estudio se tuvo como objetivo analizar el fenómeno en los municipios españoles, obteniendo datos sobre las percepciones conceptuales, la implementación en diferentes dimensiones y los perfiles de los gestores del GA. Particularmente, se busca analizar las percepciones de los servidores públicos responsables de las políticas de GA, con el fin de comprender mejor cómo y de qué manera están asumiendo este fenómeno, y cuáles son los modelos de implementación dentro de los gobiernos locales. Para lograr los objetivos se han establecido las siguientes preguntas que sirvieron de premisa rectora en este objetivo:

- Pregunta de investigación 1 (PI1) ¿Cuál es la percepción de los responsables de gestionar las políticas de GA sobre el concepto de “Gobierno Abierto”?
- Pregunta de investigación 2 (PI2) ¿Cuáles son las razones y beneficios de la implementación del GA en los gobiernos locales españoles?
- Pregunta de investigación 3 (PI3) ¿Cómo se están asumiendo los componentes de “transparencia”, “participación” y “datos abiertos” dentro de paradigma de GA?
- Pregunta de investigación 4 (PI4) ¿Cuáles son las áreas y los perfiles de los servidores públicos que están gestionando las políticas relacionadas con el GA en los gobiernos locales españoles?
- Pregunta de investigación 5 (PI5) ¿Cuáles son las perspectivas bajo las cuales se está entendiendo el GA en los gobiernos locales?

El estudio utiliza como técnica de recolección de datos un cuestionario (ver anexo 3) construido con base en la revisión sistemática de la literatura realizada en la etapa anterior y considerando estudios de Criado y Rojas-Martín, 2013; López-Pagán, 2015; Gascó, 2014; WJP Open Government Index, 2015. El cuestionario fue aplicado en 146 municipios españoles que fueron seleccionados por ser los que cuentan con más de 50.000 habitantes. De esta muestra y su aplicación se obtuvo un total de 115 respuestas validas (79%).

El criterio de selección de este universo de gobiernos locales se sustenta a partir del número de habitantes de cada municipio. Se buscó obtener la muestra de los municipios más poblados de España en razón de que estos son los que disponen de mayor cantidad de



recursos para desarrollar infraestructura de gestión y llevar a cabo políticas de GA. Lo anterior no presupone que otros ayuntamientos de menor tamaño no cuenten con iniciativas de interés sobre GA, pero permite centrarnos en un grupo con capacidad presupuestaria, humana y organizativa suficiente para desarrollar este tipo de iniciativas hasta su máxima expresión.

El cuestionario fue aplicado a los responsables directivos de las políticas de GA de los ayuntamientos durante un periodo que comprendió de abril de 2016 a julio de 2016. Durante este periodo se realizaron seis envíos del cuestionario a las direcciones electrónicas de los servidores públicos, reiterando la invitación a cumplimentar el cuestionario para fines de investigación académica. Para seleccionar a los servidores públicos pertinentes para la aplicación del cuestionario, se realizó una minuciosa búsqueda a través de los sitios web institucionales de cada ayuntamiento para determinar las áreas de gobierno vinculadas a esquemas de gestión en materia de GA y el nombre de sus titulares. Adicionalmente, se estableció contacto vía telefónica y se corroboraron las identidades de los funcionarios responsables de impulsar y gestionar políticas de GA o relativas en cada municipio. Estas agencias municipales corresponden principalmente a las áreas de gobierno abierto (en el caso de que existieran), transparencia, participación ciudadana, informática y nuevas tecnologías.

El capítulo correspondiente a este estudio se encuentra dividido en dos segmentos: en el primero se muestran los resultados del cuestionario a modo de estadísticos descriptivos que permiten visualizar los resultados generales del estudio. En el segundo, se utiliza la información obtenida de una de las preguntas más robustas del cuestionario para someterla a un análisis estadístico (análisis factorial exploratorio). Esto con el objetivo de determinar las perspectivas particulares de los servidores públicos encargados de diseñar y/o implementar las políticas de GA en el momento de gestionar este nuevo paradigma.

