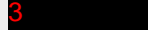


Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez



Semblanza:

Profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara (UDG), CUCEA, adscrito al Dpto. de Políticas Públicas y al Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG). Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Maestría en Política Pública, Maestría en Gestión Pública en Ambientes Virtuales y Licenciado en Derecho por la UDG, México.

Experto en Gobierno Abierto, Transparencia, Participación Ciudadana, Datos Abiertos, Gobierno Digital, Políticas Anticorrupción e Inteligencia Artificial, con más de cinco años de experiencia. Entre sus obras destaca el libro “Gobierno Abierto: un análisis de la Política Pública en los Gobiernos Locales” editado por el INAP de España, tiene más de 15 publicaciones (en inglés y español) y ha presentado más de 30 ponencias internacionales. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government de la Universidad de Albany, Nueva York, EE. UU. Ha desempeñado cargos como Coordinador en el IIPPG (actual), Investigador del Laboratorio Iberoamericano de Gobierno *NovaGob.Lab* de España, Coordinador en el Comité Ejecutivo de la FEU, Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México, así mismo es Investigador para el organismo internacional de la *Open Government Partnership*.

Perfil de puesto Dirección de Políticas Públicas	Perfil profesional y experiencia
Escolaridad: Nivel de estudios mínimo requerido, maestría.	Formación académica: <ul style="list-style-type: none">Doctorado: Derecho, Gobierno y Políticas Públicas (2014-2018). (<i>Mención internacional y Cum Laude</i>) Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Se eliminan los datos 1 (foto) 2 (correo electrónico personal) 3 (teléfono personal) Por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

	<p>Tesis Doctoral: La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales. (<i>Tesis premiada</i>)</p> <ul style="list-style-type: none">• Maestría: Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales (2013-2015). Sistema de Universidad Virtual. Universidad de Guadalajara. Tesis: Proyecto de Gobierno Electrónico en el municipio de Guadalajara.• Maestría: Políticas Públicas de Gobiernos Locales (2010-2012). Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara. Tesis: Análisis de impacto de los Quioscos Electrónicos, como Política Pública de Gobierno Electrónico del Municipio de Guadalajara.• Licenciatura: En Derecho / Abogado (2005-2009). Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de Guadalajara. Tesis: El Amparo Mexicano. La Presentación de la Demanda y la Concesión de la Suspensión del Acto Reclamado por Medios Electrónicos.
<p>Campos de formación académica:</p> <ul style="list-style-type: none">• Licenciatura en políticas públicas• Ciencias políticas• Administración pública o gubernamental• Otra ciencia social relacionada con el quehacer del gobierno y el sector público	<p><i>Campos de formación académica con Título Universitario:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Derecho, Gobierno y Políticas Públicas (<i>Doctorado</i>)• Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales (<i>Maestría</i>)• Políticas Públicas de Gobiernos Locales (<i>Maestría</i>)• En Derecho / Abogado (<i>Licenciatura</i>) <p>Más de 15 publicaciones en campos de políticas públicas, ciencias políticas, administración pública y gobierno, en temas específicos de:</p>

	<p>gobierno abierto, transparencia gubernamental, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno electrónico e inteligencia artificial en el sector público (no se describen las publicaciones por extensión del documento).</p> <p>Estancias de investigación:</p> <ul style="list-style-type: none">• University at Albany. Center for Technology in Government (CTG). Albany, New York, USA.• Trinity College Dublin. School of Computer Science and Statistics. Dublin, Ireland. <p>Líneas de investigación y experto en:</p> <ul style="list-style-type: none">• Open Government (Gobierno Abierto).• Transparencia, Participación Ciudadana y Datos Abiertos.• Políticas Anticorrupción.• Inteligencia Artificial en el Sector Público.• e-Governance (Gobernanza Electrónica).• Políticas de Innovación Pública.
<p>Formación adicional deseable:</p> <ul style="list-style-type: none">• Especializado en políticas públicas• Enfoque en políticas en combate a la corrupción• Transparencia y rendición de cuentas• Finanzas públicas• Diseño y metodologías e indicadores	<ul style="list-style-type: none">• <i>Curso:</i> Nuevo régimen de responsabilidades administrativas y penales vinculadas a hechos de corrupción del Sistema Nacional Anticorrupción. 2019. Centro de Investigación y Docencia Económicas PIRC-RRC.• <i>Curso:</i> Corrupción. 2019. El Colegio de México (COLMEX). Gobierno de México, Secretaría de Educación Pública.• <i>Curso:</i> Open Government (Gobierno Abierto). 2016. Delft University of Technology.• <i>Curso:</i> Democracia y Decisiones Públicas: Análisis de Políticas Públicas. 2016. Universidad Autónoma de Barcelona.

- *Seminario:* Metodología de la Investigación. 2015. Universidad Autónoma de Madrid.
- *Curso:* Teoría Política Contemporánea. 2015. Universidad Autónoma de Madrid.
- *Curso:* Historia del pensamiento político. 2014. Universidad Autónoma de Madrid.
- *Curso:* Diseño de Investigación. 2014. Universidad Autónoma de Madrid.
- *Curso:* Curso General de Propiedad Intelectual 2010. Academia Mundial de la OMPI. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.
- *Diplomado:* En Amparo. 2009. Suprema Corte Justicia de la Nación - Universidad de Guadalajara. Departamento de Derecho Público. Valor curricular de 180 horas crédito.
- *Seminario:* En Derecho Electoral. 2009. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- *Seminario:* En Derecho Constitucional. 2008. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Miembro de la Red de Rendición de Cuentas, Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad PIRC), del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Red Temática CONACYT-México.
- Miembro Investigador del proyecto; New Trust-Cm (Programa en Cultura de la Legalidad) Apoyado por la Comunidad de Madrid 2015-2019.

- Investigador de la red temática de investigación; Literacidad Digital en la Universidad (Red Temática CONACYT-México).
- Miembro del grupo de investigación; Innovación de la Gestión Pública, Universidad Autónoma de Madrid.
- Coordinador de la Red (internacional) Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México.

Docente en universidades nacionales y extranjeras, programas y cursos impartidos:

- Programa: Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales. Curso: Gestión y Organización del Sector
- Programa: Licenciatura en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales. Curso: Gobierno Electrónico.
- Programa: Maestría en Gobierno Electrónico. Curso: Seminario de Investigación. 2019-Presente.
- Programa: Maestría en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales. Curso: Intervención Pública.
- Programa: Grado en Ciencia Política. Curso: Teoría de la Organización y Burocracia Pública.
- Programa: Maestría en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales. Curso: Análisis Socio-histórico del Gobierno Electrónico.

<p>Experiencia requerida:</p> <p>Tres años en puestos directivos o de mando medio en el sector público</p> <ul style="list-style-type: none">• Responsable del desarrollo y evaluación de proyectos de política pública• Asesorías de alto nivel en asuntos públicos complejos <p>Coordinación de equipos de trabajo especializados enfocados a:</p> <ul style="list-style-type: none">• Control y fiscalización de los recursos públicos• Responsabilidades de los servidores públicos y prevención o combate a la corrupción <p>Cinco años de experiencia en la gestión pública.</p>	<p>Experiencia laboral:</p> <p>Nombre de Cargo: Profesor-Investigador Institución: Universidad de Guadalajara Adscripción: Departamento de Políticas Públicas. Periodo: diciembre 2018 – actual.</p> <p>Nombre de Cargo: Coordinador Institución: Universidad de Guadalajara Adscripción: Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno Periodo: octubre 2018 – actual.</p> <p>Nombre de Cargo: Investigador para la OGP Institución: Open Government Partnership, OGP (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA) Adscripción: Programa de Gobiernos Subnacionales Periodo: abril 2017 - 2019.</p> <p>Nombre de Cargo: Coordinador de la Red Internacional RAGA en México Institución: Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) Adscripción: Red Académica de Gobierno Abierto, México Periodo: noviembre 2018 - actual.</p> <p>Nombre de Cargo: Profesor Honorario Institución: Universidad de Guadalajara Adscripción: Maestría en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales Periodo: enero 2017 – julio 2018.</p> <p>Nombre de Cargo: Investigador Institución: NovaGov.Lab (Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública) Adscripción: Investigación en el Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública Periodo: noviembre 2016 – enero 2019.</p>
--	---

	<p>Nombre de Cargo: Miembro del Comité Ejecutivo, FEU-UDG (Coordinador de Escuelas Preparatorias). Institución: Federación de Estudiantes Universitarios. Adscripción: Comité Ejecutivo FEU-UDG Periodo: noviembre 2010 - noviembre 2013.</p> <p>Nombre de Cargo: Secretario de la Academia Nacional de Derecho Constitucional. Institución: Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México. Adscripción: Academias de la CONCAAM Periodo: enero 2011 – diciembre 2013.</p> <p>Nombre de Cargo: Director General Institución: Revista Jurídica DIRECTUM. Adscripción: Dirección DIRECTUM Periodo: marzo 2009 - agosto 2010.</p> <p>Nombre de Cargo: Consejero Electoral Municipal. Institución: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. Adscripción: Consejo Electoral Municipal de Tlaquepaque. Periodo: Proceso Electoral 2009, en Jalisco, México.</p>
<p>Competencias técnicas indispensables:</p> <ul style="list-style-type: none">• Conocimiento avanzado en metodologías de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.• Conocimiento avanzado del gobierno y sector público nacional, estatal y municipal.• Conocimiento medio de la legislación en materia de rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.• Dominio de herramientas de análisis cualitativo y cuantitativo a partir de datos e información concreta.	<ul style="list-style-type: none">• Seminario: Metodología de la Investigación. 2015. Universidad Autónoma de Madrid.• Curso: Diseño de Investigación. 2014. Universidad Autónoma de Madrid.• Doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas.• Reporte técnico: Evaluación de Políticas de Gobierno Abierto en Jalisco para la Open Government Partnership (organismo internacional).

<ul style="list-style-type: none">• Conducción e investigación aplicada y coyuntural, y la entrega oportuna de resultados.• Gestión de proyectos simultáneos en plazos cortos y recursos limitados.• Alta capacidad de comunicación presencial y escrita en formatos diversos (papers, notas, reportes, estudios a profundidad, etc.).• Dominio del idioma inglés: leído a nivel avanzado, escrito y hablado a nivel intermedio.• Nivel avanzado de paquetería ofimática y estadística.	<ul style="list-style-type: none">• Reporte técnico: ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. Colección NovaGob Academia N° 1/2016, NovaGob.Lab, Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública en Iberoamérica.• Libro: Gobierno Abierto: un análisis de la Política Pública en los Gobiernos Locales. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España. ISBN (Papel): 978-84-7351-677-8 y ISBN (ebook): 978-84-7351-678-5• Investigación publicada: Datos Abiertos como Política Pública dentro del Gobierno Abierto. Estado Abierto, Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. 3, (2), pp.99-116. ISSN 2525-1805 (impresa) / ISSN 2618-4362 (en línea).• Investigación publicada: Contrasting the Perceptions About Citizen Participation Between Organized Civil Society and Government with an Open Government Approach: The Case of the State of Jalisco, Mexico. In 2019 Sixth International Conference on eDemocracy & eGovernment (ICEDEG) (pp. 39-46). IEEE. ISBN 978-1-7281-1704-1 DOI:10.1109/ICEDEG.2019.8734290• Investigación publicada: Understanding the Perspectives of Open Government: Exploratory Factor Analysis in Spain and Mexico. In dg.o 2019: 20th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2019), June 18-20, 2019, Dubai, United Arab Emirates. (pp. 507-508). ACM, New York, NY, USA, ACM ISBN 978-1-4503-7204-6/19/06. https://doi.org/10.1145/3325112.3328216
---	--

	<ul style="list-style-type: none">• Investigación publicada: A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective. In dg.o 2019: 20th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2019), June 18–20, 2019, Dubai, United Arab Emirates. (pp. 91-99). ACM, New York, NY, USA, 9 pages. ACM ISBN 978-1-4503-7204-6/19/06 https://doi.org/10.1145/3325112.3325242 • Investigación publicada: Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature. JeDEM, eJournal of eDemocracy and Open Government, 10 (1): 50-81. ISSN 2075-9517 DOI: https://doi.org/10.29379/jedem.v10i1.454 • Investigación publicada: Perceptions of City Managers about Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain. International Journal of Electronic Government Research (IJEGR), 14(1), 1-22. ISSN: 1548-3886. DOI: 10.4018/IJEGR.2018010101 • Investigación publicada: Public Managers' Perceptions about Open Government: A Factor Analysis of Concepts and Values. In Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research (pp. 566-567). ACM. ISBN: 978-1-4503-5317-5 DOI: 10.1145/3085228.3085248 • Investigación publicada: Perceptions about the Concept and Benefits of Open Government in Local Governments in Spain. In Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 594-597). ACM. ISBN: 978-1-4503-4825-6 DOI: 10.1145/3047273.3047338
--	---

	<ul style="list-style-type: none">• Investigación publicada: Participación Ciudadana en la Era del Open Government. Una mirada desde la literatura científica. Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad, 6 (11). ISSN 2007-3607• Investigación publicada: Transparencia en la era del Gobierno Abierto. Una mirada desde la literatura científica. En Nuevas Tendencias en la Gestión Pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en administraciones públicas colaborativas. Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública. ISBN: 978-84-7351-525-2• Más de 30 ponencias en eventos internacionales y nacionales (no se describen por extensión de documento).• Inglés: Nivel Avanzado.• Certificado: Curso de inglés 12 semanas 360 horas ILSC Vancouver, Canadá.• Certificado: TOEFL ITP, Total Score: 583• Certificado: English for Business, por la Universidad de Madrid, (nivel B2 del Marco Común Europeo de Referencia).• Diploma: PDU Proulex Idioma Universitario. Inglés 480 horas.
<p>Competencias de gestión requeridas:</p> <ul style="list-style-type: none">• Visión estratégica• Orientación a resultados• Análisis y resolución de problemas• Trabajo en equipo• Organización• Comunicación efectiva• Dominio de estrés• Seguimiento normativo y procesos	<p>Como se menciona en el “escrito de idoneidad”, me cito: <i>“en relación a competencias de gestión requeridas, sostengo que mis habilidades y competencias abarcan una visión estratégica, orientación a resultados, análisis y resolución de problemas, trabajo en equipo, organización, comunicación efectiva, dominio de estrés, y seguimiento normativo y procesos. Aunque estas competencias atienden a una forma más cualitativa y compleja de medir, considero que las tengo y me pongo a disposición de ser evaluado de forma más precisa”</i>.</p>

Requisitos específicos	Si	No
• Disponibilidad de horario y para viajar	<u> X </u>	<u> </u>
• Dedicación laboral exclusiva en los días y horarios laborales	<u> X </u>	<u> </u>
Otros:		
<ul style="list-style-type: none">• Premio de Investigación 2018, que otorga el Ayuntamiento de Madrid para la Tesis: “La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales” del Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez.• Premio al artículo académico otorgado por la Open Government Partnership (OGP), International Development Research Centre (IDRC) 2015: Measuring the Impact of the Open Government Partnership in Member States using an Implementation Size Model. Rafael Valenzuela, J. Ignacio Criado y Edgar Ruvalcaba.• Acreditación como Profesor Ayudante Doctor por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) de España.• Distinción "Jóvenes Investigadores", perfil e investigación seleccionada para producir un video por la Universidad Autónoma de Madrid, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España y Fundación Española de Ciencia y Tecnología. Tema: Gobierno Abierto. Enlace: https://www.youtube.com/watch?v=qbXRR8V1580		

Instrucciones de llenado:

- Márgenes: No cambiar este formato
- Espacio de interlineado: No cambiar este formato
- Tipo de letra: Helvética
- Tamaño: 11
- Uso de negritas: Sólo en el nombre del colaborador y títulos de apartados del CV (perfil de puesto, perfil profesional y experiencia, así como en los datos laborales)
- No se usa texto en cursiva
- La fotografía deberá ser con fondo blanco o claro, vestimenta formal y de color oscuro, de tal forma que contraste con el fondo blanco.



Estados Unidos Mexicanos

Acta de Nacimiento



Datos de la Persona Registrada

EDGAR ALEJANDRO

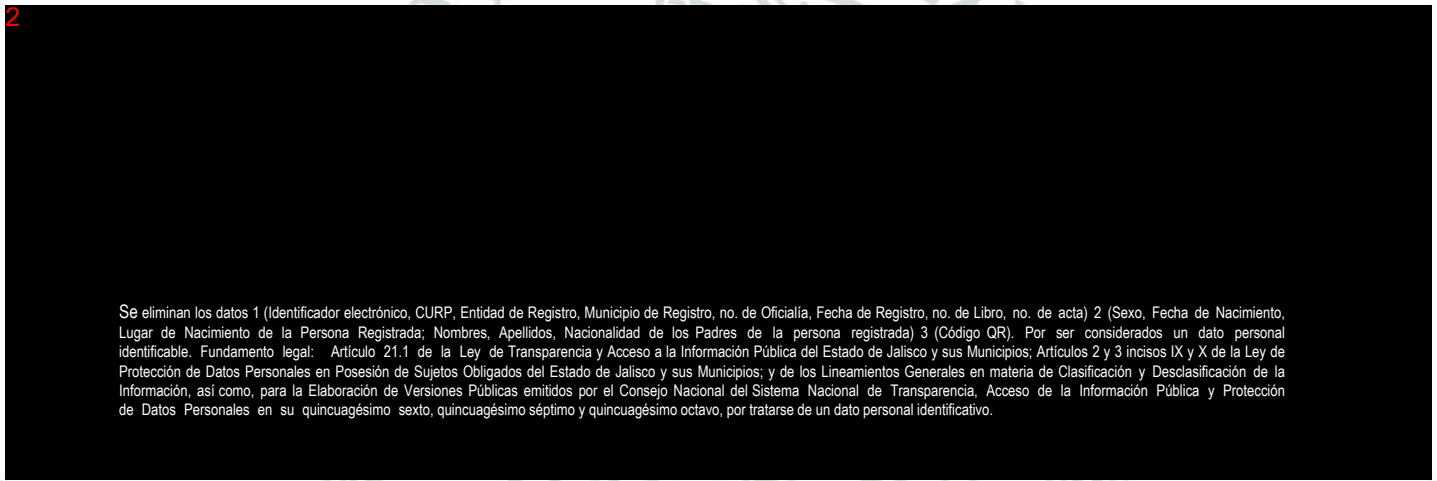
Nombre(s):

RUVALCABA

Primer Apellido:

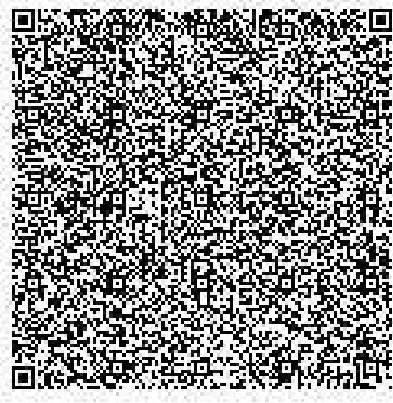
GOMEZ

Segundo Apellido:



Se eliminan los datos 1 (Identificador electrónico, CURP, Entidad de Registro, Municipio de Registro, no. de Oficialía, Fecha de Registro, no. de Libro, no. de acta) 2 (Sexo, Fecha de Nacimiento, Lugar de Nacimiento de la Persona Registrada; Nombres, Apellidos, Nacionalidad de los Padres de la persona registrada) 3 (Código QR). Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

Anotaciones Marginales:	Certificación:
Sin anotaciones marginales.	<p>Se extiende la presente copia certificada, con fundamento en los artículos 2, 6, 7, 120 y 121 fracciones I, II, III, IV, VI, VII, inciso a) de la Ley del Registro Civil de Jalisco; 4, fracción II y 6 de su Reglamento del Estado de Jalisco; y 9 de la Ley de Firma Electrónica Avanzada para el Estado de Jalisco y sus Municipios. La Firma Electrónica con la que cuenta es vigente a la fecha de expedición; tiene validez jurídica y probatoria de acuerdo a las disposiciones legales en la materia.</p> <p>A los 25 días del mes de Octubre de 2018. Doy fe.</p>



Código de Verificación

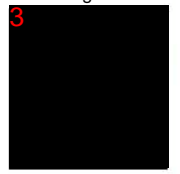
11403900101987009050



Firma Electrónica:

UI VH RT g3 MD Ex ME hK Q1 ZN RD Ax fE VE R0 FS IE FM RU pB Tk RS T3 xS VV ZB TE NB Qk F8 R0 9N RV p8 MT E0 MD M5 MD Ax MD E5 OD cw MD kw NT B8 TX wx MC Bk ZS BI bm Vy by Bk ZS Ax OT g3 fE pB TE IT Q0 98 bn Vs bH xu dW xs

Código QR



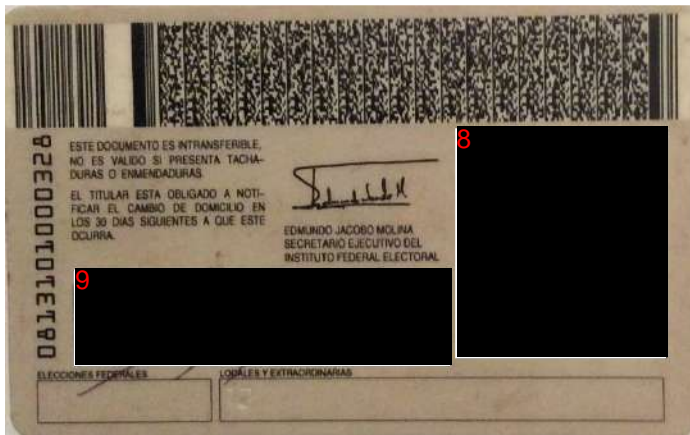
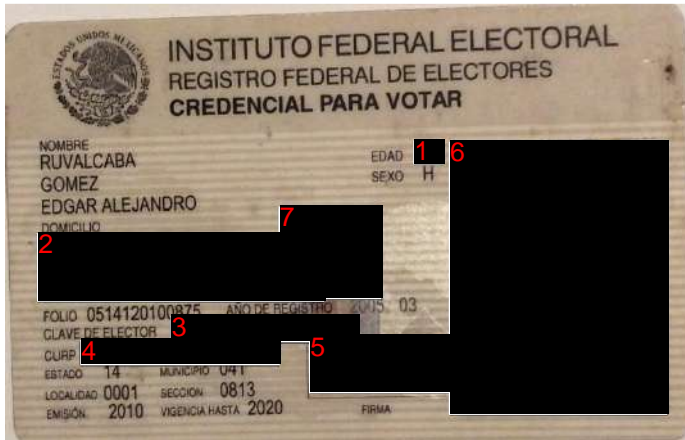
Soy México



DIRECTOR GENERAL DEL REGISTRO CIVIL DE JALISCO

MTRO. JAVIER GAMBOA BEJAR

La presente copia certificada del acta de nacimiento es un extracto del acta que se encuentra en los archivos del Registro Civil correspondiente, la cual se ha expedido con base en las disposiciones jurídicas aplicables, cuyos datos pueden ser verificados en la página <https://www.registrocivil.gob.mx/ActaMex/ConsultaFolio.jsp>, capturando el Identificador Electrónico que se encuentra en la parte superior derecha del acta, para su consulta en dispositivos móviles, descarga una aplicación para lectura del código QR.



Se eliminan los datos 1(edad) 2(domicilio) 3(clave de elector) 4(CURP) 5, 9(firma) 6, 7(fotografía) 8(huella). Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.



Otorga a
Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

El título de
Abogado

En virtud de que terminó en forma debida los estudios que la ley señala; que fue aprobado en la modalidad de titulación correspondiente, y de que cumplió con todos los demás requisitos legales, para que pueda ejercer libremente la citada profesión, sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

“ Piensa y Trabaja ”

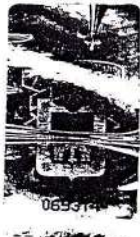
Guadalajara, Jal., México, a 12 de Julio de 2010.

El Rector General

Dr. Marco Antonio Cortés Guardado

El Secretario General

Lic. José Alfredo Peña Ramos



CERTIFICACION DE ANTECEDENTES ACADEMICOS

Nombre: EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GOMEZ

Nacionalidad: 2

Título: ABOGADO

CURP: 3

Estudios precedentes

Institución: 4

Carrera:

Período:

Entidad Federativa: JALISCO

Estudios Profesionales

Institución: UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Carrera: ABOGADO

Período: 2005-2009

Entidad Federativa: JALISCO

Fecha de Aprobación de Modalidad de Titulación: 02 DE JUNIO DE 2010

Servicio Social

Cumplió con el Servicio Social, conforme al Artículo 55 de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional, relativo al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal y al Artículo 85 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o Constitucional.

Datos de Registro

Número: 190454

Libro: 331

Hoja: 19

Fecha: 12 DE JULIO DE 2010

Lugar: GUADALAJARA, JALISCO

El Coordinador de Control Escolar
de la Administración General



Lic. Roberto Rivas Montiel

Se eliminan los datos 1 (foto) 2 (nacionalidad) 3 (CURP) y 4 (Estudios precedentes) Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.



68821



L612303302333538

Folio Número: U046474



Otorga a

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

El Grado de Maestro en

Políticas Públicas de Gobiernos Locales

En virtud de que cumplió con los requisitos establecidos y concluyó en forma debida los estudios, siendo aprobado (a) en los exámenes correspondientes

“ Piensa y Trabaja ”

Guadalajara, Jal., México, a 10 de Abril de 2014.

El Rector General

Mtro. Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla

El Secretario General

Mtro. José Alfredo Peña Ramos

Datos de Registro

Nombre: EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GOMEZ
Carrera: MAESTRO EN POLITICAS PUBLICAS DE GOBIERNOS LOCALES
Aprobación de Examen de Grado: 03 DE DICIEMBRE DE 2013
Número: 246238
Libro: 424
Hoja: 13
Fecha: 10 DE ABRIL DE 2014
Lugar: GUADALAJARA, JALISCO

**El Coordinador de Control Escolar
de la Administración General**



Lic. Roberto Rivas Montiel



187153



M610587302333538

Folio Número: U102258

A 3738
01020408201435P0

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
PODER EJECUTIVO
DEL ESTADO DE JALISCO
SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO
DIRECCION DE CERTIFICACIONES

México SGG/DC/JAL 3738
Apostille
(Convention de La Haye du 5 octobre 1961)

Derechos \$ 185.00
No. orden 3738/2014

En México el presente documento público ha sido firmado por MTR. ITZCOATL TONATIUH BRAVO PADILLA quien actúa en calidad de RECTOR GENERAL DE LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Esta copia del sello correspondiente a LA UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

Certificado en GUADALAJARA, JALISCO por MTR. HORACIO BARBA PADILLA, DIRECTOR DE CERTIFICACIONES DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE JALISCO el 04 de AGOSTO de 2014

Firma

Se puede consultar este documento en /The document is available at: <https://scc.ssg.jalisco.gob.mx/mostrarCertificacion/>



Felipe VI, Rey de España
y en su nombre el
Rector de la Universidad Autónoma de Madrid



Considerando que, conforme a las disposiciones y circunstancias previstas por la legislación vigente,

Don Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

6

ha superado en julio de 2018, los estudios
conducentes al TÍTULO universitario oficial de

Doctor

por la Universidad Autónoma de Madrid

dentro del Programa de Doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas,
establecido por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 2014,
expide el presente título oficial con validez en todo el territorio nacional,
que faculta al interesado para disfrutar los derechos que a este título
otorgan las disposiciones vigentes.

("Cum Laude", "Doctorado Internacional")

Dado en Madrid, a 20 de agosto de 2018

El interesado,

El Rector,

RAFAEL GARIBAY ALARCÓN

La Jefa de la Oficina de Títulos,

MARÍA CARMEN SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DEL CAMPO

023A-039964

Registro Nacional de Títulos	Código de CENTRO	Registro Universitario de Títulos
2018/220219	28054233	168930



CLAVE ALFANUMÉRICA 023A-039964	Nº REGISTRO NACIONAL DE TÍTULOS 2018/220219	CODIGO DE CENTRO 28054233	REGISTRO UNIV. DE TÍTULOS 168930	NRO EXP UNIV 030877307715 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
--	---	-------------------------------------	--	--

Reverso del Título Universitario Oficial de Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, expedido en Madrid el 20 de agosto de 2018 a favor de Don Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, que superó en julio de 2018, los estudios conducentes al mencionado título.

La Jefa de la Oficina de Títulos,

(Firma)

MARIA CARMEN SANCHEZ FERNANDEZ DEL CAMPO





Signe M-04/77

10/08/2018

Se eliminan los datos 1, 5 (foto) 2, 6 (nacionalidad) 3 (CURP) 4 (estudios precedentes) 7 (código de estudiante) 8 (firma) Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

APOSTILLE

(Convention de La Haye du 5 octobre 1961)

1. País: Country/Pays:		España	
El presente documento público This public document/Le présent acte public			
2. ha sido firmado por has been signed by a été signé par		NAVARRO PLAZA, M ^a SOLEDAD	
3. quien actúa en calidad de acting in the capacity of agissant en qualité de		JEFE DE SECCION	
4. y está revestido del sello / timbre bears the seal / stamp of est revêtu du sceau / timbre de		MINISTERIO DE EDUCACION CULTURA Y DEPORTE- SUBDIRECCION GENERAL DE TITULOS	
Certificado Certified/Attesté			
5. en at/à	MADRID	6. el día the/le	21/02/2019
7. por by/par	MARCOS CALVO , MIGUEL ANTONIO AUXILIAR ADMINISTRATIVO LABORAL		
8. bajo el número Nº/sous nº	TSJ28/2019/007352		
9. Sello / timbre: Seal / stamp: Sceau / timbre:			10. Firma: Signature: Signature:
			Firma válida MARCOS CALVO , MIGUEL ANTONIO 

Esta Apostilla certifica únicamente la autenticidad de la firma, la calidad en que el signatario del documento haya actuado y, en su caso, la identidad del sello o timbre del que el documento público esté revestido.

Esta Apostilla no certifica el contenido del documento para el cual se expidió.

Esta Apostilla se puede verificar en la dirección siguiente: <https://sede.mjusticia.gob.es/eregister>

Código de verificación de la Apostilla (*): AP:YZWZ-8QUX-BPRU-acS1

Este documento ha sido firmado electrónicamente en base a la Ley 59/2003 de 19 de diciembre, de firma electrónica y a la Ley 11/2007, de 22 de Junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

This Apostille only certifies the authenticity of the signature and the capacity of the person who has signed the public document, and, where appropriate, the identity of the seal or stamp which the public document bears.

This Apostille does not certify the content of the document for which it was issued.

To verify the issuance of this Apostille, see <https://sede.mjusticia.gob.es/eregister>

Verification code of the Apostille (*): AP:YZWZ-8QUX-BPRU-acS1

This document has been electronically signed according to Law 59/2003 of December 19th, about electronic signature, and according to Law 11/2007 of June 22nd, about electronic access of citizens to Public Services

Cette Apostille atteste uniquement la véracité de la signature, la qualité en laquelle le signataire de l'acte a agi et, le cas échéant, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte public est revêtu.

Cette Apostille ne certifie pas le contenu de l'acte pour lequel elle a été émise.

Cette Apostille peut être vérifiée à l'adresse suivante : <https://sede.mjusticia.gob.es/eregister>

Code de vérification de l'Apostille (*): AP:YZWZ-8QUX-BPRU-acS1

Ce document a été signé électroniquement d'accord à la Loi 59/2003 du 19 décembre, de signature électronique, et à la Loi 11/2007 du 22 juin, d'accès électronique des citoyens aux Services Publics.



(*) Juego de caracteres del código de verificación / Verification Code Characters Set / Ensemble de caractères du code de vérification:

ABCDEFGHIJKLMNPQRSTUVWXYZ abcdefghijklmnopqrstuvwxyz 23456789 - :



ACTA DE EXAMEN RECEPCIONAL

En la ciudad de Guadalajara, Jalisco siendo las 09:00 nueve horas del 23 de septiembre del año 2015 dos mil quince en las instalaciones del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara, Av. La Paz # 2453 Col. Arcos Sur Guadalajara, Jalisco, México CP. 44140 se reunieron los académicos Dr. David Ramírez Plascencia director del trabajo recepcional, Dr. Lázaro Marcos Chávez Aceves, Mtro. Ricardo Pérez Zúñiga y Mtro. Juan Carlos Guerrero Muñoz quienes fueron designados en los términos del artículo 78 del Reglamento General de Posgrado de la Universidad de Guadalajara, por la Junta Académica del Programa Maestría en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales como integrantes del JURADO.

Los que se reunieron para evaluar el trabajo recepcional que presentó el alumno Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, quien aspira a obtener el grado académico de: Maestro en Gestión de Servicios Públicos en Ambientes Virtuales en virtud de haber concluido el plan de estudios y cumplido los requisitos establecidos en el Reglamento General de Posgrados, según consta en el acta de sesión de la Junta Académica de fecha 01 de septiembre del 2015.

A continuación de conformidad con los artículos 78 y 79 del Reglamento General de Posgrado, se procedió a elegir entre los asistentes a quienes fungirán como Presidente y Secretario de este Jurado; y resultó lo siguiente:

Presidente Dr. Lázaro Marcos Chávez Aceves

Secretario Mtro. Ricardo Pérez Zúñiga, en consecuencia, los demás fungieron como vocales; así, todos manifestaron aceptar el cargo y desempeñarlo con el respeto y solemnidad que el caso amerita.

Enseguida y siendo las 09:10 nueve horas con diez minutos del mismo día, empleando un sistema de videoconferencia interactivo sincrónico, que permite la comunicación con el sustentante Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, quien se ubica en el Madrid España; presentó el trabajo recepcional en la modalidad de Propuesta de Solución de un problema específico en el campo de la profesión con el tema "Proyecto de gobierno electrónico en Guadalajara".

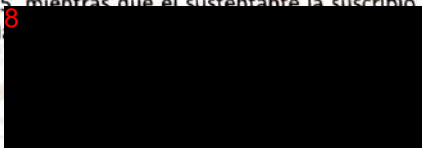
Posteriormente se derivó a escuchar la disertación del alumno sobre su trabajo recepcional, al concluir esto, se procedió a interrogar al alumno y cuestionar su trabajo, a efecto de que se manifieste su dominio del tema y para que defienda su postura sobre los distintos puntos del trabajo recepcional.

Una vez concluido, los integrantes del Jurado procedieron, en privado, a deliberar sobre el resultado del examen, quienes determinaron que el alumno fue **Aprobado**.

Acto continuo, el Presidente del Jurado procedió a tomar al alumno la protesta correspondiente en los siguientes términos: "¿Protesta usted ejercer la profesión con honradez, consagrar su ejercicio al bien de la colectividad, velando siempre por el nombre de la Universidad de Guadalajara?"

A lo que la alumna contestó "Sí Protesto".

El Presidente del Jurado añadió: "Si así lo hiciere, su conciencia y la colectividad se lo premien y si no, se lo demanden".

La sesión se dio por terminada, a las 10:00 diez horas, emitiéndose la presente acta de Titulación misma que fue firmada para constancia y por triplicado con igual contenido y validez por los integrantes del jurado evaluador, en Guadalajara Jalisco México, el día 23 de septiembre de 2015, mientras que el sustentante la suscribió el día 28 de septiembre de 2015 ante el coordinador del programa académico M.  Ambientes Virtuales.

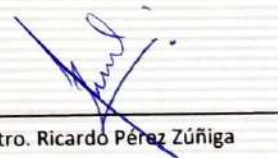

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Sustentante



Dr. Lázaro Marcos Chávez Aceves
Presidente

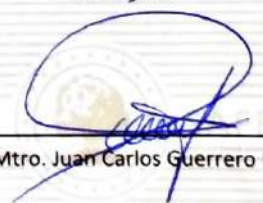
Miembros del Jurado


Mtro. Ricardo Pérez Zúñiga
Secretario



Dr. David Ramírez Plascencia
Lozano

Vocal

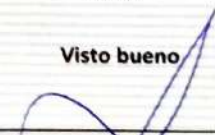


Mtro. Juan Carlos Guerrero Muñoz

Vocal


Autorizó

Mtro. Ernesto Mena Hernández
Coordinador del Programa



Dra. María del Socorro Pérez Alcalá
Directora Académica



Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez <edgar.publicpolicy@gmail.com>

Cédula de maestría

Blanco Arelliz, Maria Nathaly <Nathaly.Blanco@redudg.udg.mx>
Para: Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez <edgar.publicpolicy@gmail.com>

15 de julio de 2016, 10:08

Estimado Edgar,

Te comento que estamos procesando tu solicitud, a efecto de dar continuidad con tu trámite para la generación de tu Título en formato Electrónico que es necesario para solicitar tu Cedula Profesional Federal por medio Electrónico.

Saludos cordiales

Atte:



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
SECRETARÍA GENERAL
COORDINACIÓN GENERAL DE CONTROL ESCOLAR

MARIA NATHALY BLANCO ARELIZ
ASESOR A USUARIOS

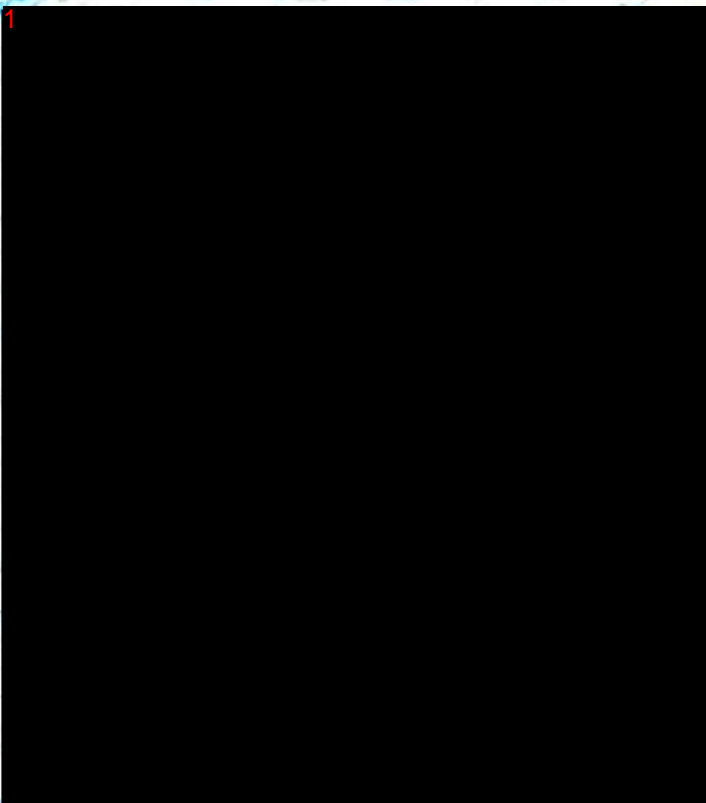
Av. Juárez 976 Piso - L. Colonia centro C.P. 44100 Guadalajara, Jal. México
Teléfono: (33) 3134-2222 ext. 11778
e-mail: Nathaly.Blanco@redudg.udg.mx

CÉDULA 7678909

SEP



México D.F. 31 de Agosto del 2012



FIRMA DEL TITULAR



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE PROFESIONES

CÉDULA 7678909

EN VIRTUD DE QUE

**EDGAR ALEJANDRO
RUVALCABA
GOMEZ**

CURP: 

**CUMPLIÓ CON LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA LEY
REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 5o. CONSTITUCIONAL
RELATIVO AL EJERCICIO DE LAS PROFESIONES EN EL
DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO. SE LE EXPIDE**

EN EDUCACIÓN DE TIPO SUPERIOR LA

CÉDULA

**PERSONAL CON EFECTOS DE PATENTE PARA
EJERCER PROFESIONALMENTE EN EL NIVEL DE**

**LICENCIATURA COMO
ABOGADO**



**VÍCTOR EVERARDO BELTRÁN CORONA
DIRECTOR GENERAL DE PROFESIONES**

Se eliminan los datos 1 (foto) 2 (firma) y 3 (CURP) Por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.



Contraloría
del Estado
GOBIERNO DE JALISCO

Carta de no Sanción Administrativa

Fecha de expedición: 17 de Julio del 2019 a las 13:12:28 horas.

Número de Folio: CEJ/DGJ/JY7KCC57-4TCHVWN857H

Dirección General Jurídica.

Nombre(s): EDGAR ALEJANDRO

Primer Apellido: RUVALCABA

Segundo Apellido: GOMEZ

Con fundamento a lo establecido en los artículos 10 fracción XVII y 12 fracción VII del Reglamento Interior de la Contraloría del Estado, una vez revisado el registro de sanciones administrativas aplicadas por la Contraloría del Estado, se hace constar la inexistencia de sanción administrativa en su contra.

Esta constancia tiene validez oficial de una semana a partir del día de impresión.

Mtro. Fernando Radillo Martínez Sandoval
Director General Jurídico.

Av. Ignacio L. Vallarta Núm.1252, Colonia Americana.

Guadalajara, Jalisco, México. C.P: 44160.

Tel:(33) 4739-0104 y (33) 4739-0121.

Notas:

En el entendido que pueden existir otras sanciones administrativas aplicadas por Ente Público distinto a la Contraloría del Estado, en términos de la abrogada Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco, mediante decreto 26435/LXI/17, aprobado por el H. Congreso del Estado de Jalisco en sesión del 14 de Septiembre del 2017, publicada en el Periódico Oficial del "Estado de Jalisco", el 26 de Septiembre del 2017.