En una primera parte, se plantean algunas percepciones y realidades del GA, de manera que los resultados se agrupan en seis dimensiones: a) Concepto de gobierno abierto, b) Implantación del gobierno abierto, c) Transparencia, d) Participación ciudadana, e) Datos abiertos, y f) Áreas y perfiles de gestión del gobierno abierto. Cada dimensión del estudio se encuentra vinculada a algunas preguntas del cuestionario que fue cumplimentado por servidores públicos de los gobiernos municipales españoles. Estas preguntas se encuentran relacionadas con determinadas variables que corresponden a las opciones de

respuesta en el cuestionario. La mayor parte de las interrogantes se expresan a través del formato de respuesta de opción múltiple o en escala Likert. Para relacionar las dimensiones del estudio con las preguntas del cuestionario y las variables analizadas, se presenta la siguiente estrategia analítica que puede observarse en la tabla 4.2.

**Tabla 4.2 Estrategia analítica sobre la percepción e implementación del Gobierno Abierto**

Dimensión del estudio	Preguntas relacionadas con la dimensión	Variables
Concepto de gobierno abierto	¿Qué es para usted Gobierno Abierto? ¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Percepciones</li> <li>• Asociación con otros conceptos</li> </ul>
Implantación del gobierno abierto	¿Cuáles son las principales razones por las que su Ayuntamiento implementa Gobierno Abierto? ¿Cuáles considera que son los principales beneficios del Gobierno Abierto? ¿Cuánta importancia cree usted que le da su Ayuntamiento al Gobierno Abierto? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Razones de implementación</li> <li>• Beneficios de la implementación</li> <li>• Nivel de importancia</li> <li>• Nivel de éxito</li> </ul>
Transparencia	¿Qué herramientas utiliza su Ayuntamiento para ser más transparente? ¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que usa su Ayuntamiento para ser transparente? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en su Ayuntamiento?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas más utilizadas</li> <li>• Herramientas más eficaces</li> <li>• Nivel de éxito</li> </ul>
Participación Ciudadana	¿Qué herramientas de participación ciudadana utiliza su Ayuntamiento? ¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que utiliza su Ayuntamiento para promover la participación ciudadana? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en su Ayuntamiento?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herramientas más utilizadas</li> <li>• Herramientas más eficaces</li> <li>• Nivel de éxito</li> </ul>
Datos Abiertos	¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados, por parte de los ciudadanos? ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presencia de datos abiertos</li> <li>• Nivel de éxito</li> </ul>
Áreas y perfiles de gestión del gobierno abierto	¿Qué área, unidad o departamento es el responsable de gestionar el Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? ¿En qué rama de estudios se ha formado el responsable de la gestión relacionada con políticas de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? ¿Qué tipo de vinculación tiene usted con su Ayuntamiento? ¿Cuál es su género? ¿Cuántos años cumplió en su último cumpleaños?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área o departamento</li> <li>• Formación</li> <li>• Vinculación institucional</li> <li>• Género</li> <li>• Edad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

En el segundo segmento se trabajó con los datos de la pregunta del cuestionario: ¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto? La pregunta fue planteada a partir de una serie de conceptos asociados al GA determinados por la revisión sistemática de literatura, de entre los cuales era necesario elegir el grado de asociación en una escala de 1 a 5 (siendo 1 nada asociado y 5 totalmente asociado). Los conceptos fueron seleccionados y ofrecidos como opciones basados en la literatura de GA (Criado, Ruvalcaba-Gómez y Valenzuela, *próximo*) y son los siguientes: Datos Abiertos, Democracia, Colaboración, Transparencia, Redes Sociales, Gobierno Electrónico, Participación, Ciudades Inteligentes (Smart Cities), Nuevas Tecnologías, Interoperabilidad, Acceso a la Información y Cocreación de Políticas.

Con los datos obtenidos de esta pregunta se realizó un “análisis factorial exploratorio” (AFE) usando el programa estadístico *STATA*. El AFE es una técnica que permite identificar cuáles son los conceptos que se agrupan por interdependencia en factores que posteriormente tienen que estar vinculados a una determinada teoría. Para Blalock (1966), precursor de esta técnica de análisis factorial, esta técnica se emplea con el objeto de reducir un determinado número de indicadores operativos (este caso son los conceptos asociados a GA) a un número inferior de variables conceptuales. El AFE se apoya en los datos de un determinado número de variables, los cuales permiten una variabilidad que se reduce en dimensiones (Kline, 2000). De esta manera, una gran cantidad de indicadores puede reducirse a un número pequeño de factores que están vinculados con un sustento teórico.