Instituto Jalisciense
de Ciencias Forenses
SCIENTIA LUX IUSTITIAE

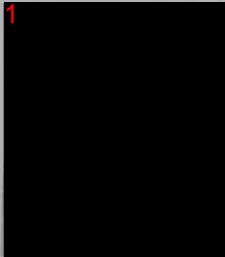
JCF0312262

Folio No.

Dirección General

Archivo de Identificación Criminalístico

F 097168



A QUIEN CORRESPONDA:

La persona cuya fotografía y huella dactilar aparecen en este documento, solicitó CONSTANCIA DE NO ANTECEDENTES, a nombre de:

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GOMEZ.

Realizada la confrontación procedente, quien responde al nombre de referencia, no registra antecedentes en los archivos criminalísticos correspondientes a esta dependencia.

Se extiende la presente para los fines que convengan. Este documento no debe tomarse como medio de identificación de la persona a la que corresponde dicha fotografía.

Apellido paterno:

RUVALCABA

Apellido materno:

GOMEZ

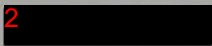
Nombre(s):

EDGAR ALEJANDRO

Se identificó con:

Credencial Elector

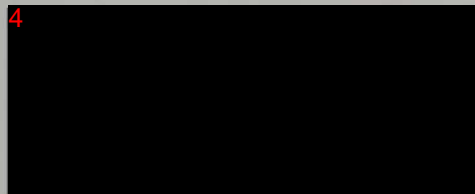
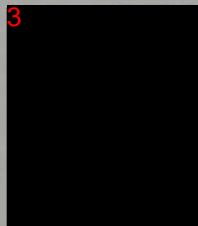
No. de identificación:



Atentamente

Guadalajara Centro, Jalisco a 25 JULIO 2019

ING. GUSTAVO QUEZADA ESPARZA
Director General del Instituto
Jalisciense de Ciencias Forenses



Huella índice derecho

Firma del interesado

Área de Identificación y Control

Esta constancia ampara la ausencia de registro(s) de antecedentes penales en el Estado de Jalisco hasta la fecha de su expedición, y sólo de aquellos que hayan sido cancelados y/o solicitados por las autoridades competentes.

Se recomienda actualizar este documento cada 90 días a partir de la fecha de expedición.

Costo del formato \$ 65.00 (sesenta y cinco pesos 00/100 M.N) conforme a la ley

Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal 2019

Dudas sobre la autenticidad de la presente constancia, comunicarse al tel.(33)30309491

Se eliminan los datos 1 (foto) 2 (no. de identificación) 3 (huella) 4 (firma) Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

Este documento no tiene validez oficial si presenta tachaduras, raspaduras o enmendaduras, así como si no lleva la firma autógrafa y sello de autorizar.



Instituto Nacional Electoral

Ciudad de México, México, 16 de julio de 2019

Asunto: Carta de recomendación.

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

Presente.

Escribo en respaldo a la postulación del **Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez**, como candidato al cargo de Director de Políticas Públicas del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Conozco al Dr. Ruvalcaba desde el año 2014 cuando inició sus estudios Doctorales en la Universidad Autónoma de Madrid, España. Desde entonces he tenido la oportunidad de colaborar en proyectos académicos y profesionales con él. El Dr. Ruvalcaba siempre ha demostrado un gran compromiso, responsabilidad, honradez, habilidad y capacidad de coordinación en las actividades y cargos que ha desempeñado.

El Dr. Ruvalcaba es un experto en temas de Políticas Públicas, principalmente en tópicos de Gobierno Abierto, Transparencia Gubernamental, Gobierno Digital, Participación Ciudadana Políticas Anticorrupción e Innovación Pública. El *curriculum vitae* del candidato respalda su trayectoria profesional y académica con un alto grado de vinculación en el sector público.

Por tales razones, me permito recomendarlo para todas aquellas actividades que requieren un conocimiento avanzado en temas de diseño, implementación, evaluación y coordinación de políticas públicas. Sin duda, considero que el Dr. Ruvalcaba podría ser un excelente Director de Políticas Públicas que contribuiría sustantivamente al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Sin más por el momento aprovecho la ocasión para enviar un cordial saludo y ponerme a sus órdenes si requiriera cualquier información adicional.

2

1

Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral Nacional
Instituto Nacional Electoral (INE)

Teléfono oficina: 55 57 28 25 51

Dirección electrónica: rafael.martinez@ine.mx

Calz Acoxpa 436, piso 3, Col Exhacienda Coapa, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14300, Ciudad de México

Se eliminan los datos 1, (Nombre) 2 (firma)

Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS
DIVISIÓN DE ECONOMÍA Y SOCIEDAD
DEPARTAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Zapopan, México, 17 de julio 2019

Carta de recomendación

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

PRESENTE

Escribo esta carta de recomendación al **Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez**, como candidato al cargo de Director de Políticas Públicas del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

El Dr. Ruvalcaba ha demostrado ser un experto en temas de Políticas Públicas, principalmente en tópicos de Gobierno Abierto, Transparencia Gubernamental, Gobierno Digital, Participación Ciudadana e Innovación Pública. El CV del candidato respalda su trayectoria profesional y académica con un alto grado de vinculación en el sector público.

Conozco de su gran compromiso, responsabilidad, honradez, habilidad y capacidad de coordinación en las actividades y cargos que ha desempeñado el candidato. Por tales razones, me permito recomendarlo para todas aquellas actividades que requieren un conocimiento avanzado en temas de diseño, implementación, evaluación y coordinación de políticas públicas. Sin duda, considero que el Dr. Ruvalcaba es un excelente candidato para el cargo de Director de Políticas Públicas, con él contarán con un profesional que habrá de contribuir al sustantivamente al Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

Sin otro asunto, quedo a sus órdenes para cualquier información requerida al respecto, me despido reiterando mi mayor consideración y alta estima.

Atentamente

2 [Redacted Signature]



1 [Redacted Name]

Jefe del Departamento DEPARTAMENTO DE
CELULAR: 3 [Redacted Phone] AS PÚBLICAS
e-mail: 4 [Redacted Email]

Periférico Norte N°. 799, Módulo B-201, Núcleo los Belenes. C.P.45100
Zapopan, Jalisco, México. TEL.: 3770-3300 ext. 25364

Se eliminan los datos 1, (Nombre) 2 (firma), 3 (Teléfono personal) 4 (correo electrónico personal) Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

Madrid, España, 22 de julio 2019

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
Presente

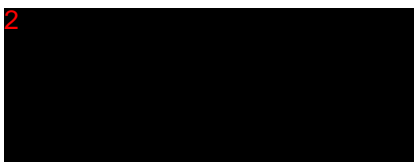
Me es muy grato recomendar al Prof. Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, como aspirante al cargo de Director de Políticas Públicas del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

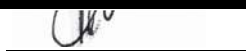

He colaborado junto al Dr. Ruvalcaba en diferentes proyectos académicos y profesionales, tales como la dirección de su tesis doctoral, siendo investigadores para la *Open Government Partnership*, desde el Laboratorio de Innovación Pública *Novagob.lab*, así como formando parte de diversos grupos de investigación. Los cinco años en que he conocido al Dr. Ruvalcaba me permiten dar constancia de su gran compromiso, responsabilidad, honradez, habilidad y capacidad de liderazgo en la coordinación de proyectos dentro de los cargos que ha desempeñado.

El Dr. Edgar A. Ruvalcaba Gómez es un experto en políticas públicas, especialista en temas de Gobierno Abierto, Transparencia Gubernamental, Gobierno Digital, Participación Ciudadana, Políticas Anticorrupción, Innovación Pública e Inteligencia Artificial en el Sector Público. La hoja de vida del postulante respalda su trayectoria profesional y académica sumamente vinculada al sector público.

Por estas razones, me permito recomendarlo para todas aquellas actividades que requieren un conocimiento avanzado en temas de diseño, implementación, evaluación y coordinación de políticas públicas.

Aprovecho para saludarle muy cordialmente y quedo a su disposición para ampliar esta información.

2 

1 
Profesor Titular (acr.) de Ciencia Política y de la Administración
Coordinador Grupo de Investigación en Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub)
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid
Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, 1º Planta, despacho 2
C/ Marie Curie, 1, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049, Madrid
Tfno: + 0034 914972466. Fax: + 0034 914974166. Móvil personal: 3 

Se eliminan los datos 1, (Nombre) 2 (firma) ,3 (Teléfono personal)
Por ser considerados un dato personal identificable. Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

Colección

MONOGRAFÍAS

Gobierno Abierto:

Un análisis de su adopción en los Gobiernos
Locales desde las Políticas Públicas

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

GOBIERNO ABIERTO:
UN ANÁLISIS DE SU ADOPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES
DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

GOBIERNO ABIERTO:
UN ANÁLISIS DE SU ADOPCIÓN EN LOS GOBIERNOS
LOCALES DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
MADRID, 2019

Colección: MONOGRAFÍAS

FICHA CATALOGRÁFICA DEL
CENTRO DE PUBLICACIONES DEL INAP

RUVALCABA GÓMEZ, Edgar Alejandro

Gobierno abierto : un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas / Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez. – 1ª ed. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2019. – 301 p. : gráf., tablas ; 24 cm. – (Colección MONOGRAFÍAS)

Bibliografía: p. 261-278. – Anexos

ISBN 978-84-7351-677-8 (formato papel). – ISBN 978-84-7351-678-5 (formato electrónico). – NIPO 278-19-005-3 (formato papel). – NIPO 278-19-006-9 (formato electrónico)

I. Transparencia en el gobierno-España. 2. Participación ciudadana-España. I. Instituto Nacional de Administración Pública (España). II. Título. III. Serie

353.9(460).077

353.9(460).072.7

353.9(460.27).077

353.9(460.27).072.7

Primera edición: Mayo 2019

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

La actividad editorial del Instituto Nacional de Administración pública está reconocida por Scholarly Publishers Indicators in Humanities and Social Sciences (SPI) en las disciplinas de Ciencias Políticas y Derecho. El listado SPI es aceptado como listado de referencia por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora CNEAI y por la ANEP (Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva).

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal).

Edita:

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

www.inap.es

ISBN: 978-84-7351-677-8 (formato papel). – ISBN: 978-84-7351-678-5 (formato electrónico)

NIPO: 278-19-005-3 (formato papel). – NIPO: 278-19-006-9 (formato electrónico)

Depósito Legal: M-11486-2019

Preimpresión: Dagaz Gráfica, s.l.u.

Impresión: SAFEKAT

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro de acuerdo con los criterios medioambientales de la contratación pública.

ÍNDICE

Resumen	13
Abstract	17
Agradecimientos	21
Prólogo	23
Lista de tablas	29
Lista de figuras	31
Lista de gráficos	33
Abreviaturas	35
Capítulo 1. Introducción	37
1.1. Revisión sistemática de la literatura internacional de GA. . .	42
1.2. Análisis de la percepción e implementación del GA en los gobiernos locales españoles	42
1.3. Estudio de caso de la adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid	43

Capítulo 2. Gobierno Abierto: ideas de partida	47
2.1. Antecedentes del concepto « <i>gobierno abierto</i> ».....	48
2.2. Evolución de la gestión pública hasta el gobierno abierto ..	50
2.3. Gobierno abierto en la actualidad	55
2.3.1. Transparencia.....	58
2.3.2. Participación y colaboración.....	61
2.3.3. Datos abiertos	63
2.4. Gobierno abierto y las TIC.....	65
2.5. Gobierno abierto y las políticas públicas.....	66
2.6. Gobierno abierto en la Unión Europea	68
2.7. Gobierno abierto en España	71
2.7.1. Planes de Acción de España ante la <i>Open Government Partnership</i> (OGP)	74
2.7.2. Gobierno abierto en las Comunidades Autónomas españolas	79
2.7.3. Gobierno abierto en los Gobiernos Locales españoles.....	82
2.8. Madrid y el gobierno abierto	84
2.8.1. Participación ciudadana en Madrid.....	87
2.8.2. Transparencia en Madrid.....	91
2.8.3. El enfoque de apertura e innovación tecnológica de Madrid	94
2.9. Síntesis del capítulo	96
Capítulo 3. Enfoque de Corrientes Múltiples (ECM) como marco teórico y analítico de la política de gobierno abierto .	97
3.1. Consideraciones previas	98
3.2. Desarrollo de marcos teóricos de políticas públicas	99
3.3. Pertinencia del Enfoque de las Corrientes Múltiples (ECM)	107
3.4. Enfoque de Corrientes Múltiples (ECM).....	109
3.4.1. Problema	110
3.4.2. Políticas (alternativas).....	111
3.4.3. Política.....	112
3.4.4. Ventana de oportunidad y emprendedores de políticas	114
3.5. Críticas y limitaciones del ECM	116

Capítulo 4. Diseño metodológico de la investigación	121
4.1. Revisión sistemática de la literatura.	123
4.2. Análisis de la percepción e implementación del gobierno abierto en los gobiernos locales españoles.	129
4.3. Estudio de caso de la adopción de la política de gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid.	134
4.4. Interconexión entre las tres etapas metodológicas.	137
Capítulo 5. Análisis de la literatura académica sobre gobierno abierto	141
5.1. Evolución de la literatura sobre gobierno abierto	142
5.2. Dimensión metodológica	143
5.2.1. Diseño de estudio	144
5.2.2. Técnicas de investigación	145
5.2.3. Enfoque metodológico.	146
5.3. Dimensión de comunidad.	148
5.3.1. Departamentos universitarios	148
5.3.2. Países sedes de las universidades e instituciones.	149
5.3.3. Nivel de gobierno	150
5.3.4. Áreas geográficas o países analizados	152
5.4. Dimensión conceptual	153
5.4.1. Temática principal.	154
5.4.2. Conceptos destacados	155
5.5. Síntesis del capítulo	159
Capítulo 6. Análisis del gobierno abierto en los gobiernos locales españoles	163
6.1. Concepto de gobierno abierto.	164
6.1.1. Percepciones	164
6.1.2. Asociación con otros conceptos	165
6.2. Implantación del gobierno abierto	166
6.2.1. Razones de la implementación	166
6.2.2. Beneficios de la implementación	167
6.2.3. Nivel de importancia.	168
6.2.4. Nivel de éxito (Gobierno abierto).	169

6.3.	Transparencia	170
6.3.1.	Herramientas más utilizadas para la transparencia. . .	170
6.3.2.	Herramientas más eficaces para la transparencia . . .	171
6.3.3.	Nivel de éxito (Transparencia)	172
6.4.	Participación ciudadana	173
6.4.1.	Herramientas más utilizadas para la participación ciu- dadana	173
6.4.2.	Herramientas más eficaces para la participación ciu- dadana	174
6.4.3.	Nivel de éxito (Participación ciudadana)	175
6.5.	Datos abiertos	176
6.5.1.	Presencia de los datos abiertos	176
6.5.2.	Nivel de éxito (Datos abiertos)	177
6.6.	Áreas y perfiles de gestión del gobierno abierto	178
6.6.1.	Área responsable de la gestión	178
6.6.2.	Formación de los responsables	179
6.6.3.	Vinculación de los responsables de la gestión	180
6.6.4.	Género de las personas responsables	181
6.6.5.	Edad de las personas responsables	182
6.7.	Análisis Factorial Exploratorio (AFE)	182
6.8.	Análisis georreferenciado de los factores en el gobierno abierto	184
6.9.	Modelo de perspectivas de gobierno abierto (MPGA): Una propuesta	186
6.9.1.	Perspectiva de valores democráticos de corresponsa- bilidad	188
6.9.2.	Perspectiva de innovación tecnológica	189
6.9.3.	Perspectiva de disponibilidad y acceso a la informa- ción	190
6.10.	Síntesis del capítulo	192
Capítulo 7. Estudio de caso de la política de gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid		195
7.1.	El propósito de la Política de Gobierno Abierto en Madrid (PGAM)	197
7.1.1.	Generar confianza y combatir la corrupción a partir de la transparencia	197
7.1.2.	Hacer efectiva la incidencia de la sociedad a partir de participación ciudadana	199

7.1.3.	Innovación y modernización	200
7.2.	Actores en el proceso de desarrollo de la PGAM	201
7.3.	Las condiciones políticas para el surgimiento de la PGAM	204
7.4.	Factores relevantes durante el proceso de adopción de la PGAM	206
7.4.1.	Factores relacionados con la corriente de «los problemas»	206
7.4.2.	Factores relacionados con la corriente de «las políticas (alternativas)»	208
7.4.3.	Factores relacionados con la corriente de «lo político»	212
7.4.4.	Ventana de oportunidad y emprendedores de políticas	215
7.4.5.	Coocurrencias de la codificación de las tres corrientes	217
7.5.	Configuración de las perspectivas de gobierno abierto en el Gobierno Municipal de Madrid	218
7.5.1.	Valores democráticos de corresponsabilidad	219
7.5.2.	Innovación tecnológica	221
7.5.3.	Disponibilidad y acceso a la información	222
7.5.4.	Coocurrencias de códigos/conceptos asociados al gobierno abierto	223
7.5.5.	Transparencia y participación como pilares del gobierno abierto en Madrid	224
7.5.6.	Dilemas y desencanto del gobierno abierto	225
7.6.	Síntesis del capítulo	227
Capítulo 8. Conclusiones		231
8.1.	Aportaciones sobre la revisión sistemática de la literatura internacional de gobierno abierto	233
8.2.	Aportaciones sobre el análisis de la precepción e implementación del gobierno abierto en los gobiernos locales españoles	235
8.3.	Aportaciones sobre el estudio de caso de la adopción de la política de gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid	238
8.4.	Implicaciones derivadas de la interconexión entre las tres etapas de la investigación	241
8.5.	Vías de trabajo futuro en torno al gobierno abierto	244

Conclusions	247
Contributions about the systematic review of the international literature of open government	249
Contributions about the analysis of the perception and implementation of open government in Spanish local governments. . .	251
Contributions about the case study of the adoption of the open government policy in Madrid City Council.....	253
Implications derived from the interconnection between the three stages of the investigation	256
Future research paths around open government.	258
 Bibliografía	 261
 Anexos	 279
Anexo 1. Tabla de artículos asociados los pilares y conceptos destacados de GA	279
Anexo 2. Tabla de autores y conceptos dentro de la literatura de GA: GIQ, IP, JeDEM 2011-2015 (basado en títulos, resúmenes y palabras clave).....	282
Anexo 3. Cuestionario sobre Percepción e Implementación de Gobierno Abierto en los Ayuntamientos	287
Anexo 4. Índices de los tres factores por municipios	295
Anexo 5. Guion de entrevista.....	298
Anexo 6. Lista de entrevistados	300

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 em-

pírica 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.

Este trabajo 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, el trabajo que se presentan 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, 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 investigación 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 book 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 research 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 research 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 book 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 research 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.

AGRADECIMIENTOS

El resultado de este libro es producto del apoyo solidario de diversas personas e instituciones que contribuyeron y depositaron en mí su confianza para realizar, primeramente, mi tesis doctoral, que ahora se convierte en esta publicación. Su motivación constante y su consejo oportuno, fueron un gran aliento en el proceso de investigación. Quiero expresar mi infinita gratitud a todos los que fueron parte de estos años de trayecto, a quienes estuvieron a mi lado y con los que tuve la suerte de compartir experiencias y esfuerzos. Son tantas las personas y tantos los momentos que sería imposible nombrarlos sin caer en omisiones.

Sin embargo, quiero extender particularmente mi sincero agradecimiento al Dr. Ignacio Criado, quien más allá de acogerme bajo su tutela y aceptar dirigir mi tesis doctoral con gran compromiso durante los años 2014-2018, se ha convertido en un gran amigo. Por tu generosidad, respaldo y calidad humana, te estaré eternamente agradecido Ignacio.

A la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), que fue una segunda casa durante mis estudios doctorales, le agradezco la formación recibida. Principalmente agradezco al profesorado del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y a mis compañeros doctorandos de quienes mucho aprendí y con los que tuve la maravillosa oportunidad de compartir momentos de reflexiones y alegrías.

Agradezco profundamente a mi querida alma mater, la Universidad de Guadalajara (UDG), institución que me ha formado profesionalmente durante años y la que me brindó el apoyo y la oportunidad de realizar mis estudios doctorales. Actualmente la UDG me acoge como Profesor Investigador en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), dentro del Departamento de Políticas Públicas y el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG).

En este sentido, agradezco al Mtro. José Alberto Castellanos Gutiérrez, Rector del CUCEA 2013-2019, quien, desde mis primeros años como estudiante de la UDG, ha sido guía en mi formación profesional e integral, así como

un referente de mi desarrollo humano. Por ese apoyo incondicional que me has brindado, siempre contarás conmigo Alberto.

También agradezco al Dr. Luis F. Aguilar-Villanueva, Director fundador del IIPPG, quien siempre me apoyó y estuvo atento de mi desarrollo durante mis estudios doctorales. Afortunadamente, hoy tengo el honor de trabajar con él en el IIPPG. Por su aporte intelectual a mi formación y su consejo oportuno siempre tendrá mis más altas consideraciones.

Así mismo, quiero agradecer a dos instituciones universitarias que me aceptaron como investigador visitante, en las cuales realicé estancias que aportaron mucho a mi formación: el Trinity College Dublin, The University of Dublin, Ireland, y a la University at Albany, State University of New York, a su Center for Technology in Government, particularmente al Dr. Frank Bannister y el Dr. Ramón Gil-García, tutores de mis estancias respectivamente.

También expreso mi agradecimiento a los miembros de mi tribunal de tesis doctoral; el Dr. Manuel Villoria Mendieta (Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos), la Dra. Elena García Guitián (Profesora y Jefe de Departamento, Universidad Autónoma de Madrid) y el Dr. Rafael Valenzuela Mendoza (Profesor de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez). De la misma manera agradezco a la Dra. Rita Grandinetti (Profesora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina) y al Dr. Rodrigo Sandoval-Almazán (Profesor de la Universidad Autónoma del Estado de México), quienes leyeron e informaron positivamente mi tesis doctoral. Todos ellos enriquecieron mi trabajo con sus comentarios y aportaciones desde diferentes perspectivas. Ahora tengo la fortuna de mantener una excelente relación y comunicación con ellos, lo que me permite contar con su orientación y colaboración en diferentes proyectos.

Quiero manifestar mi gratitud a la ciudad de Madrid y al pueblo de España por recibirme fraternalmente desde el primer día que arribé lleno de ilusiones. En su cultura, su hospitalidad y su singular perspectiva de la vida, encontré las condiciones para desarrollarme como persona y como investigador. En este sentido destaco mi agradecimiento al Ayuntamiento de Madrid, que a través de la convocatoria 2018 de «Premios de Investigación sobre Economía Urbana de Madrid» otorgó el premio Accésit a mi tesis doctoral «La Adopción del Gobierno Abierto como Política Pública en los Gobiernos Locales» de la cual se desprende este libro.

Finalmente agradezco a mi familia, amigos y pareja por su apoyo incondicional y por hacer más feliz mi vida. Especialmente agradezco desde el corazón a esas personas que, con ilusión, han entregado parte de su existencia para verme convertido en una persona feliz y comprometida con su entorno, a quienes nunca podré pagarles todo el amor recibido: a mi Madre y a mi Padre.

A todos ellos, sinceramente, gracias infinitas.

PRÓLOGO

La primera vez que me encontré personalmente con el autor de este libro fue en un evento celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España, justo en el momento de iniciar su andadura como investigador que deseaba realizar una tesis doctoral sobre políticas públicas. Ahora se publica este, que es su primer libro, gracias al auspicio editorial del INAP, dentro de una colección que reconoce trabajos científicos de alto nivel sobre los temas más relevantes en las administraciones públicas contemporáneas. No puedo más que celebrar el acierto del INAP en la selección de esta obra. Pero también quiero subrayar el enorme trabajo y la capacidad de superación del Dr. Edgar A. Ruvalcaba Gómez, ahora ya docente e investigador en la Universidad de Guadalajara (México), apenas unos años después de nuestro primer encuentro y del inicio de su andadura como investigador doctoral, a quien tuve el placer de dirigir, en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Gobierno Abierto (GA) es una noción poliédrica que se ha situado en el centro de los intereses recientes de gobiernos y administraciones públicas de todo el mundo, especialmente, entre los países de habla hispana. La publicación de este libro (*Gobierno Abierto: un análisis de su adopción en los Gobiernos Locales desde las Políticas Públicas*) seguro será bienvenida entre todas las personas de la comunidad académica, pero también entre directivos públicos y funcionarios, así como actores de la sociedad civil, con interés en la generación de evidencias, pero también en la vertiente aplicada, de las políticas públicas sobre GA en sus diferentes dimensiones, sobre todo, en el nivel de gobierno sub-nacional. La gran labor realizada por el autor de este trabajo consigue que la elaboración de este prólogo pueda resultar una tarea más sencilla, si bien no exenta de dificultades, puesto que se trata de una investigación con gran variedad de matices para debatir que, sólo en pequeña medida, podré dibujar en los siguientes párrafos.

Este libro se adentra, desde una perspectiva rigurosa, en el terreno de las llamadas políticas públicas de GA, que se relacionan con el interés creciente en asuntos íntimamente ligados como la transparencia pública, la participación

ciudadana, la coproducción de servicios públicos o la incorporación creciente de tecnologías de información y comunicación (TIC) en el sector público. Como el propio texto sugiere, la cantidad de estudios y el conocimiento en torno al GA ha crecido de una manera notable durante los últimos años. Dicho lo anterior, ese crecimiento general no ha venido acompañado, precisamente, por la misma cantidad de trabajos sistemáticos y con capacidad comparativa sobre lo que es el GA, sus implicaciones para el sector público o las motivaciones para su adopción e implantación en los gobiernos y administraciones públicas. Precisamente, este trabajo viene a cubrir lagunas existentes en la literatura sobre GA (singularmente, en el ámbito de habla hispana), en ciertos casos lastrada por un exceso de documentos prescriptivos, sin capacidad analítica y plagados de optimismo superficial, pero sin el empaque necesario para integrarse en un debate fundamentado sobre los grandes dilemas del sector público contemporáneo. Obviamente, lo anterior no es el caso del presente libro.

Efectivamente, el enfoque de este trabajo se orienta al análisis de políticas públicas y, particularmente, el estudio de la agenda pública a través de la adopción de la política de GA en las administraciones públicas locales, a partir de una sólida propuesta teórica (el Enfoque de Corrientes Múltiples de Kingdon). Así, este trabajo sostiene que la incorporación de las políticas de GA en el ámbito local español durante los últimos años se ha realizado como consecuencia de la confluencia de diferentes factores (alta percepción de corrupción, crecientes demandas sociales de participación en los asuntos públicos, etc.) que se alinearon en el final de la última legislatura y permitieron abrir una ventana de oportunidad gracias a determinados emprendedores de políticas. En este sentido, el trabajo no se adentra en el proceso ulterior de implementación, sino en los factores que permitieron que esa ventana de oportunidad se abriera y, con ello, en la indagación sobre el recurrente dilema de las ciencias políticas y administrativas que trata de discernir porqué determinados problemas logran (o no) capturar la atención de la sociedad, pero sobre todo de los decisores públicos, de manera que se incorporan en la agenda de acción gubernamental. Ello se aborda tomando en cuenta una revisión sistemática de la investigación científica sobre GA, las percepciones de los decisores públicos sobre estas políticas y acciones públicas, así como a través de un estudio de caso de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid.

Esas tres dimensiones se complementan entre sí para dar coherencia a este estudio sistemático sobre GA. Por un lado, la relevancia de las investigaciones científicas sobre GA pone el foco en las conclusiones de académicos interesados en la temática, estableciendo algunas ideas de partida relevantes, tales como el hecho de que el nivel nacional de gobierno haya merecido un mayor interés, si bien donde nos encontramos algunas de las experiencias más sustantivas es a nivel local, como espacio de acción pública más cercano a la ciudadanía. Aquí cabe destacar que los gobiernos locales, especialmente las ciudades, están convirtiéndose en protagonistas de problemas, a veces de na-

turalidad global, que se manifiestan en una dimensión localizada y que requieren de la singularidad de la mirada cercana que deben aportar los responsables municipales de gobierno para generar valor público. En este sentido, se puede afirmar que el desarrollo del GA será eminentemente local o difícilmente será.

Por otro lado, el conocimiento sobre las percepciones de los decisores públicos involucrados en la adopción e implementación del GA se antoja esencial para conocer algunas de sus motivaciones personales, así como de las organizaciones a las que representan. El hecho de que la noción de GA sea poliédrica significa que muchos de quienes han protagonizado su desarrollo en las administraciones públicas cuentan con procedencias diferentes, incluso dispares (desde el mundo jurídico a la informática y las ciencias de la computación, pasando por las ciencias sociales). De tal forma, las orientaciones y aspiraciones que se manifiestan en los gobiernos y administraciones públicas no pueden ser completamente homogéneas. Así las cosas, uno de los grandes hallazgos de este trabajo es, precisamente, la confirmación de que existen esas visiones divergentes sobre lo que implica GA o lo que se espera de la adopción e implementación de acciones públicas relacionadas con esa noción. Al mismo tiempo, este trabajo ha sido capaz de dar forma a esas diferentes perspectivas en las que se expresa el GA: valores democráticos de corresponsabilidad, innovación tecnológica y disponibilidad y acceso a la información. Ahora corresponde a los decisores públicos realizar las conexiones necesarias de manera que las acciones públicas en materia de GA tengan el mayor alcance posible e integren esas diferentes miradas.

Adicionalmente, este libro ofrece una detallada aproximación a uno de los casos que más atención ha despertado durante los últimos años en el ámbito español e internacional. El caso de la política pública de GA del Ayuntamiento de Madrid sirve de piedra de toque en la utilización del llamado Enfoque de Corrientes Múltiples de Kingdon (actualizado más recientemente por Zahariadis), cuya propuesta bebe de algunos estudios organizativos clásicos (sobre todo, el Modelo Cubo de Basura de Cohen, March y Olsen). Al margen de las dinámicas de cambio y estabilidad en las políticas de GA, que se irán comprobando con el paso de los años, en este estudio nos encontramos con una propuesta que disecciona las razones que hicieron confluir las corrientes de los problemas, las políticas/alternativas y lo político, en una ventana de oportunidad aprovechada por un grupo de activistas emprendedores de políticas para situar el GA en la agenda de la alcaldesa Carmena y su movimiento Ahora Madrid (confluencia de Podemos con Ahora Madrid y otros grupos minoritarios). El resultado de lo anterior ha sido que las cuestiones relacionadas con la transparencia y la participación han protagonizado buena parte de la actividad del gobierno local madrileño, incluyendo acciones emblemáticas, tales como los presupuestos participativos, la plataforma DecideMadrid, el registro de *lobbies* o el portal de datos abiertos, integrándose entre los primeros gobiernos locales que aprobaron un plan de acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

La redacción de este prólogo se realiza justo en el momento en el que se inicia la campaña para las elecciones municipales en España (a celebrar el 26 de mayo), de manera que ello nos invita a reflexionar sobre lo líquido y efímero de la política, un aspecto que establece un dilema esencial para la gestión pública y las políticas públicas en el mundo actual. En efecto, a día de hoy no se tiene certeza plena sobre lo que sucederá con la política de GA en el caso de Madrid, ya sea su continuidad, su reconfiguración o, quizá, su transformación o extinción como se ha entendido hasta hoy. De hecho, ni siquiera estamos en condiciones de saber si los emprendedores de políticas que activaron el tema en la agenda pública seguirán disponiendo del mismo caudal y energía para seguir adelante con la consolidación de la política de GA en caso de lograr la reelección. Lo anterior pone sobre la mesa la necesidad de institucionalización de las políticas de GA, es decir, la consolidación de su propia existencia, independientemente de quienes estén al frente de los gobiernos y del enfoque que deseen dar a dicha política.

Sin duda, la noción de GA incide en aspectos nucleares de la democracia, incluyendo nuestra manera de entender la relación entre gobernantes y gobernados o la forma en que se adoptan las decisiones públicas. A mi juicio, lo anterior no es incompatible con el desarrollo de ideas, conceptos, estrategias, pautas de acción y herramientas de gestión que resulten lo más inclusivas posible, de manera que cualquier opción política de gobierno se vea en la obligación de continuar adelante con los esfuerzos realizados en las políticas de GA, aunque existan matices en su implementación o en las lógicas transformativas (o no) que se quieran dar a su desarrollo.

Lo anterior encaja en diversas dimensiones, tanto en el fomento de la transparencia pública para combatir la corrupción y aumentar la rendición de cuentas, como en la orientación hacia el involucramiento de la ciudadanía en las decisiones públicas o la co-producción de servicios. Una de las claves de la institucionalización del GA será, precisamente, la capacidad para provocar la irreversibilidad de las políticas en tiempos divisivos en los que cotiza al alza la confrontación frente al acuerdo. Aquí, la existencia de organizaciones como la Alianza para el Gobierno Abierto o la promoción de actuaciones orientadas a la formación y educación en GA se convierten en indispensables para ampliar la comunidad de personas interesadas y con deseo de involucrarse en su promoción.

Adicionalmente, cabe preguntarse en qué medida afectan las políticas de GA en el ADN de los propios gobiernos y administraciones públicas, así como de la gestión de las políticas públicas. Partiendo de la premisa previa sobre su mantenimiento en el tiempo, las políticas de GA se orientan hacia una nueva manera de entender la acción pública porque, por un lado, afectan al resto de las políticas públicas de manera transversal y, por otro lado, interpelan la inteligencia y gestión de gobiernos y administraciones públicas, sobre todo, en la esfera de generación, uso y análisis de grandes datos. Lo anterior, se convertirá en cada vez más importante con la generalización de sistemas autóno-

mos, algoritmos e inteligencia artificial para monitorizar demandas ciudadanas, parametrizar comportamientos colectivos, anticipar amenazas y, en última instancia, mejorar las respuestas a los problemas sociales.

Camino del final de este prólogo, no puedo dejar de plantear una mención personal al autor. Vuelvo a subrayar su categoría profesional, dado que el Dr. Edgar A. Ruvalcaba Gómez se ha convertido a lo largo de los últimos años en promesa emergente en el ámbito del GA, singularmente en México, aunque no exclusivamente. Además de su capacidad docente y habilidades como investigador, cuenta con una orientación hacia la colaboración con sus pares académicos que confirman el potencial de su proyección. Adicionalmente, lo anterior se encuentra ligado a su calidad humana, así como su constante atención a la realidad mexicana, especialmente, en lo que corresponde al Estado de Jalisco y su ciudad natal, Guadalajara. Todo ello le ha llevado a enrolarse en los avances de la Alianza para el Gobierno Abierto como evaluador del Mecanismo Independiente de Revisión, y a buen seguro se irá proyectando en otras acciones orientadas a mejorar la vida de sus conciudadanos. La dimensión personal es cada vez más una dimensión política.

Cierro estas líneas con una sugerencia sobre la lectura de este libro. Se trata de una invitación que va más allá del propio texto, ya que se adentra en el valor público ligado al despliegue de todo el potencial de la noción de GA, desde una perspectiva normativa, pero también desde sus diferentes vertientes aplicadas. En realidad, se trata de una invitación orientada a quienes estén interesados, de una u otra manera, en el GA y su relación con la gestión pública y las políticas públicas. Mi deseo es que lean este libro, no sólo con la voluntad de mejorar su conocimiento sobre lo que es el GA, sino también, que lo hagan con la intención decidida de promover innovación en los gobiernos y administraciones públicas de su entorno. En otras palabras, cualquier avance en materia de GA, en cualquier contexto, ha de plantearse con la única aspiración de mejorar la vida de la ciudadanía, y para ello será necesario innovar en el funcionamiento de los gobiernos y administraciones públicas. De lo contrario, volveremos a caer en la melancolía de las nuevas/viejas etiquetas y conceptos que solo aspiran a distraernos sobre lo central, esto es, disponer de sistemas de convivencia pacífica, que garanticen todos los proyectos vitales en libertad y con justicia social, y donde las oportunidades para todas las personas sean reales y efectivas, independientemente del lugar y condiciones de su nacimiento.

Dr. J. Ignacio Criado

Profesor de Ciencia Política y de la Administración
 Coordinador del Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub)
 Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
 Universidad Autónoma de Madrid

Cantoblanco, Madrid, 29 de marzo de 2019

LISTA DE TABLAS

Tabla 2.1.	Principales paradigmas en la gestión pública contemporánea	53
Tabla 2.2.	Leyes autonómicas en materia de transparencia y portales de participación, transparencia, datos abiertos y/o gobierno abierto	79
Tabla 2.3.	Mecanismos de actuación en materia de participación ciudadana en el Ayuntamiento de Madrid	89
Tabla 2.4.	Actuaciones en materia de transparencia en el Ayuntamiento de Madrid	92
Tabla 3.1.	Principales teorías/enfoques para analizar las políticas públicas	100
Tabla 3.2.	Elementos clave del proceso de las políticas públicas . . .	103
Tabla 4.1.	Estrategia analítica de la revisión sistemática de la literatura	126
Tabla 4.2.	Estrategia analítica sobre la percepción e implementación del Gobierno Abierto	131
Tabla 6.1.	Nivel de asociación del Gobierno Abierto con otros conceptos	166
Tabla 6.2.	Análisis factorial: Conceptos asociados a Gobierno Abierto	183
Tabla 6.3.	Perspectivas interpretadas de los factores	183
Tabla 7.1.	Cocurrencia entre las tres corrientes del ECM y los trece conceptos asociados a «Gobierno Abierto»	218
Tabla 7.2.	Cocurrencia de códigos	223

LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1. Modelo de maduración del Gobierno Abierto	57
Figura 2.2. Sitio web de Gobierno Abierto de la Comisión Europea	69
Figura 2.3. Sitio web del Portal de Datos Abiertos de la UE	71
Figura 2.4. Sitio web de Gobierno Abierto del Estado español	74
Figura 2.5. Leyes autonómicas en materia de transparencia y portales de participación, transparencia, datos abiertos y/o gobierno abierto	87
Figura 2.6. Interface de «Participación ciudadana» —Decide Madrid— del sitio web del Ayuntamiento de Madrid	91
Figura 2.7. Interface de «Transparencia» del sitio web del Ayuntamiento de Madrid	93
Figura 2.8. Interface de «Datos abiertos» del sitio web del Ayuntamiento de Madrid	94
Figura 3.1. Diagrama del Enfoque de Corrientes Múltiples	116
Figura 5.1. Países/Áreas investigados	153
Figura 5.2. Análisis de los títulos	156
Figura 5.3. Análisis de palabras clave	157
Figura 5.4. Análisis de los resúmenes	158
Figura 6.1. Mapa vinculado a la perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad	184
Figura 6.2. Mapa vinculado a la perspectiva de innovación tecnológica.	185
Figura 6.3. Mapa vinculado a la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información.	185
Figura 6.4. Imagen del poster: <i>Public Managers' Perceptions about Open Government: A Factor Analysis of Concepts and Values</i>	187

Figura 6.5. Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA) . .	191
Figura 7.1. Organigrama del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto.	202

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 5.1.	Evolución de la producción de artículos sobre Gobierno Abierto	143
Gráfico 5.2.	Diseño de estudio	144
Gráfico 5.3.	Técnicas de investigación.	146
Gráfico 5.4.	Enfoque metodológico	147
Gráfico 5.5.	Departamentos universitarios	149
Gráfico 5.6.	Países sedes de las universidades y/o instituciones	150
Gráfico 5.7.	Nivel de gobierno	151
Gráfico 5.8.	Temática principal de los artículos.	154
Gráfico 6.1.	Percepciones sobre el concepto de Gobierno Abierto	165
Gráfico 6.2.	Razones para implementar Gobierno Abierto	167
Gráfico 6.3.	Principales beneficios de Gobierno Abierto.	168
Gráfico 6.4.	Nivel de importancia del Gobierno Abierto en el Ayuntamiento.	169
Gráfico 6.5.	Nivel de éxito del Gobierno Abierto	170
Gráfico 6.6.	Herramientas usadas por los gobiernos locales para ser transparentes	171
Gráfico 6.7.	Herramientas más eficaces por los gobiernos locales para ser transparentes	172
Gráfico 6.8.	Percepción del éxito de las acciones de transparencia	173
Gráfico 6.9.	Herramientas utilizadas para la Participación Ciudadana.	174
Gráfico 6.10.	Herramientas más eficaces para la Participación Ciudadana en los gobiernos locales.	175
Gráfico 6.11.	Percepción del éxito de las acciones de Participación Ciudadana	176
Gráfico 6.12.	Presencia de los Datos Abiertos	177

Gráfico 6.13.	Percepción del éxito de las acciones de Datos Abiertos	178
Gráfico 6.14.	Área, unidad o departamento responsable de gestionar el Gobierno Abierto	179
Gráfico 6.15.	Estudios profesionales de los responsables de la gestión	180
Gráfico 6.16.	Vinculación de los responsables de gestionar	181
Gráfico 6.17.	Género de las personas responsables	181
Gráfico 7.1.	Frecuencia de códigos	219

ABREVIATURAS

- 15M: Movimiento asociado a las movilizaciones iniciadas el 15 de mayo de 2011 en España
- ACF: *Advocacy Coalition Framework* (Marco de coaliciones promotoras)
- AFE: Análisis Factorial Exploratorio
- AGA: Alianza para el Gobierno Abierto
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CCAA: Comunidades Autónomas
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- DOI: *Diffusion of Innovation Models* (Modelos de difusión de la innovación)
- ECM: Enfoque de Corrientes Múltiples
- EFA: *Exploratory Factor Analysis*
- FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias
- FOIA: *Freedom of Information Act* (Ley de Libertad de Información)
- GA: Gobierno Abierto
- GE: Gobierno Electrónico
- GIQ: *Government Information Quarterly*
- IAD: *Institutional Analysis and Development Framework* (Marco de análisis y desarrollo institucional)
- INE: Instituto Nacional de Estadística
- IP: *Information Polity*

- JeDEM: *eDemocracy and Open Government*
- MOGP: *Madrid Open Government Policy*
- MPGA: Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto
- MRI: Mecanismo de Revisión Independiente
- MSF: *Multiple Streams Framework*
- NGP: Nueva Gestión Pública
- NPF: *Narrative Policy Framework* (Marco de la narrativa de las políticas)
- OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
- OEA: Organización de los Estados Americanos
- OG: *Open Government*
- OGP: *Open Government Partnership*
- OGPM: *Open Government Perspective Model*
- ONG: Organización No Gubernamental
- ONTSI: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
- PET: *Punctuated Equilibrium Theory* (Modelo del equilibrio interrumpido)
- PFT: *Policy Feedback Theory* (Teoría de la retroalimentación de políticas)
- PGAM: Política de Gobierno Abierto de Madrid
- PNA: *Policy Network Approach* (Marco del acercamiento de redes)
- SCF: *Social Construction and Policy Design* (Modelo de la construcción social y diseño de políticas)
- SESF: *Social Ecological Systems Framework* (Marco de los sistemas sociales ecológicos)
- TIC: Tecnologías de la Información y Comunicación
- UE: Unión Europea

CAPÍTULO 1

INTRODUCCIÓN

Con la llegada de la era de la información se ha inaugurado un período 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).