Dentro de los métodos más usados en el AFE destacan el de componentes principales (que es utilizado en este análisis) y el de factores principales (Khan, 2006). El método de componentes principales se caracteriza por explicar en gran medida la varianza de los datos. La elección de este método es pertinente ya que permite analizar la varianza total respecto a las variables. Por su parte, el método de factores principales, solo contempla la covarianza, dejando fuera la varianza específica y la del error (Tabachnick y Fidell, 2001). Otra de las bondades del método de componentes principales es su digerible forma de interpretar los resultados en contraposición al de factores principales. Esta característica le concede mayor aprobación y uso entre los investigadores (Merenda, 1997).

Siguiendo el proceso para el uso de la técnica de AFE, Carroll (1953) sugiere emplear una matriz de factores rotados cuando exista más de un factor que explica el análisis. Por esta razón, en esta investigación se decidió aplicar una rotación con la finalidad de eliminar las correlaciones negativas importantes y reducir el número de correlaciones de cada concepto en los diversos factores (Pérez y Medrano, 2010). Dentro de las rotaciones se encuentran dos grandes clasificaciones: ortogonales u oblicuas. A la vez, se acompañan de dos métodos generalmente utilizados: Varimax (Kaiser, 1958) y Promax (Gorsuch, 1983), aunque se pueden encontrar algunos otros, estos destacan por su popularidad en la investigación.

En el análisis que se realiza en esta investigación se ha seleccionado la rotación oblicua (Promax) ya que es más congruente con la estructura de las variables que se encuentran intercorrelacionadas. Esta metodología se recomienda cuando alguna correlación entre los factores es superior a .32 (Pérez y Medrano, 2010), mientras que la ortogonal suele recomendarse cuando todas las correlaciones entre los factores son inferiores a .32. (Tabachnick y Fidell, 2001). Esta rotación permite posicionar las variables más aproximadas de los factores, y con ello conseguir una mejor explicación en la medida que presenta la varianza a través de un número más reducido de factores facilitando así su interpretación (Kaiser, 1958). Al correr el análisis factorial de componentes principales se seleccionó la muestra de las correlaciones por encima de .3, ya que para Pérez y Medrano (2010) las correlaciones entre un ítem y un factor deberían ser mayores a .35 para obtener una solución aproximada a la estructura de elementos en análisis.

Es muy importante tener en mente que la reducción de los datos en AFE se logra por medio del análisis de los patrones de correlación en cada una de las variables y los respectivos factores. A partir de obtener los factores correctos, es necesario interpretarlos y nombrarlos empleando un sólido soporte teórico de tal manera que estén adecuadamente sustentados. Este sustento teórico normalmente es interpretado de acuerdo al número de factores que se esperan como resultado (Pérez-Gil, Chacón y Moreno, 2000).

Por último, con el fin de profundizar el análisis descriptivo de los datos y presentar de forma más ilustrativa los resultados del AFE, se construyen indicadores de cada uno de los factores por municipio que cumplimentó el cuestionario. En este sentido se hace una sumatoria correspondiente a cada concepto y factor. Esta sumatoria es dividida entre el número de conceptos que agrupa cada factor. Para una mejor visualización de estos

resultados se utiliza el programa ArcGIS que permite georreferenciar los resultados por municipios en mapas del territorio español (Kumar et al., 2007). Esta disposición de la información está segmentada de acuerdo a los niveles de cada factor en tres categorías.