Este trabajo de investigación aborda 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, se 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.

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 en 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.

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 investigación 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.

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 investigación, 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 del trabajo. 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 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.

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 este trabajo 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 del trabajo 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:

1.1. 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.

1.2. 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 caos su ubicación geográfica.

1.3. 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 (Friese, 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 «emprendedores 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 este trabajo 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.

La estructura de este trabajo 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, 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 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. 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 inter-

nacional 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. Este 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). 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: IDEAS DE PARTIDA

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; Grimmelikhuijsen, 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 ges-

tión 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 Laegreid, 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 calificadas 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 descentraliza-

ción 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
Filosofía de referencia	Teoría política liberal. Modelo burocrático weberiano	Teoría económica. Gerencialismo (taylorismo) y nueva economía institucional	Teoría política democrática. Enfoques contingentes	Teoría política democrática. <i>Open government</i> . Economía colaborativa

GOBIERNO ABIERTO: UN ANÁLISIS DE SU ADOPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES
DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

	Administración pública tradicional	Nueva gestión pública	Gobernanza pública	Gobernanza pública inteligente
Idea fuerza	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
Tipo de Estado y administración pública	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
Papel del gobierno	Remar	Timonear	Timonear / construir redes	Construir redes / crear valor público
Modelo de interacción social	Jerarquía	Mercado	Red	Comunidad
Diseño organizativo	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
Directivos públicos	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
Instrumentos para solucionar los problemas públicos	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
Papel de la ciudadanía	Usuario	Cliente	Ciudadano cliente	Ciudadano coproductor
Rol de las TIC	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 (CID, 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 socio-política», 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 diálogo 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 Grimelikhuijsen (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 empiece 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 comunicarse 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 concep-

tualmente 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 propi-

ciar 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 tér-

minos 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.

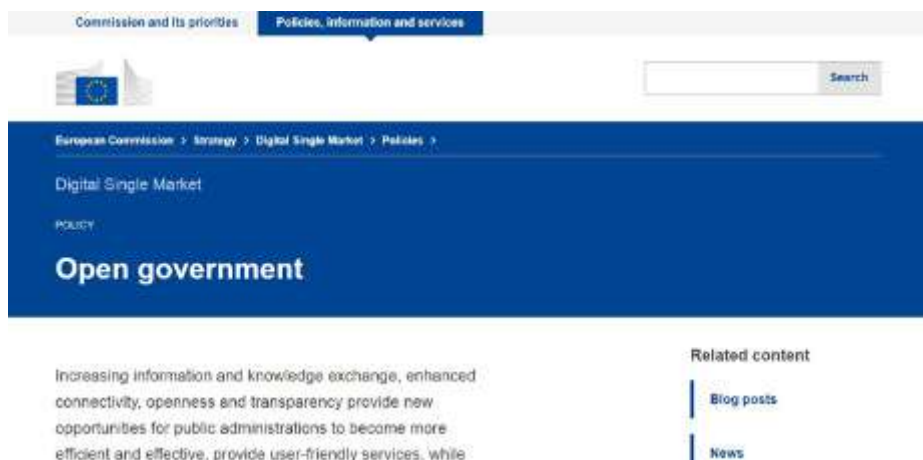
De acuerdo con el reporte de la Comisión Europea, se destacan algunos elementos sobre los beneficios del «Big Data» en relación a que podrían reducir los costes administrativos en un 15-20%. El reporte señala que el uso de

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 período 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 incorporó 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.minhfp.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 período 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 período 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 período 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.	< http://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html > < http://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal.html >
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	< http://transparencia.aragon.es/ > < http://aragonparticipa.aragon.es/ >
Asturias	Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia y Buen Gobierno.	< https://www.asturias.es/gobiernoabierto > < https://www.asturias.es/transparencia > < www.asturiasparticipa.es >

GOBIERNO ABIERTO: UN ANÁLISIS DE SU ADOPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES
DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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
Balears	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.	www.caib.es/sites/portalttransparencia/es/ http://www.caib.es/sites/participacio/es/que_es_la_participacion_ciudadana-25201/ http://www.caib.es/caibdatafront/index?lang=es
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	https://opendata.gobiernodecanarias.org www.gobiernodecanarias.org/transparencia/ http://www.gobiernodecanarias.org/principal/temas/participacion_ciudadana/
Cantabria	Proyecto de Ley de Cantabria de Transparencia de la Actividad Pública, 24/01/2017.	http://participacion.cantabria.es/ https://transparencia.cantabria.es/
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	http://transparencia.castillalamancha.es/ http://datosabiertos.castillalamancha.es/
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.	https://datosabiertos.jcyl.es/ www.jcyl.es/transparencia https://participa.jcyl.es/ https://gobiernoabierto.jcyl.es
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	http://www.transparenciacatalunya.cat/es/inici/ http://governobert.gencat.cat/es/inici/
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.	http://gobiernoabierto.juntaex.es/
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.	https://transparencia.xunta.gal/portada http://abertos.xunta.gal/portada
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.	http://www.larioja.org/portalttransparencia/es/ http://www.larioja.org/participa/es http://www.larioja.org/participa/es

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

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 Gijón: 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 interio-

rizado los valores democráticos y que buscan una mayor participación de la ciudadanía en los procesos de toma de 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 introduc-

ción 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=c573c98a1df4b410VgnVCM100000171f5a0aRCRD>>.

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 mecanis-

mos 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, presupues-

tos 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**

Mecanismo de actuación	Breve descripción
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.

Mecanismo de actuación	Breve descripción
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 in-

formación 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 inicia-

tivas 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**

Mecanismo de actuación	Breve descripción
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.

Mecanismo de actuación	Breve descripción
Transparencia del <i>lobby</i>	La transparencia del <i>lobby</i> 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 <i>lobbies</i> 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. Desde una conceptualización propia y con base en investigación es posible definir el GA como un nuevo modelo de interacción sociopolítica que articula los valores y principios de transparencia, participación ciudadana, democracia, datos abiertos, rendición de cuentas y colaboración, basados en el uso potencial de las nuevas tecnologías, generando empoderamiento ciudadano e innovación pública dentro de la acción político-administrativa.

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 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

ENFOQUE DE CORRIENTES MÚLTIPLES (ECM) COMO MARCO TEÓRICO Y ANALÍTICO DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO ABIERTO

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; Osborme 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 públicas

Teoría/enfoque (nombre en inglés)	Teoría/enfoque (nombre en español)	Principales exponentes	Siglas
<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 destacados 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 Interrum-pido (PET)	Marco de construcción 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 institucional (IAD)	Modelo de difusión de innova-ciones (DOI)
Actores to-mando deci-siones	Empresarios de las políti-cas y formu-ladores de la política.	Ampliamen-te, grupos de interés y otras organi-zaciones, así como indivi-duos en gru-pos y dife-rentes luga-res.	Formulado-res de políti-ca caracte-rizando grupos objetivo.	Implícita-mente, actio-res quienes son afecta-dos por la política pue-den a su vez convertirse en actores políticos.	Actores de política quie-nes forman coaliciones, actúan estra-tégicamente, aprenden, y así sucesiva-mente.	Actores y grupos inte-resados en uso de narra-tivas políti-cas para in-fluenciar opinión pú-blica y deci-siones.	Actores, pri-mordialmen-te indivi-duos, quie-nes toman decisiones.	Formulado-res de la po-lítica, exper-tos, empren-dedores.
Instituciones como reglas o lugares de decisión o formulación	Informal re-glas y luga-res formales reconocien-do, pero no enfatizando instituciones.	Lugares ins-titucionales y sus reglas.	Implícita-mente, «dise-ños» de la política esta-blece las re-glas de jue-go.	Políticas ins-titucionaliza-das en reglas y programas.	Tipos de lu-gares y re-glas de polí-tica en un contexto am-plio.	Parte del contexto.	Instituciones como reglas y normas que establecen comportamientos.	Indirecta-mente, «ca-nales de co-municación institucionalizados».

GOBIERNO ABIERTO: UN ANÁLISIS DE SU ADOPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES
DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Teorías/ enfoques/ marcos/ mo- delos	Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA, ECM)	Teoría del Equilibrio Interrum- pido (PET)	Marco de construc- ción 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 institucional (IAD)	Modelo de difusión de innovaciones (DOI)
Redes/Sub- sistemas	Amplia co- munidad de actores, con relativamen- te pocos fo- cos en sub- sistemas ais- lados.	Subsistemas como recur- sos de estabi- lidad y po- der.	No directa- mente abor- dado.	Grupos mo- vilizándose para proteger programas.	Subsistemas y coalicio- nes.	Modifica el flujo de dia- grama del ACF en sub- sistemas y explora la idea de cen- trarse en los regímenes.	Redes dentro de situacio- nes de ac- ción, pero no atención ex- plícita a sub- sistemas.	Libremente, redes de in- formación.
Ideas o creencias	Soluciones de la política propuesto y modificado con el tiempo para conver- tirse en acep- table para una comuni- dad política.	Monopolios de entendi- miento en subsistemas establecidos; nuevas solu- ciones o ideas que avanzan.	Construccio- nes sociales/ marcos de poblaciones objetivas.	Ideas acerca de beneficios de la política y actitudes políticas a través de «efectos in- terpretati- vos» de la política.	Sistemas de creencias que dirigen conductas y actores de la política.	Estrategias narrativas basados en sistemas de creencias, y formas de pensamiento que están in- crustadas en cultura.	Preferencias o normas de actores com- partidas, pero no ex- plícitas.	Soluciones de política o de las nor- mas percibi- das de adop- ción de poli- ticas que in- fluye en los prestarios de políticas.

Teorías/ enfoques/ marcos/ modelos	Enfoque de Corrientes Múltiples (MSA, ECM)	Teoría del Equilibrio Interrum-pido (PET)	Marco de construcción 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 institucional (IAD)	Modelo de difusión de innova-ciones (DOI)
Contexto	Estado de ánimo nacional, condiciones políticas, grupos de presión, cambios en la administración.	En d ó g e n o contexto del subsistema; entorno de política más amplia.	Pasado (diseño) de la política, pero también características y conductas de la sociedad.	Decisiones pasadas de la política y contexto amplio, pero implícito.	Parámetros estables-sociales, culturales, económicos, físicos-instituciones el subsistema.	Legal, parámetros constitucionales, geografía.	Condiciones materiales y físicas, características de la comunidad, instituciones pre-existentes.	Condiciones socioeconómicas, educación, ideología, religión y así sucesivamente.
Eventos	Enfocándose en eventos que llaman la atención a problemas.	Eventos que desplaza la agenda macro política.	Crisis, elecciones de juego, y condiciones para eventos sociales.	No directamente abordado.	Eventos internos y externos (shocks, cambio de coalición de gobierno).	No directamente abordados, pero pueden combinar con narrativas para centrar la atención.	No directamente abordadas.	Indirectamente 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, 1994; 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 *emprendedores 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.

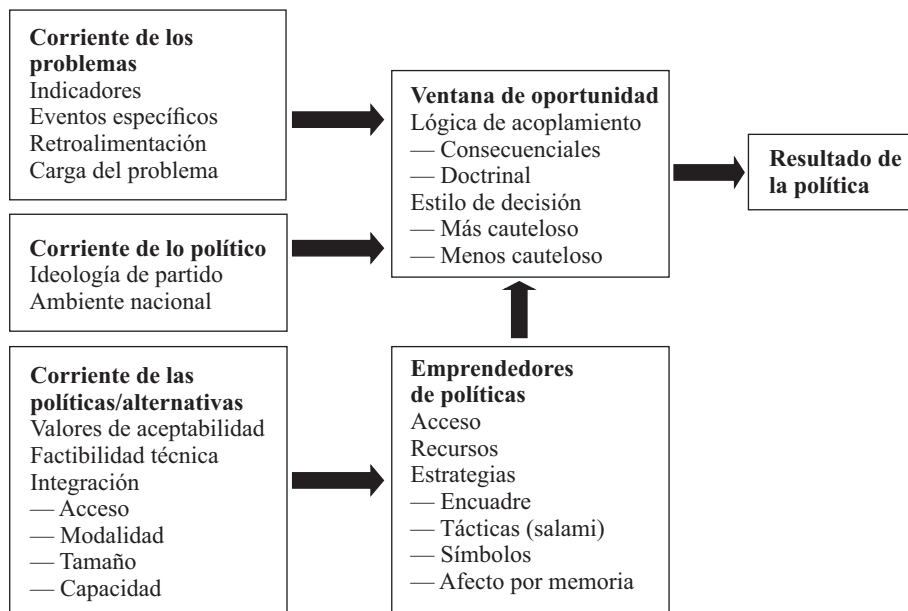
Cuando de habla de la ventana de oportunidad no se debe pensar en casos fortuitos, sino en una coyuntura que responde a condiciones que convergen. En términos de López-Pagán (2015), *«las ventanas son predecibles, como por ejemplo en la renovación de un programa, hecho que crea una oportu-*

nidad 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 embar-

go, 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 *emprendedores 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

DISEÑO METODOLÓGICO 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 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 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 centra 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 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 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 el libro 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 período 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 período 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

gan 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"> • Normativo • Exploratorio-descriptivo • Explicativo-correlacional • Metaanálisis
	<i>Técnicas de investigación</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis documental • Cuestionarios • Entrevistas • Observaciones • Grupos focalizados • Método Delphi • Sin técnica
	<i>Enfoque metodológico</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cualitativo • Cuantitativo • Mixto • Sin metodología
(PI2) ¿Dónde se analiza el GA? <i>Dimensión de comunidad</i>	<i>Departamentos o centros académicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho • Administración pública • Ciencias políticas • Sociología • Economía • Ciencias computacionales • Estudios bibliotecarios • Comunicación • Periodismo • Sistemas de información • Humanidades • No presentan
	<i>País sede de las universidades y/o instituciones</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Países sedes de las universidades.
	<i>Nivel de gobierno</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Local-municipal • Regional-estado • Nacional-federal • Supranacional • Más de un nivel • Sin nivel definido
	<i>País/Región analizada</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Países que son objeto de estudio en cualquier nivel de gobierno

Preguntas de investigación y dimensiones	Variables	Indicadores
(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"> • Transparencia • Participación • Colaboración • Mixto
	<i>Conceptos destacados</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Títulos de los artículos • Palabras clave • Resúmenes

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 selecciona-

dos 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 período que comprendió de abril de 2016 a julio de 2016. Durante este período 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"> • Percepciones • Asociación con otros conceptos
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"> • Razones de implementación • Beneficios de la implementación • Nivel de importancia • Nivel de éxito
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"> • Herramientas más utilizadas • Herramientas más eficaces • Nivel de éxito
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"> • Herramientas más utilizadas • Herramientas más eficaces • Nivel de éxito

Dimensión del estudio	Preguntas relacionadas con la dimensión	Variables
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"> • Presencia de datos abiertos • Nivel de éxito
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"> • Área o departamento • Formación • Vinculación institucional • Género • Edad

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 período 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, se desarrollan 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 investigación 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 construi-

do 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 investigación 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.

CAPÍTULO 5

ANÁLISIS DE LA LITERATURA ACADÉMICA SOBRE GOBIERNO ABIERTO

En este capítulo se muestra los resultados del análisis de una revisión sistemática de literatura de GA. Para ello, se establecieron dimensiones, variables e indicadores en una estrategia analítica, que considera la categorización de 189 artículos publicados entre los años 2011 y 2015 en revistas científicas destacadas en la temática y que versan sobre GA. Este estudio tiene el objetivo de conocer cuál es la situación de la investigación internacional en torno al GA, así como descubrir las características de la emergente comunidad académica que trabaja ese concepto. Los resultados se ofrecen a través de estadísticos descriptivos que permiten realizar algunas reflexiones acerca del estado de la investigación en el ámbito de GA y los esfuerzos académicos recientes sobre este campo de conocimiento.

Para analizar el contenido del total de las publicaciones seleccionadas fue necesario determinar distintas características de la información, de tal manera que resultara posible observar la evolución de la producción académica y segmentarla en tres dimensiones. Es decir, con el objetivo de categorizar de forma clara y concreta la información contenida en los artículos revisados y generar datos significativos que representaran hallazgos novedosos, se presentan los resultados a partir del análisis de tres dimensiones de aproximación: la dimensión metodológica, la dimensión de comunidad y la dimensión conceptual.

Cada una de estas dimensiones representa información y datos concretos del contenido de las publicaciones a partir de criterios de clasificación. Este capítulo presenta la evolución de la literatura más destacada de GA basada en la muestra analiza. Posteriormente se plantea la *dimensión metodológica*, que presenta datos relativos al diseño de estudio, las técnicas empleadas en la investigación y el enfoque utilizado para el desarrollo de cada documento. Des-

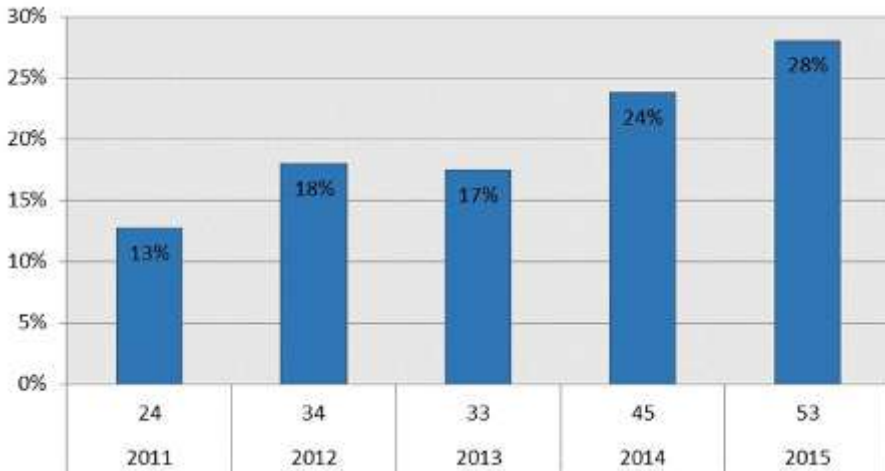
pués se presentan datos sobre la *dimensión de comunidad*, que permite establecer las instituciones que realizaron la investigación, los departamentos académicos con mayor actividad al respecto, los países sedes de las instituciones, el nivel de gobierno en el que se centran los análisis y las características de los países analizados. Finalmente, la *dimensión conceptual* muestra los conceptos, las ideas y las temáticas principales que se exponen en las publicaciones; permitiendo realizar una clasificación y organización de la información que resulta útil para determinar elementos conceptuales rectores a utilizar en el resto de la presente investigación.

Este capítulo aporta datos sobre la evolución y el «estado del arte» del GA desde la literatura académica internacional. Los datos muestran diferentes variables agrupadas en tres grandes dimensiones analíticas que permiten entender cómo se está configurando el GA desde la investigación. Así mismo se puede apreciar cuáles son los conceptos más consolidados y asociados con el término GA, así como las áreas de oportunidad y retos que presenta este tema de estudio que tiene gran importancia dentro de la gestión pública.

5.1. EVOLUCIÓN DE LA LITERATURA SOBRE GOBIERNO ABIERTO

El primer aspecto a considerar tiene un carácter general y refiere a la propia evolución del tema en las revistas analizadas. Al tratarse de un tema que ha resurgido recientemente como una tendencia entre el sector académico, vale la pena tener datos sobre lo que ha representado el fenómeno del GA en términos de producción científica a nivel internacional. Los datos muestran el número de artículos publicados (así como el respectivo porcentaje de producción) en las tres revistas seleccionadas en cinco años, período correspondiente del año 2011 al 2015. En este sentido, un primer dato es el crecimiento en términos absolutos en el número de artículos publicados (ver gráfico 5.1). Se aprecia un aumento progresivo en las publicaciones relacionadas al tema de GA, que ha pasado de 24 comunicaciones en 2011 (34 en 2012; 33 en 2013; 45 en 2014) a 53 en 2015 dentro de las tres revistas académicas consideradas.

Gráfico 5.1. Evolución de la producción de artículos sobre Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar existe un crecimiento progresivo de la producción de artículos que abordan el tema de GA en los últimos años. Los datos revelan un crecimiento absoluto de más del doble de producción académica del primer año respecto al último año considerado. Esto permite inferir que existe un aumento en el interés del tema como consecuencia de la expansión de estrategias de GA implementadas en distintos países en todo el mundo y en diferentes niveles de gobierno. Es importante mencionar que en año 2012 hay un número especial sobre GA en una de las revistas analizadas, lo que ocasiona un aumento particular en ese año.

5.2. DIMENSIÓN METODOLÓGICA

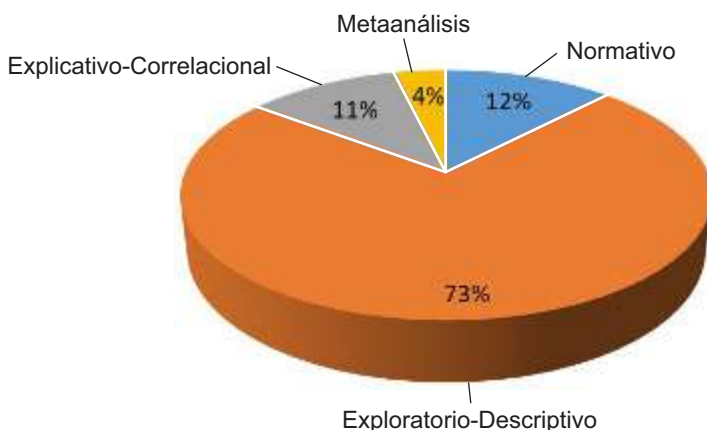
La primera dimensión que se presenta respecto a la revisión sistemática de literatura es la de carácter metodológico, los resultados pretenden responder a una particular pregunta de investigación: *¿Cómo se analiza el GA?* Para lograr una respuesta a la pregunta establecida se consideraron las siguientes variables de análisis de los artículos estudiados: diseño de estudio, técnicas de investigación y enfoque metodológico. Cada una de las variables arrojan datos que reflejan aspectos metodológicos de la investigación acerca del GA y permiten esclarecer el tipo de investigaciones que se están realizando sobre esta materia.

5.2.1. Diseño de estudio

Esta variable se refiere al tipo de diseño de investigación identificado en cada uno de los artículos analizados. En concreto, se establecieron varias categorías dentro del diseño de estudio: (a) *exploratorio-descriptivo*; (b) *normativo*; (c) *explicativo-correlacional* y (d) *metaanálisis*. La primera categoría incluye artículos que investigan por primera vez un fenómeno o buscan identificar una problemática, normalmente reflejan resultados estadísticos descriptivos. La segunda tiene la finalidad de conocer bajo qué perspectiva teórica se construye el artículo, carece de un método científico probatorio y los artículos se orientan a un debate teórico-discursivo. La tercera busca establecer inferencias, estableciendo relaciones de causa-efecto con el objeto de estudio. La cuarta incorpora aquellos estudios que analizan una serie de investigaciones sobre un tema de manera estadística para generar conclusiones inferenciales. En definitiva, esta categoría muestra el alcance de los diseños de investigación presentes en los artículos, pero lo más importante es que ofrece una visión general sobre cuál es el nivel de desarrollo de la investigación sobre GA.

En este sentido, los resultados revelaron que dentro de la variable *diseño de estudio* predominan ampliamente los artículos de corte *Exploratorio-Descriptivo*, que suman 138 artículos y representan el 73% del total. Los artículos de corte *Normativo* suman 23 y representan el 12% del total de las publicaciones. Los artículos relativos al diseño de estudio *Explicativo-Correlacional* y *Metaanálisis* corresponden a 21 artículos (11%) y 7 artículos (4%) respectivamente (ver gráfico 5.2).

Gráfico 5.2. **Diseño de estudio**



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados de esta variable muestran el carácter emergente y exploratorio de buena parte de la investigación realizada sobre GA. En particular, la mayoría de los artículos seleccionados se fundamentan en una perspectiva meramente descriptiva con aproximaciones a realidades concretas de forma exploratoria y con escaso potencial explicativo de los resultados. De hecho, los artículos de naturaleza explicativo-correlacional son una minoría, incluso por detrás de los de carácter normativo. Estos últimos muestran un cierto interés por conectar el GA con debates teóricos relevantes en el estudio de los gobiernos y administraciones públicas. En conclusión, la literatura sobre GA es emergente y todavía no ofrece una teoría sólida que permita concretar análisis de corte más empírico.

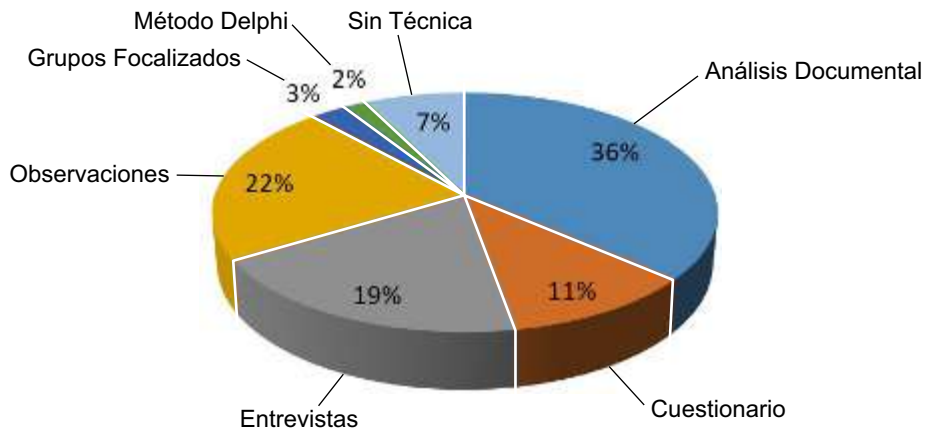
5.2.2. Técnicas de investigación

En lo relativo a la variable *técnicas de investigación* se tomaron como categorías las siguientes técnicas; 1) *Análisis documental*: que consiste en extraer algunas nociones de documento por medio de procesos analíticos e intelectuales para representarlas de forma sencilla y comprensible. 2) *Cuestionario*: técnica consistente en una serie de preguntas y otras indicaciones con el propósito de obtener información de los consultados. 3) *Entrevistas*: es la técnica de recolección de información mediante una interrogación estructurada o una conversación libre. 4) *Observaciones*: técnica que consiste en observar personas, fenómenos, hechos, casos, objetos, acciones, situaciones, etc., con el fin de obtener determinada información. 5) *Grupos focalizados*: técnica de recolectar información, que consiste en reunir a un pequeño grupo de personas con el fin de contestar preguntas y generar una discusión en torno a tema, idea, servicio, etc. 6) *Método Delphi*: técnica cualitativa y estructurada, desarrollada como un método sistemático e interactivo de predicción, que se basa en un panel de expertos. Las diferentes técnicas establecidas como categorías permiten categorizar algunos de los instrumentos más utilizados en la investigación sobre GA. Los artículos analizados utilizan distintas técnicas según el objetivo abordado en la investigación, algunos emplean más de una técnica según la configuración del estudio.

En este sentido, el análisis de las 189 publicaciones arroja los siguientes resultados: con la técnica de *Análisis Documental* se encontraron 108 artículos que representan el 36% del total de las publicaciones convirtiendo a este criterio en la técnica predominante a emplear. La técnica de *Observaciones*, estuvo presente en 65 artículos que representa el 22% del total. El empleo de las *Entrevistas* se observó en 56 artículos, es decir, el 19% de los artículos y la técnica de *Cuestionario* se presentó en 32 artículos y corresponde al 11% de los documentos analizados. En menor medida se emplea la técnica *Grupos Focalizados* en 8 artículos, tan solo el 3% del total. En 5 artículos que repre-

sentan el 2% se utiliza el *Método Delphi* y en 23 artículos correspondientes al 7% del total, no se presenta una técnica de investigación concreta (ver gráfico 5.3). Es importante señalar que el número de técnicas recabadas en el análisis fue de 297 (N), ya que algunos artículos usan más de una técnica de las categorizadas para investigar.

Gráfico 5.3. Técnicas de investigación



Fuente: Elaboración propia.

Los datos revelan que el análisis documental es la principal técnica de investigación usada para recolectar datos, seguido por entrevistas y observaciones, así como los cuestionarios. Por otro lado, considerados poco utilizados aparecen las técnicas de grupos focales y el método Delphi. Esto hace pensar en un reto orientado a medir el impacto de las políticas de GA de forma más categórica, ya que las técnicas de investigación utilizadas en mayor medida están enfocadas prácticamente a obtener datos sobre los atributos y características del fenómeno.

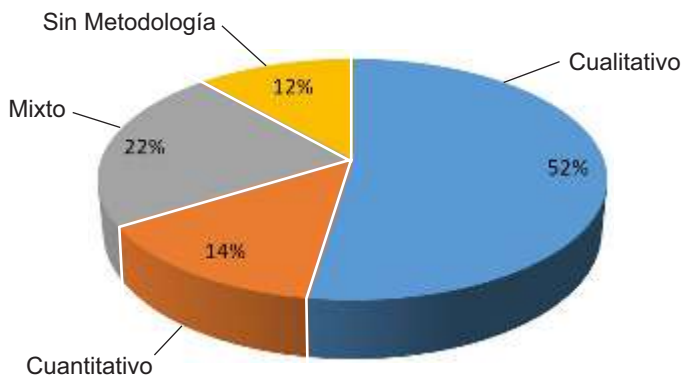
5.2.3. Enfoque metodológico

Para establecer la variable de *enfoque metodológico* se asume que todos los artículos de investigación analizados se sustentan en dos enfoques principales: el enfoque cuantitativo y el enfoque cualitativo, los cuales de manera conjunta forman un tercer enfoque denominado enfoque mixto. El enfoque de la metodológico es un proceso sistemático, disciplinado y controlado, relacionado directamente con a las técnicas de investigación y el diseño de estudio, en

este sentido el análisis de las dos variables anteriores parece ser consistente con los enfoques metodológicos.

En el *enfoque metodológico* se encontró que 98 de los artículos analizados usan un enfoque meramente *cualitativo* mientras 26 artículos emplean un enfoque *cuantitativo*. En 42 artículos se utiliza un tipo de análisis *mixto*, es decir, que combinaban metodologías cuantitativa y cualitativa. Porcentualmente se puede decir que un 52% de estudios son de carácter cualitativo, un 14% son cuantitativos y el 22% de ellos utilizan un enfoque mixto. Sin embargo, de los 189 casos, 23 no presentan algún tipo de análisis empírico, representando un 12% del total, lo que nos habla de estudios de carácter normativo principalmente (ver gráfico 5.4).

Gráfico 5.4. **Enfoque metodológico**



Fuente: Elaboración propia.

Con estos datos se releva que la mayoría de los artículos académicos sobre GA asumen un enfoque cualitativo, seguido por un enfoque mixto y de manera más reducida se utiliza el enfoque cuantitativo. Sin embargo, es considerable la cantidad de artículos que no presentan algún tipo de análisis empírico, lo que refiere a estudios de carácter meramente normativos. De este modo se observa el predominio del enfoque cualitativo, sin embargo, analizando la evolución de la literatura, se refleja una tendencia incremental a revelar más datos cuantitativos y estudios de caso, lo cual cobra relevancia en la creación de políticas públicas y cambios estructurales en la gestión pública.

5.3. DIMENSIÓN DE COMUNIDAD

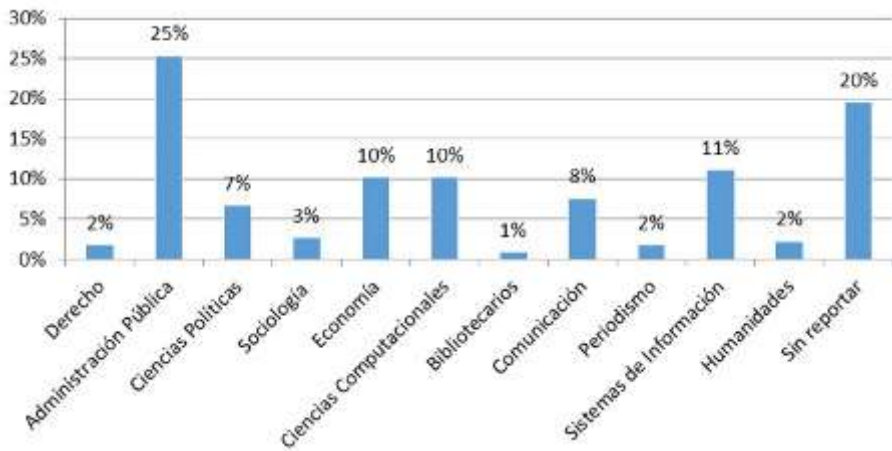
La segunda dimensión de análisis es la referente al análisis de las comunidades académicas que están desarrollando investigaciones en el contexto internacional en el ámbito del GA. El objetivo de esta dimensión analítica es conocer los departamentos académicos/universitarios, el nivel de gobierno, los países que son investigados e investigan sobre GA, para en su conjunto responder a la pregunta: *¿Dónde se está analizando el GA?* Con ello, se incorpora una dimensión geográfica a las miradas y ámbitos de investigación y prácticas donde se localiza el conocimiento sobre GA.

5.3.1. Departamentos universitarios

En el análisis presentado se categorizan los *departamentos académicos* universitarios a partir de la institución donde los autores de la publicación están suscritos. Con el fin de establecer cuáles son los departamentos universitarios que producen más investigación sobre GA, se consideraron todos los departamentos mencionados en los artículos y se determinaron los siguientes como los más destacados: Administración Pública, Sistemas de Información, Ciencias Computacionales, Economía, Comunicación, Ciencias Políticas, Sociología, Periodismo, Humanidades y Derecho. Estos departamentos representan ciencias y disciplinas en las que se está desarrollando la investigación de GA. La N en esta variable es de 225 en virtud de que algunos artículos señalan más de un departamento y otros carecen de esta información.

En este caso se descubrió que el departamento de *Administración Pública* representa el 25% de los departamentos académicos mencionados, siendo el más destacado. Seguido por los departamentos de *Sistemas de Información*, *Ciencias Computacionales*, *Economía*, *Comunicación* y *Ciencias Políticas* con 11%, 10%, 10%, 8% y 7% respectivamente (ver gráfico 5.5). En el 20% de los artículos fue imposible determinar el origen del departamento académico ya que los artículos no mostraban esa información.

Gráfico 5.5. Departamentos universitarios



Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran que el departamento de *Administración Pública* destaca de manera considerable, esto debido que dicha disciplina asume objetos de estudio relacionados al sistema gubernamental. Sin embargo, se puede observar una presencia importante los departamentos académicos de Sistemas de Información y Ciencias Computacionales, junto a departamentos como Economía, Comunicación y Ciencias Políticas. Esto nos indica la importante consolidación de temas sobre uso de tecnologías en los gobiernos y gestión pública. En este sentido se manifiesta la implicación de investigadores que proceden de diversas áreas de conocimiento, así como una tendencia a vincular las ciencias sociales con la innovación tecnológica.

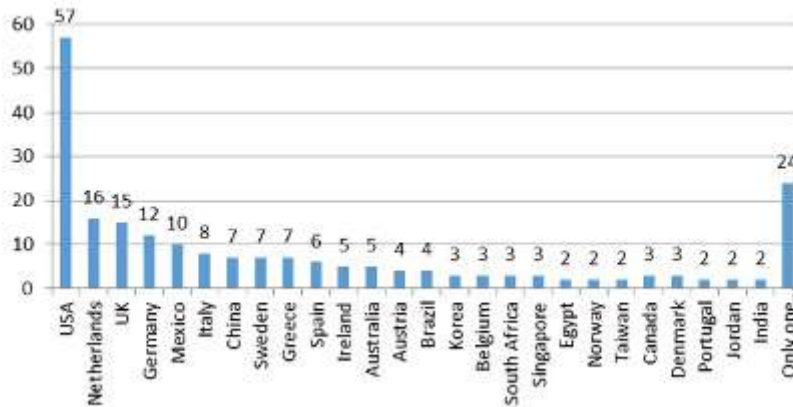
5.3.2. Países sedes de las universidades e instituciones

Ligado a lo anterior, se consideran los *países que albergan a las universidades o instituciones* desde donde se han realizado las investigaciones sobre GA. Estos países son determinados con la información que se revela en los artículos al referirse a los datos del investigador y su adscripción institucional. De esta forma se logró determinar el número de artículos que indican el nombre del país que acoge a las universidades o instituciones que producen la investigación.

Por lo que respecta a estos países, se encontró que con mucha ventaja aparece Estados Unidos de América (54), seguido con una diferencia amplia por

Holanda (16), Reino Unido (15), Alemania (12), y México (10), como se muestra en el gráfico 5.6. La barra de la extrema derecha indica 24 países que se presentaron en solo un artículo. Cabe mencionar que la N de países considerados en este análisis descriptivo es de 215, ya que las investigaciones reportadas en los artículos en algunos casos son realizadas por más de una institución ubicada en distintos países.

Gráfico 5.6. Países sedes de las universidades y/o instituciones



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el gráfico 5.6, el país que predomina fuertemente como sede de instituciones académicas es Estados Unidos, seguido por Holanda, Reino Unido y Alemania. Los datos revelan una dominación de los países anglosajones en la producción de investigación sobre GA, esto está vinculado al desarrollo que tienen estos países en los temas de transparencia y participación ciudadana principalmente, los cuales son elementos fundamentales en un modelo de apertura gubernamental.

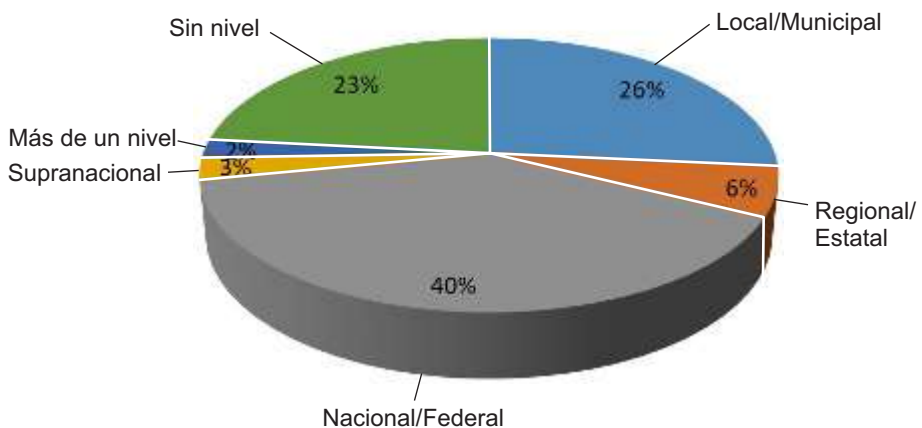
5.3.3. Nivel de gobierno

En relación al *nivel de gobierno* en el que se están realizando las investigaciones, también fue posible determinar datos de gran interés. Esta variable consistió en establecer cuatro niveles de gobierno: 1) *Local/municipal*: consistente en la división territorial político-administrativa normalmente regida por un ayuntamiento o alcaldía municipal. 2) *Regional/Estatal*: es la

división político-territorial intermedia entre los gobiernos municipales y los gobiernos nacionales, normalmente regida por un Estado o Comunidad Autónoma. 3) *Nacional/Federal*: división territorial político-administrativa que representa un país-nación. 4) *Supranacional*: sistema político en el cual determinados países ceden parte de sus atribuciones a organismos internacionales que afectan a más de una nación. Al margen de estos niveles de gobierno, se consideraron como categorías de esta variable a los estudios que involucraran más de un nivel de gobierno, así como los que no presentaban ninguno de estos niveles.

Entre los hallazgos resultantes se encontró que predomina el nivel *Nacional/Federal* con 75 artículos, esto es el 40% del total de los artículos analizados. En segundo lugar, el nivel de gobierno más estudiado fue el nivel *Local/Municipal* con 50 artículos, que representa el 26%. Posteriormente y con una diferencia considerable está el nivel *Regional/Estatal* con 11 artículos, que es el 6%. En el nivel *Supranacional* se encontraron 5 artículos, igual a un 3%, mientras que en la categoría de *Más de un Nivel* solo hay 4 artículos representando el 2%. Sin embargo, de los 189 artículos, 44 no definían un nivel del estudio lo que representa un 23% de total de los artículos (ver gráfico 5.7).