#### **4.3 Estudio de caso de la adopción de la política de gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid**

En este apartado se aborda la metodología de investigación empleada para analizar el caso del Ayuntamiento de Madrid en relación a su política de GA. El estudio de caso tiene el objetivo de explicar el propósito y las condiciones políticas que se dan para el surgimiento de la *Política de Gobierno Abierto de Madrid* (PGAM), así como determinar los actores, elementos y factores que han impactado en el proceso de adopción de la PGAM. Partiendo de la noción de que el concepto de GA constituye un término paraguas que aglutina diferentes ideas y temáticas para su configuración, es pertinente analizar casos en donde se ha adoptado el término de forma expresa. Pero también resulta útil explorar casos en donde se están desarrollando diversas acciones y políticas bajo una concepción distinta. Las preguntas de investigación son establecidas con el objetivo de desarrollar el estudio de caso de Madrid bajo un enfoque analítico de política pública que emerge del marco teórico propuesto y de un modelo innovador de perspectivas de GA. En esta etapa metodológica se establecen herramientas analíticas que procesan y estructuran la información emanada de las entrevistas en profundidad. Con el fin de guiar este estudio se establecieron las siguientes preguntas de investigación:

- Pregunta de investigación 1 (PI1) ¿Cuál fue el propósito de la Política de Gobierno Abierto en Madrid (PGAM)?
- Pregunta de investigación 2 (PI2) ¿Qué actores participaron dentro y fuera del proceso de desarrollo de la PGAM?
- Pregunta de investigación 3 (PI3) ¿Qué condiciones políticas existían para el surgimiento de la PGAM?
- Pregunta de investigación 4 (PI4) ¿Cuáles fueron los factores más relevantes durante el proceso de construcción de la PGAM?
- Pregunta de investigación 5 (PI5) ¿Cómo se ven configuradas las perspectivas de GA en el Gobierno Municipal de Madrid?

En esta etapa de investigación se utiliza el *estudio de caso* como enfoque de análisis que genera un panorama de comprensión de una situación a través de un análisis conjunto y dentro de su contexto. El estudio de caso es ampliamente utilizado en las ciencias sociales y es apropiado en los casos en que se desea responder al cómo o por qué ocurre algo (Flyvbjerg, 2006; Yin, 2003). El análisis de caso configura un instrumento que abarca el fenómeno analizado en todo su conjunto (*all-encompassing method*), considerando un proceso estructurado en la investigación (Yin, 2003). En ese sentido, destaca la capacidad de los estudios de caso para particularizar los fenómenos políticos, de manera que este enfoque tiene implicaciones de construcción de teoría (Eckstein, 1975; Ragin y Becker, 1992; Seawright y Gerring, 2008).

En un estudio de caso es importante garantizar la validez de los datos por medio de una relación entre los efectos explorados y las perspectivas teóricas de otros investigadores para contrastar y evidenciar la convergencia de los análisis. En este sentido, es determinante que las fuentes de información mantengan una relación con el objeto de estudio abordado en la investigación (Martínez-Carazo, 2006; Yin, 2003). Vale la pena destacar el conocimiento práctico que emerge de los estudios de caso tiene gran valor para el desarrollo de la investigación y sus hallazgos puede ser generalizables (Flyvbjerg, 2006). No obstante, el estudio de caso no pondera el tamaño o número de casos, ya que su valor radica en la contribución explicativa del fenómeno que se analiza.

Con el fin de establecer una clara estrategia de investigación para comprender las dinámicas y factores que se dieron en el contexto del Ayuntamiento de Madrid para la adopción del GA como política pública, a continuación, se detallan algunos rasgos metodológicos considerados en el estudio, entre ellos: el modelo analítico, las técnicas e instrumentos metodológicos, la muestra y el análisis de los datos.

El modelo analítico utilizado en esta investigación es el *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM) de Kingdon (1984, 1995). Este enfoque establece tres grandes corrientes o procesos: los problemas, las políticas (alternativas) y lo político. Con base en este modelo analítico se utiliza la entrevista en profundidad semiestructurada como instrumento para la recolección de datos. Para ello, se concibió un guion que fuera flexible, y permitiera orientar y conducir las entrevistas de la manera más productiva. También, a manera de marco analítico, se asumen las perspectivas de GA establecidas por Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García (2017). Estas perspectivas dieron lugar al *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto* (MPGA).

Se realizaron un total de veinte entrevistas conducidas por el mismo investigador. Las entrevistas fueron focalizadas en actores que han estado vinculados al proceso de desarrollo e implementación de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid (ver anexo 6). Del total de entrevistas, doce de ellas fueron aplicadas a funcionarios, directivos y/o técnicos que forman parte de la administración pública municipal. Las otras ocho entrevistas se aplicaron a distintos académicos, activistas de la sociedad civil o funcionarios de organismos descentralizados independientes de la estructura político-administrativa del Gobierno de Madrid.