Gráfico 5.7. Nivel de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Los datos revelados respecto al nivel de gobierno en el que se realizan las investigaciones sobre GA, muestran que el nivel nacional/federal es el que tiene más proliferación con una mayor cantidad de estudios. Seguido con una

diferencia considerable por el nivel local, el cual cada vez está ganando más terreno y visibilidad en temas de GA por su relevancia. Posteriormente, y con una diferencia considerable, se encuentra el nivel regional, representando un área de oportunidad en investigación. Por último, la categoría sobre el nivel supranacional y la referente a más de un nivel se observaron con muy poco interés y escasas de estudios.

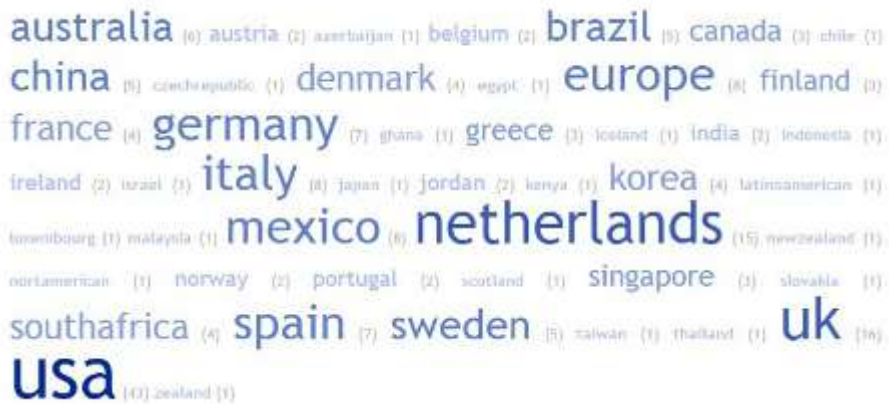
En este sentido, existe una brecha en el estudio del GA en los niveles de gobierno, esto puede ser una causa de la consolidación de la *Open Government Partnership* (OGP), organismo internacional formado por naciones que comenzaron centrando su interés en el nivel nacional, pero que gradualmente ha puesto en marcha más iniciativas que buscan estudiar el GA en niveles subnacionales. Esta situación va a contribuir no solo a extender el campo de estudio, sino también a permear de manera particular y disruptiva en los gobiernos locales y regionales este nuevo enfoque en la gestión pública.

5.3.4. Áreas geográficas o países analizados

Se estableció una variable referente a las *áreas geográficas o países* que son analizados. En el análisis de esta variable se determinan los países que están siendo investigados en relación al GA. Para ello se identificó el área geográfica o país que está siendo objeto de estudio, de los cuales se están generando datos y evidencia sobre el desarrollo del GA y los temas relativos. Esta variable está directamente vinculada a la anterior sobre el nivel de gobierno, ya que el nivel de gobierno está asociado a una determinada área geográfica o país.

Se encontró una muy significativa diferencia entre el número de casos investigados en los Estados Unidos de América y el resto. Sin embargo, hay una considerable cantidad de estudios realizados en: Reino Unido, Holanda, México, Europa, Italia, Alemania, España, Australia, Suecia y China. Cada uno de estos países cuentan con cinco o más casos de análisis entre las publicaciones revisadas. En el siguiente análisis de nube de palabras (ver figura 5.1) se muestra gráficamente la predominancia de los países que se están investigando en relación con GA, así como el número de artículos en los que aparecieron los países sobre el total de los casos.

Figura 5.1. Países/Áreas investigados



Fuente: Elaboración propia.

Con estos datos se revela nuevamente la dominación de los países anglosajones en el desarrollo de la investigación sobre GA. Por otro lado, se encontró que esta variable tiene una alta coincidencia con los países sedes de las instituciones y universidades que lo investigan. Entre los países que predominan destaca Estados Unidos, seguido por Reino Unido, Holanda, México, Europa (conjunto supranacional), Italia, Alemania, España, Australia, Suecia y China. En este sentido se puede entender dónde se está analizando el GA partiendo de una dimensión de geográfica internacional de la investigación.

5.4. DIMENSIÓN CONCEPTUAL

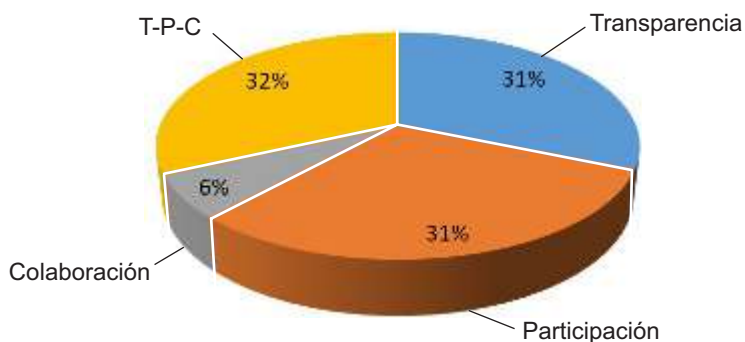
Finalmente, la tercera de las dimensiones realiza un análisis de carácter conceptual con el propósito de establecer la presencia de los conceptos y las ideas predominantes en el campo de investigación del GA. Conocer las temáticas principales y los conceptos más destacados respecto al GA permite responder a la pregunta: *¿Cuáles son los temas y conceptos destacados en el análisis del GA?* En particular, dentro de esta dimensión se han analizado la temática principal de los artículos en base a los pilares del GA (transparencia, participación y colaboración), los conceptos más utilizados en las investigaciones. En este caso, además del análisis realizado por el investigador basado en la lectura del contenido de los artículos, también se ha utilizado la herramienta de nube de palabras, para facilitar el conteo y la clasificación de los conceptos.

5.4.1. Temática principal

Para el análisis de la temática principal de los artículos se establecieron los pilares tradicionales y más utilizados dentro del GA, pilares que fueron impulsados desde el Gobierno de Estados Unidos en la gestión del Presidente Obama: transparencia, participación y colaboración. Sin embargo, con el fin de estructurar una estrategia analítica se estableció un cuarto indicador que considera la combinación de dos o los tres pilares en el desarrollo de los artículos (T-P-C). Para determinar la temática principal de los artículos se realizó un análisis profundo del contenido de los 189 artículos.

Dentro de los artículos seleccionados y de acuerdo a las definiciones de los tres pilares, se muestra que hay una fuerte proximidad de presencia entre el concepto de *transparencia* con 59 artículos (31%) y el de *participación* con 58 artículos (31%). La categoría *T-P-C* (que considera más de uno de los tres pilares) destaca ligeramente con 60 artículos (32%) (ver gráfico 5.8). Aunque en cada año analizado la presencia de las temáticas ha variado, en los años más recientes hay un crecimiento en el pilar de participación. En suma, la homogeneidad de estos tres indicadores es un dato relevante para el análisis. Por otro lado, el pilar de la *colaboración* se ve considerablemente disminuido con solo 12 artículos que representan un 6% del total, dato que resulta interesante y que esta investigación se ocupara en discutir más adelante.

Gráfico 5.8. Temática principal de los artículos



Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran que la transparencia y la participación son dos elementos sumamente interiorizados y vinculados al concepto práctico de GA. El concepto de colaboración es el menos asumido de los tres pilares y el que genera un mayor debate en la literatura internacional. El análisis muestra que

los pilares de transparencia, participación y colaboración se asumen a través de los estudios de manera trasversal, ya que casi una tercera parte de los artículos analizados integran los dos o los tres pilares para referirse al término de GA.

5.4.2. Conceptos destacados

Para analizar los conceptos destacados dentro de los 189 artículos seleccionados se examinaron tres apartados de las publicaciones: títulos, palabras clave y resúmenes. Se realizó el análisis tomando en cuenta todas las palabras mencionadas en cada apartado correspondiente, posteriormente, por medio de un análisis de «nube de palabras» se determinan los conceptos más destacados. Con esto se puede reflejar cuáles son los conceptos más asociados al término de GA, así mismo se pone en relieve la dimisión conceptual del fenómeno en la literatura académica internacional.

El primer análisis considera los *títulos de los artículos*. En este segmento, un total 1989 palabras fueron consideradas y categorizadas. El programa para hacer el análisis de palabras fue «TagCrowd» que permite agrupar de forma automática los conceptos. En esta tarea se distinguieron 574 diferentes términos. Con el propósito de obtener los conceptos destacados, se establecieron filtros para mostrar solo las palabras que aparecieran con 5 o más repeticiones. El resultado de este análisis se muestra en la figura 5.2 y presenta un total de cincuenta conceptos destacados con su respectivo número de reiteraciones.

Figura 5.2. Análisis de los títulos



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, para el análisis de las *palabras clave o keywords* se tomaron todas estas que mencionadas en los artículos. En total, fueron 1086 palabras clave mencionadas en los 189 artículos. Se realizó una homogenización de los términos, por ejemplo: *edemocracy* y *e-democracy* se conjuntaron en un término único, así mismo al no admitir valores numéricos, se ajustó el concepto web 2.0 a *webtwozero*. El programa agrupa automáticamente los conceptos, con lo que se obtuvieron un total de 519 términos diferentes. Para discriminar los conceptos de poca relevancia, se eligió un filtro que permite mostrar los

términos con 5 o más repeticiones. El resultado se muestra en la figura 5.3 con un total de 46 palabras clave el cual muestra el número de repeticiones de cada concepto.

Figura 5.3. Análisis de palabras clave



Fuente: Elaboración propia.

De manera similar a los anteriores análisis, para los resúmenes de los artículos, se consideraron los 189 resúmenes de los artículos. En total se consideraron 30307 palabras que después se agruparon a través de conceptos para obtener finalmente 2250 diferentes palabras. Para reducir la cantidad de términos y obtener los conceptos más destacados de los resúmenes se filtraron las palabras para mostrar las repetidas 5 o más ocasiones. En la figura 5.4 se pueden apreciar los cincuenta conceptos más destacadas dentro de los artículos.

Figura 5.4. Análisis de los resúmenes



Fuente: Elaboración propia.

Tras el análisis de los títulos, palabras clave y resúmenes de los 189 artículos para determinar los conceptos más destacados en relación a GA, se infiere que los conceptos más relevantes y que tienen un sentido estructural en la configuración del concepto paraguas de GA son: 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. Para fortalecer y

evidenciar el análisis de los conceptos más destacados asociados al GA, en el anexo 2 se puede apreciar una tabla que relaciona los conceptos y los autores que abordan los temas respectivamente. Esta información procede de los títulos, resúmenes y palabras clave de los artículos analizados.

5.5. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Después de analizar los datos obtenidos de la revisión sistemática de la literatura, es posible realizar una serie de afirmaciones a manera de síntesis de este capítulo. Respecto a la evolución de la literatura académica sobre GA, los estudios relacionados con el fenómeno analizado han aumentado progresivamente en los últimos años, lo que permite deducir que existe un interés creciente en el tema como consecuencia de la proliferación de estrategias de GA implementadas en distintos países y niveles de gobierno.

Desde el punto de vista de los pilares temáticos, resulta evidente distinguir la prevalencia de los conceptos de transparencia, participación y colaboración. Estos conceptos representan la base de los análisis de gran parte de la literatura sobre GA. Sin embargo, en los artículos se encuentran diferentes definiciones de los términos, principalmente las de participación y colaboración. Lo anterior sugiere la necesidad de realizar una profunda reflexión sobre la pertinencia de generalizar el objetivo principal de los conceptos e incluso de su uso como pilares de la temática. Los datos muestran que la transparencia y la participación son dos elementos sumamente interiorizados y vinculados al concepto práctico de GA. Se puede afirmar que estos elementos constituyen la base de un nuevo modelo de gestión pública. También se puede afirmar que de la transparencia y participación se desprenden otros conceptos de gran relevancia y que están ganando terreno dentro del GA, como lo son: datos abiertos, rendición de cuentas, interoperabilidad, democracia, redes sociales, etc.

Dentro del concepto participación hay una fuerte tendencia por el estudio de la participación electrónica o e-Participación, debido a que el GA contempla el uso de las TIC. Principalmente se ha producido un renacer de la participación ciudadana como consecuencia de Internet y el uso de las nuevas plataformas tecnológicas de carácter social disponibles para profundizar en la relación con la ciudadanía. En este sentido, las herramientas como las apps, redes sociales digitales, herramientas de geolocalización, portales abiertos de datos, etc., ofrecen nuevas oportunidades para generar una gobernanza inteligente de las comunidades políticas.

El concepto de colaboración es el menos asumido de los tres pilares y el que genera un mayor debate en la literatura internacional. Este pilar resultó menos considerado como temática para el análisis del GA en el presente estudio. Esto no disminuye la relevancia de este elemento, sino que tal vez pueda

ser el resultado de la polisemia del concepto que se muestra confuso con la participación. También resulta interesante tener en cuenta el encasillamiento de la coproducción de servicios y políticas, o la interoperabilidad, que al parecer no se han asumido totalmente en uno de estos pilares por los investigadores ligados al GA, ya que no hay una convergencia de estos.

El análisis muestra que los pilares de transparencia, participación y colaboración se asumen a través de los estudios de manera integral y transversal. Es decir que casi una tercera parte de los artículos analizados integran los pilares para referirse al término de GA. Este aspecto se puede interpretar como un punto de partida en el camino hacia la consolidación de una teoría de estudio del GA. En el anexo 1 se puede observar una tabla con todos los artículos analizados, junto a los pilares de referencia y los conceptos más destacados en cada uno de los casos.

En la actualidad el panorama del GA ha evolucionado respecto a su contenido y la significación particular de sus elementos constitutivos. Es decir, antes de esta nueva etapa donde reemerge el interés del término en 2009, ya se habían reflexionado las ideas de acceso a la información pública, rendición de cuentas y prácticas para democratizar las políticas gubernamentales. La discusión de un nuevo «paradigma» de gobierno de las sociedades bajo la concepción del GA es un tema muy debatido. No hay una completa unanimidad en lo que representa el término GA, ni en la relevancia de las nuevas tecnologías, ni en cómo implementarlo en los diferentes contextos administrativos. No obstante, un punto en que la mayoría de los autores han llegado a un acuerdo es la existencia de tres vertientes o pilares del GA: transparencia, participación y colaboración, así como su impacto profundo en la actividad de gobernar las sociedades.

De manera particular, los datos presentados en este capítulo logran responder de forma descriptiva a las preguntas de investigación que fueron planteadas inicialmente y ayudan a dar cuenta del camino recorrido hasta este momento y proyectar futuros escenarios. Es indudable que los avances de la investigación sobre GA se encuentran en una fase inicial. Este capítulo establece un precedente del estado del arte en la investigación sobre GA que ayuda a identificar áreas de oportunidad, así como algunas de las carencias y limitaciones que presenta esta nueva comunidad epistémica.

Respecto a cómo se está analizando el GA, inicialmente, se ha observado un crecimiento sostenido entre el año 2011 y el 2015 en la producción de artículos de las revistas internacionales que más han publicado sobre el tema. El diseño exploratorio-descriptivo de los artículos predomina fuertemente entre los diseños de estudio utilizados en las investigaciones recogidas. Esto responde al aumento de los datos y estudios particulares de los que hoy se tiene evidencia empírica. El análisis documental se presenta como la principal técnica de investigación usada para recolectar datos, seguido por entrevistas y

observaciones, así como los cuestionarios, y considerados poco utilizados aparecen los grupos focales y el método Delphi, lo que hace pensar en un reto orientado a medir el impacto de las políticas de GA. Dentro de los enfoques metodológicos generales se descubrió que el grueso de ellos usaba un enfoque cualitativo, seguido por una metodología mixta y posteriormente por el enfoque cuantitativo. Sin embargo, casi una cuarta parte de la muestra analizada no presentan algún tipo de análisis empírico, lo que refiere a estudios de carácter normativo. Estos datos tienen una implicación analítica para la elaboración políticas públicas y cambios estructurales en la gestión pública.

En relación a dónde se está analizando el GA se determinó que los departamentos académicos donde se presentó una mayor producción de estos temas son los de administración pública, seguidos por departamentos con temáticas de sistemas de información, ciencias computacionales, economía, comunicación y ciencias políticas. Esto nos indica la importante consolidación de temas sobre uso de tecnologías en los gobiernos y la implicación de investigadores que proceden de áreas de conocimiento diferentes a las ciencias sociales. Respecto al nivel de gobierno, se muestra que el nivel nacional es el más estudiado seguido por el nivel local. Posteriormente, y con una diferencia considerable, se encuentra el nivel regional, supranacional y la categoría referente a más de un nivel se observó muy poco interés. Esto nos revela una carencia en los estudios locales, regionales y supranacionales, que a su vez representa un área de oportunidad.

La literatura internacional confirma que el GA se presenta como una idea de reinventar el sistema gubernamental, de agregar valores democráticos, de apertura de datos e inclusión social. En otras palabras, las bondades que los investigadores otorgan al GA son muy amplias y dispersas, deduciendo una aspiración generalizada por superar las dinámicas convencionales de la nueva gestión pública y las limitaciones de la gobernanza pública. La diversidad del fenómeno y la pluralidad de los temas que son abordados dentro del concepto de GA permiten observar de forma integral que se pretende constituir como un modelo de diálogo permanente con el ciudadano, donde el sistema gubernamental gire en torno a una ciudadanía activa para generar sinergias con las instituciones de gobierno de forma colaborativa y transparente.

CAPÍTULO 6

ANÁLISIS DEL GOBIERNO ABIERTO EN LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES

En este capítulo se presentan los hallazgos del estudio sobre la percepción e implementación del Gobierno Abierto (GA) en los gobiernos locales de España con más 50.000 habitantes. Esta parte del trabajo tiene el objetivo de aproximarse a la percepción de los gestores públicos responsables de impulsar las políticas de GA. En el mismo 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. En una primera parte se presentan los hallazgos del cuestionario a modo de estadísticos descriptivos. Esto permite visualizar los resultados generales del estudio a través de seis dimensiones: concepto de gobierno abierto, implantación del gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos y áreas y perfiles de gestión del gobierno abierto.

En una segunda parte se muestran los resultados de un Análisis Factorial Exploratorio (AFE) aplicado a los conceptos asociados al término GA. Este análisis determinó los factores y perspectivas que están asumiendo los servidores públicos locales responsables de implementar el GA al momento de adoptar e implementar el modelo. A la luz de los resultados del AFE, se realiza un análisis georreferenciado en el que se determinan los niveles de desarrollo de los gobiernos locales en cada factor, los resultados se presentan en mapas del territorio español. Finalmente se hace una propuesta de modelo analítico original denominado *Modelo de perspectivas de gobierno abierto* (MPGA) que pretende ser útil para explicar cómo se configuran las políticas y la visión de los gobiernos que están desarrollando acciones en materia de GA.

6.1. CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO

Como ya se ha mencionado a lo largo del libro, el término GA es polisémico y requiere matización. La conceptualización de los problemas públicos es esencial para entender el alcance y resultados esperados de las opciones de política pública. La conceptualización del GA está en controversia, por lo que es importante su atención en varios aspectos, sobre todo, para entender la orientación de las decisiones que se están adoptando. Además, este término se ha relacionado con otros temas de interés, tales como transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, democracia, nuevas tecnologías, entre otros, de manera que resulta de interés entender la percepción que se tiene sobre su contenido.

6.1.1. Percepciones

La primera cuestión en la que se indaga es la referente a la percepción directa sobre el término GA (ver gráfico 6.1). Para analizar el concepto se establecieron nueve opciones de respuestas que tienen diferentes elementos relacionados al GA: 1) *Una política de acceso a la información*, con el elemento de política pública y el acceso a información. 2) *Un nuevo modelo de gestión pública para rendir cuentas*, con elementos de gestión pública y rendición de cuentas. 3) *Un diseño de participación ciudadana*, destacando el elemento de participación. 4) *Transparencia, datos abiertos, participación y colaboración*, opción que expresa los cuatro elementos más asociados al GA según la literatura. 5) *El uso de las nuevas tecnologías entre gobierno y ciudadano*, que destaca la relación tecnología y sociedad. 6) *La aplicación de los valores democráticos por parte de un gobierno*, destaca el elemento democrático. 7) *Consultas y asambleas ciudadanas*, que destaca canales de interacción con los gobiernos. 8) *La gestión y administración del gobierno de forma electrónica*, donde destaca el tema de gobierno electrónico. 9) *Redes sociales y plataformas colaborativas vía internet*, que se relaciona con las nuevas tecnologías de interacción social.