Todas las entrevistas fueron realizadas dentro de un periodo de cuatro meses (de febrero a mayo, 2017). Estas fueron conducidas personalmente y tuvieron una duración de entre cuarenta y setenta minutos, resultando cerca de dieciocho horas de material. Las entrevistas se realizaron en Madrid y fueron audio grabadas para posteriormente transcribirlas y analizarlas. Adicionalmente, durante las entrevistas se tomaron diversas notas y se observó la comunicación no verbal.

Para el análisis de las entrevistas se establecieron trece conceptos que fueron utilizados como códigos preestablecidos con el fin de extraer la información más relevante. Estos códigos fueron: acceso a la información, ciudades inteligentes, cocreación, colaboración, datos abiertos, democracia, gobierno electrónico, interoperabilidad, nuevas tecnologías, participación ciudadana, redes sociales, rendición de cuentas, y transparencia. Estos códigos enmarcan un segmento del texto analizado de las entrevistas y son emanados de una revisión de literatura (Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García, 2017).

Así mismo, se codificaron las tres corrientes del modelo de Kingdon (1984, 1995): los problemas, las políticas (alternativas) y lo político. En consecuencia, se determinaron los factores más relevantes que configuran la emergencia de cada corriente. Al margen del análisis de las tres corrientes, se añade un análisis de los rasgos que determinan los elementos de “ventana de oportunidad” y “emprendedores de políticas” que el modelo considera como claves para explicar la adopción de las políticas públicas. Aunado a la codificación de los conceptos y corrientes, se realizó un análisis de coocurrencias de códigos con el fin de determinar la vinculación entre los trece conceptos y las tres corrientes del modelo analítico ECM. Esto representa un valor agregado en el análisis y una aproximación cuantitativa de la relación entre la PGAM y las tres corrientes del ECM.

Por otro lado, un segundo análisis consistió en aplicar las tres perspectivas del modelo analítico propuesto (MPGA): valores democráticos de corresponsabilidad, innovación tecnológica, y disponibilidad y acceso a la información. Para ello, se agruparon los trece códigos/conceptos en función de las dimensiones del MPGA y se estableció una vinculación, evidenciando citas textuales para respaldar los hallazgos. En esta parte del análisis también se examinaron las coocurrencias de los códigos para encontrar la vinculación entre los trece conceptos.

Para procesar y hacer el análisis de la información obtenida, cada entrevista fue transcrita y codificada independientemente por el autor de esta investigación utilizando el software Atlas.ti 7. Así mismo, la revisión de la codificación involucró a otros dos investigadores para tener una validación de alta fiabilidad. Por otro lado, con el fin de garantizar el anonimato de los entrevistados cada uno fue codificado con un número del 1 al 20.

#### **4.4 Interconexión entre las tres etapas metodológicas**

El GA es un fenómeno complejo que ha adoptado múltiples rutas de desarrollo y formas de implementación, además de ser analizado de maneras diversas desde el mundo académico. Es por ello que cualquier análisis que pretenda aportar evidencia científica para el desarrollo de este fenómeno no puede reducirse al empleo de un enfoque metodológico exclusivo. Es necesario utilizar enfoques, herramientas y estrategias diversas en la investigación de este complejo objeto de estudio. En esta lógica, la presente tesis desarrolla tres etapas metodológicas independientes que constituyen objetivos particulares concretos. Sin embargo, cada una de estas etapas representa un elemento fundamental para abordar el objetivo central de la investigación. En otras palabras, cada elemento integral de esta tesis aporta elementos teóricos y resultados empíricos que se interconectan para lograr el objetivo central que consiste en responder a cómo y porqué los gobiernos locales adoptan políticas de GA.

En esta investigación la problematización del fenómeno de GA emerge de la necesidad de explicar la adopción de un reciente modelo de gestión pública en los gobiernos locales. Se busca contribuir a subsanar la brecha que existe entre los estudios sobre GA y los modelos que explican la adopción de políticas públicas en los gobiernos locales. Por otro lado, se busca aportar evidencia respecto a la percepción del término GA. En este sentido, es importante establecer que existe una dispersión evidente en la forma que este término es



comprendido por políticos, funcionarios públicos e investigadores. Por tanto, esta investigación asume que esta dispersión conceptual afecta al desarrollo e implementación del modelo, así como a su posible avance en los estudios de gestión pública.

En consecuencia, se concluye que el ECM es un marco teórico pertinente para analizar el fenómeno y buscar respuesta a la pregunta de investigación general *¿Cómo y por qué los gobiernos locales han adoptado políticas de gobierno abierto?* Esta pregunta constituye la columna que vertebra toda la investigación y conecta las tres etapas metodológicas planteadas. La pregunta de investigación general está directamente relacionada con la segunda y tercera etapa metodológica e indirectamente vinculada a la primera. Esto se explica porque la primera etapa marca una precondition y sienta las bases para el desarrollo de las siguientes dos.

Tras una revisión integral del marco teórico y los antecedentes, surge la necesidad de explorar modelos prácticos y específicos para comprender la adopción de GA y las perspectivas con las que se está asumiendo este nuevo modelo de gestión pública. En este sentido, dentro de la metodología se exploran y analizan los hallazgos para establecer un modelo con respaldo teórico y empírico que sirva para analizar y entender mejor el GA como un fenómeno emergente.

La primera etapa metodológica versa sobre una revisión sistemática de literatura a través de la cual se establece un estado del arte desde la literatura académica internacional. Esto contribuye a asentar diversas categorías respecto al desarrollo de la investigación en GA. Los resultados de esta revisión de la literatura fueron la base de la construcción de un cuestionario que fue aplicado en los gobiernos locales españoles con más de 50.000 habitantes. Este cuestionario fue la principal técnica de investigación utilizada en la segunda etapa metodológica.

Con la aplicación del cuestionario en la segunda etapa metodológica, se revelaron una serie de datos agrupados en diversas categorías que evidencian cómo se está implementando el GA en los gobiernos locales españoles. Esta circunstancia permite responder parcialmente la pregunta general de la investigación. En esta segunda etapa, es importante destacar que los conceptos que son utilizados en las preguntas emergen del análisis de la literatura realizada en el capítulo precedente. Los resultados de la pregunta sirvieron para desarrollar un análisis estadístico (análisis factorial) específico que permitió determinar tres

factores que configuran las percepciones con que se está asumiendo y adoptando el GA en los gobiernos municipales de España.

A partir de los resultados del análisis factorial, se realiza una revisión de la literatura para teorizar las tres perspectivas que dieron lugar a fundamentar y establecer el MPGA), que es utilizado en la tercera etapa metodológica, al margen del ECM de Kingdon (1984, 1995), para explicar la adopción del GA en los gobiernos locales. En este sentido, la tercera etapa metodológica desarrolla un estudio de caso en el Ayuntamiento de Madrid basado en el análisis de 20 entrevistas, donde los resultados son analizados tanto en el marco analítico de ECM (principalmente), como en el MPGA.

Esta tercera etapa metodológica conjunta elementos empíricos de las dos etapas anteriores y responde de forma estructurada a la pregunta general de investigación y a otras específicas. Cabe mencionar que las entrevistas fueron desarrolladas en base a un guion de entrevista (ver anexo 5) que fue construido a partir de los resultados del cuestionario aplicado a los gobiernos locales españoles en la segunda etapa metodológica y a estudios relacionados al ECM (Brunner, 2008; Charles, 2011; Chow, 2014; Zahariadis, 2008; Zhou y Feng, 2014).

Con lo expuesto anteriormente es posible comprender la conexión que presentan las tres etapas metodológicas y los elementos que se vinculan entre ellas. Existe un hilo conductor dentro del tema central que se aborda (GA). El análisis del GA se entrelaza con una variedad de enfoques de investigación, diseños de estudios y técnicas de recogida de datos, que permiten desarrollar una tesis con amplia evidencia empírica. Esto obedece a los novedosos hallazgos sobre un fenómeno disruptivo y poco explorado que parece estar transformando la gestión en el sector público.