De esta pregunta se desprende que la mayoría de los directivos públicos cuestionados asocian el concepto de GA con la noción transversal de «*Transparencia, datos abiertos, participación y colaboración*» (38,35%). Otras opciones menos recurrentes se refieren a la noción de rendición de cuentas «*Un modelo de gestión pública para rendir cuentas*» (20,79%), seguido por la noción de valores democráticos «*La aplicación de valores democráticos por parte de un gobierno*» (11,11%) y de disponibilidad y acceso a la información «*Una política de acceso a la información*» (10,75%). Las opciones referidas a «*Un diseño de participación ciudadana*», «*El uso de las nuevas tecnologías*», «*Consultas y asambleas*», «*La gestión y administración electrónica*» y las

«Redes sociales y plataformas colaborativas vía Internet» generaron menor recurrencia por parte de los servidores públicos consultados.

Gráfico 6.1. Percepciones sobre el concepto de Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia. De las siguientes opciones ¿Qué es para usted Gobierno Abierto? (N = 279). Opción multi-respuesta.

6.1.2. Asociación con otros conceptos

Por otro lado, se preguntó por el nivel de asociación del GA con otros conceptos (ver tabla 6.1). Con el fin de analizar el nivel de asociación del GA con algunos conceptos se establecieron los siguientes conceptos que emergen de la revisión sistemática de literatura: datos abiertos, democracia, colaboración, transparencia, redes sociales, gobierno electrónico, participación, ciudades inteligentes, nuevas tecnologías, interoperabilidad, acceso a la información y cocreación de políticas. Para su medición se estableció una escala Likert de 1 a 5, en donde 1 refiere a nada asociado y 5 a totalmente asociado.

En esta pregunta se muestra de forma más particularizada la asociación del concepto de GA con otros conceptos derivados de la revisión de literatura. En esta tarea se determinó la media aritmética de los conceptos, resultando la «Transparencia» (4.81) y «Acceso a la información» (4.75) como los conceptos más asociados con GA, seguidos por «Participación» (4.66), «Datos abiertos» (4.59), «Democracia» (4.53), «Colaboración» (4.36) y «Cocreación de políticas» (4.19). Los conceptos que presentaron una menor asociación son «Nuevas tecnologías» (3.90), «Gobierno electrónico» (3.86), «Interoperabilidad» (3.84), «Ciudades inteligentes» (3.54), «Redes sociales» (3.51).

Tabla 6.1. Nivel de asociación del Gobierno Abierto con otros conceptos

Concepto	Media	Desviación estándar
Datos abiertos	4.59	0.73
Democracia	4.53	0.79
Colaboración	4.36	0.92
Transparencia	4.81	0.43
Redes sociales	3.51	0.96
Gobierno electrónico	3.86	0.95
Participación	4.66	0.56
Ciudades inteligentes	3.54	1.01
Nuevas tecnologías	3.90	0.91
Interoperabilidad	3.84	1.02
Acceso a la información	4.75	0.45
Cocreación de políticas	4.19	0.93

Fuente: Elaboración propia. ¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto? (desde 1 nada asociado a 5 totalmente asociado) (N = 115).

6.2. IMPLANTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Esta dimensión refleja las percepciones de los responsables locales sobre la política de GA en sus ayuntamientos. Esta dimensión permite descubrir su visión acerca de la implementación actual y potencial de las políticas de GA a nivel local. En este plano, se pusieron de manifiesto varias preguntas sobre las razones para implantar las iniciativas de GA, la percepción sobre sus beneficios en los ayuntamientos, así como el nivel de importancia y éxito en el proceso de implementación del GA a nivel local.

6.2.1. Razones de la implementación

Con el fin de entender mejor los motivos por los cuales se están poniendo en práctica mecanismos de apertura en los gobiernos, se consideró conocer las razones principales por las cuales se está implementando el GA (ver gráfico 6.2). Como opciones a la pregunta se establecieron las siguientes once posibles respuestas basadas en la revisión de literatura: a) fomentar la participación ciudadana, b) incrementar la transparencia, c) co-producir políticas

públicas, d) promover la comunicación con la ciudadanía, e) proporcionar información gubernamental, f) mejorar los procesos de gestión, g) reducir los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración, h) crear ambientes colaborativos en internet, i) cumplir la normativa, j) mejorar la relación interdepartamental e intergubernamental, y la opción k) otro. Con el fin de acotar la precisión de las respuestas, de las opciones mencionadas era posible seleccionar un máximo tres por parte del informante.

Dentro de esta pregunta se puede visualizar las principales razones de la implementación, destacando «Incrementar la transparencia» (29.82%) y «Fomentar la participación» (23.68%), seguidas por «Promover la comunicación con la ciudadanía» (14.33%) y «Coproducir de políticas públicas» (8.48%). Otras opciones que aparecen son las de «Cumplir la normativa» (7.60%) y «Mejorar los procesos de gestión» (7.60%), aunque en mucho menor grado con respecto a las anteriores opciones.

Gráfico 6.2. Razones para implementar Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia. ¿Cuáles son las principales razones por las que su Ayuntamiento implementa Gobierno Abierto? (N = 342). Opción multi-respuesta.

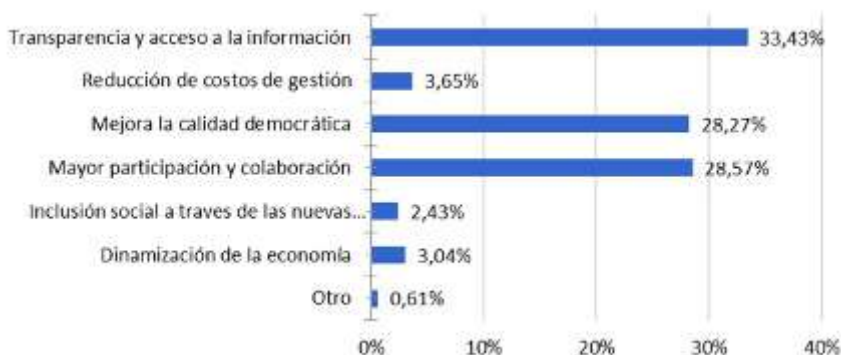
6.2.2. Beneficios de la implementación

En relación a los beneficios que trae consigo el GA, de acuerdo a las perspectivas de los funcionarios públicos se preguntó expresamente al respecto (ver gráfico 6.3). En este sentido, como opciones a la pregunta sobre los principales beneficios del GA se establecieron las siguientes siete posibles respuestas basadas en la revisión de literatura: a) transparencia y acceso a la información, b) reducción de costos de gestión, c) mejora la calidad democrática, d) mayor

participación y colaboración, e) inclusión social a través de las nuevas tecnologías, f) dinamización de la economía, y la opción g) otro. Con el fin de acotar la precisión de las respuestas, de las opciones mencionadas era posible seleccionar un máximo tres.

Los directivos públicos consultados consideran que la «*Transparencia y el acceso a la información*» (33.43%) es el principal beneficio, seguido de cerca por la «*Mayor participación y colaboración*» (28.57%) y la «*Mejora de la calidad democrática*» (28.27%). Con una brecha amplia y muy por detrás se encuentran otros potenciales beneficios tales como la «*Reducción de costes de gestión*» (3.65%), «*Dinamización de la economía*» (3.04%) y la «*Inclusión social a través de las nuevas tecnologías*» (2.43%). Esta pregunta mantiene una relación coherente con lo señalado en la anterior, en relación con la destacada atención que se concede a la transparencia. De las opciones mencionadas era posible seleccionar todas las que se consideraran pertinentes por parte del informante.

Gráfico 6.3. Principales beneficios de Gobierno Abierto



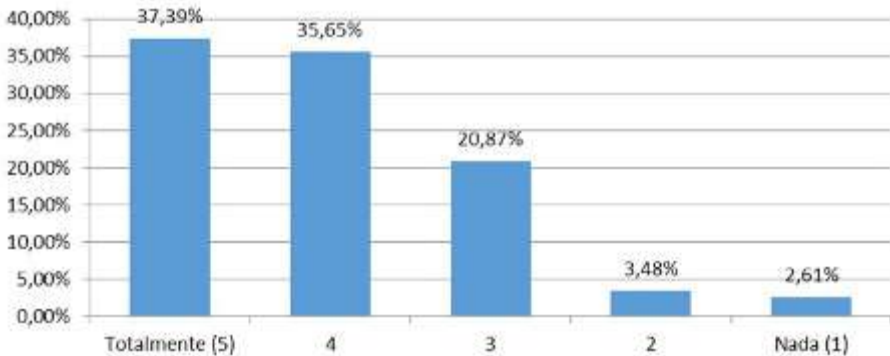
Fuente: Elaboración propia. ¿Cuáles considera que son los principales beneficios del Gobierno Abierto? (N = 329). Opción multi-respuesta.

6.2.3. Nivel de importancia

Con el objetivo de medir el respaldo institucional que tiene el GA dentro de los gobiernos locales españoles se desarrolló un cuestionamiento respecto al nivel de importancia otorgado a este modelo por parte de los gestores públicos (ver gráfico 6.4). Para su medición se estableció una escala Likert de 1 a 5, en donde 1 refiere a nada importante y 5 a totalmente importante. El gestor público consultado solo tenía la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala.

Este aspecto interesa para conocer el grado de relevancia con el que se adopta la filosofía de GA. En este caso resultó que la mayoría de los municipios consideran de una importancia total «5» (37.39%) y alta «4» (35.65%) el abordaje del GA. Mientras muy pocos han indicado que su ayuntamiento le da una baja «2» (3.48%) o nula importancia «1» (2.61%) al mismo. En este sentido se puede inferir que el interés por el GA es percibido con alta relevancia.

Gráfico 6.4. Nivel de importancia del Gobierno Abierto en el Ayuntamiento



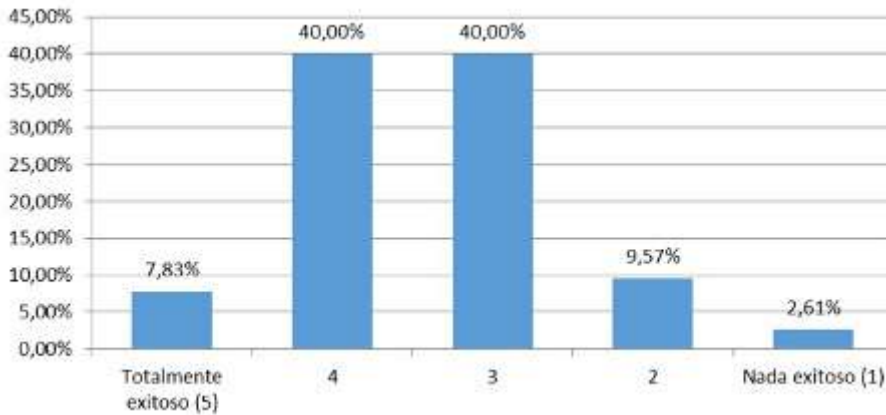
Fuente: Elaboración propia. ¿Cuánta importancia cree usted que le da su Ayuntamiento al Gobierno Abierto? (1 nada importante y 5 totalmente importante) (N= 115).

6.2.4. Nivel de éxito (Gobierno abierto)

En concordancia a lo anterior, otra variable relevante para entender el avance en la implantación del GA en los gobiernos locales, fue cuestionar sobre la percepción que se tiene en relación con el éxito de la implementación de GA en los municipios (ver gráfico 6.5). Para su medición se estableció una escala Likert de 1 a 5, en donde 1 refiere a nada importante y 5 a totalmente importante. Los gestores públicos consultados solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala.

En este contexto, el 80% de los casos indican percibir la implementación del éxito del GA entre «3» y «4» (en una escala en la que 5 es totalmente exitoso y 1 nada exitoso). El 7.83% hablan de un éxito total («5»), mientras que 9.57% señalan la opción de escaso éxito («2»). Por su parte, el 2.61% optan por nada exitoso («1»). Cabe señalar que la medición del éxito es una cuestión muy compleja y subjetiva. Con esta pregunta se buscó la aproximación a la percepción en este sentido.

Gráfico 6.5. Nivel de éxito del Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia. ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? (1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso) (N = 115).

6.3. TRANSPARENCIA

Esta tercera dimensión se refiere al ámbito específico de la transparencia, tema que se ha venido consolidando en la teoría y práctica del GA como uno de los pilares esenciales. En términos generales, la transparencia se suele identificar con la acción gubernamental de hacer disponible la información pública para la ciudadanía. Si bien la complejidad del término y sus diferentes alcances van más allá de lo reflejado en esta investigación, los datos aquí presentados orientan un estado del tema desde los gobiernos locales españoles. En esta dimensión se revelan algunos datos que abordan la percepción respecto al éxito y uso de herramientas para lograr administraciones públicas transparentes.

6.3.1. Herramientas más utilizadas para la transparencia

En cuanto a las herramientas que utilizan los gobiernos locales para ser más transparentes (ver gráfico 6.6), se indagó al respecto y se consideraron ocho diferentes herramientas como opciones de respuestas, estas fueron: a) oficinas de atención al ciudadano, b) página web del Ayuntamiento, c) portal específico de transparencia, d) blogs, e) wikis, f) redes sociales, g) Otras herramientas web 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups, RSS), y la opción h) otro. De las opciones mencionadas era posible seleccionar todas las que se consideraran pertinentes por parte del informante.

Se observaron cuatro elementos destacables: «*Página web del ayuntamiento*» (25%), el «*Portal de transparencia*» (23%), las «*Redes Sociales*» (21%) y las «*Oficinas de atención al ciudadano*» (20%). En contraste, las herramientas que fueron señaladas de una manera menos recurrente son: «*Otras herramientas 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups, RSS)*» (4%), «*Blogs*» (3%) y «*Wikis*» (1%). La categoría «*otro*», prácticamente no ofreció evidencia de disponibilidad de instrumentos diferentes a los planteados en el cuestionario.

Gráfico 6.6. Herramientas usadas por los gobiernos locales para ser transparentes



Fuente: Elaboración propia. ¿Qué herramientas utiliza su Ayuntamiento para ser más transparente? (N = 456). Opción multi-respuesta.

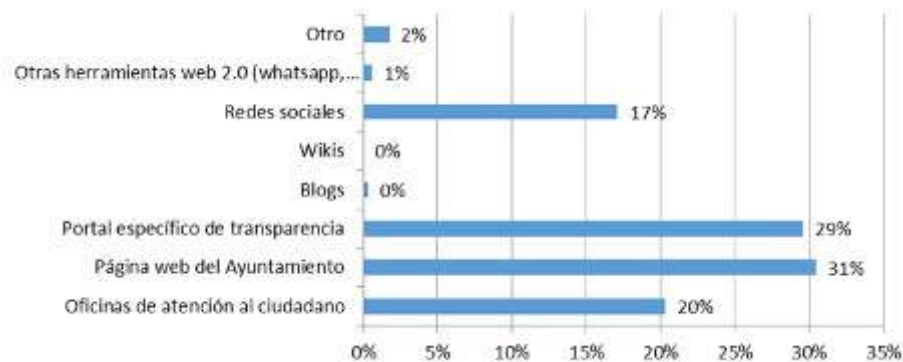
6.3.2. Herramientas más eficaces para la transparencia

Vinculado a la pregunta anterior, se indagó sobre la percepción de eficacia en las herramientas utilizadas por los ayuntamientos con el objetivo de ser más transparentes (ver gráfico 6.7). Al igual que la pregunta anterior se consideraron las mismas ocho diferentes herramientas como opciones de respuestas: a) oficinas de atención al ciudadano, b) página web del Ayuntamiento, c) portal específico de transparencia, d) blogs, e) wikis, f) redes sociales, g) Otras herramientas web 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups, RSS), y la opción h) otro. Sin embargo, en esta pregunta se acota la posibilidad de seleccionar solo tres de las opciones, esto con el fin de precisar las respuestas.

Dentro de los resultados respecto a las herramientas más eficaces para la transparencia se revelaron los siguientes datos: las «*Páginas web de Ayunta-*

mientos» (31%), los «*Portales de transparencia*» (29%), seguido por «*Oficinas de atención al ciudadano*» (20%), y «*Redes Sociales*» (17%). El resto de herramientas sólo llegó a sumar un 3% de atención en cuanto a su eficacia para promover esta dimensión del GA, por lo que *blogs, wikis y otras herramientas web 2.0*, resultaron insignificantes.

Gráfico 6.7. **Herramientas más eficaces por los gobiernos locales para ser transparentes**



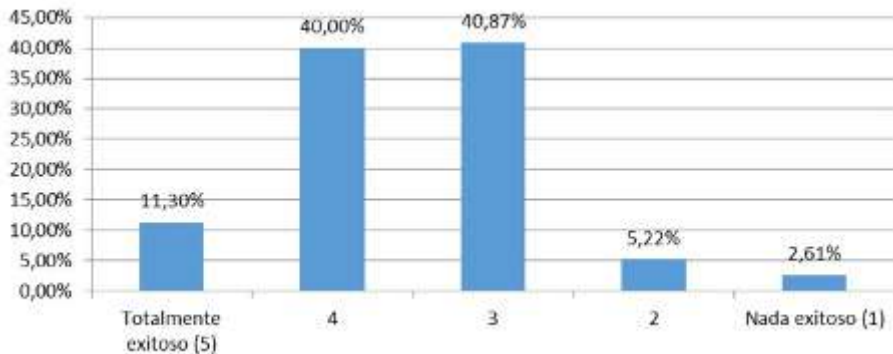
Fuente: Elaboración propia. ¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que usa su Ayuntamiento para ser transparente? (N = 345). Opción multi-respuesta.

6.3.3. Nivel de éxito (Transparencia)

La percepción sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia reveló datos interesantes que muestran de una manera subjetiva, pero con gran valor, la apreciación en esta materia. (ver gráfico 6.8). Para obtener respuestas se estableció una medición consistente en una escala Likert de 1 a 5, en donde 1 refiere a nada importante y 5 a totalmente importante. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala.

Las respuestas obtenidas muestran que poco más del 50% de los consultados perciben como exitosas las implementaciones puesto que sus respuestas se encuentran entre las dos categorías más elevadas (en una escala en la que 5 es totalmente exitoso y 1 nada exitoso). Los resultados muestran que un 11.30% manifestó un éxito total («5») mientras que el 40.87% de las respuestas están situadas en la mitad de la escala («3»). Por su parte, las valoraciones más negativas con respecto al éxito no llegaron al 8% de los casos.

Gráfico 6.8. Percepción del éxito de las acciones de transparencia



Fuente: Elaboración propia. ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en su Ayuntamiento? (1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso) (N = 115).

6.4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La dimensión referente a la participación ciudadana es uno de los elementos más vinculadas al GA, en este sentido se buscó indagar en este tema como otro de los pilares fundamentales del modelo de GA. Por consiguiente, esta sección se cuestiona sobre las herramientas más utilizadas para hacer efectiva la participación y la percepción de la eficiencia de las mismas herramientas. También se cuestiona sobre la percepción del éxito de la participación ciudadana dentro de los gobiernos locales españoles.

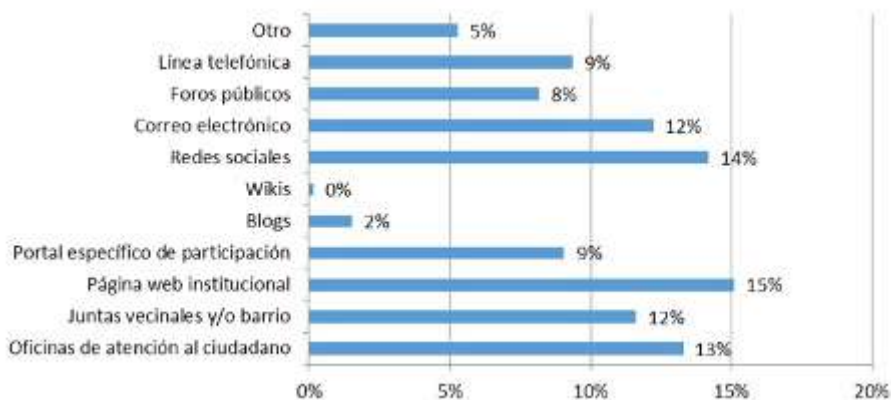
6.4.1. Herramientas más utilizadas para la participación ciudadana

El estudio se dispuso conocer qué herramientas son las más utilizadas como medios para incentivar la participación ciudadana (ver gráfico 6.9). Con este objetivo, se consideraron once diferentes herramientas como opciones de respuestas, estas fueron: a) oficinas de atención al ciudadano, b) juntas vecinales y/o barrio, c) página web institucional, d) portal específico de participación, e) blogs, f) wikis, g) redes sociales, h) correo electrónico, i) foros públicos, j) línea telefónica, y la opción k) otro. De las opciones mencionadas era posible seleccionar todas las que se consideraran pertinentes por parte del informante.

De esta cuestión surgieron datos que indican una amplia gama de herramientas usadas dentro del proceso de participación. Entre ellas sobresalen las siguientes: «Página web institucional» (15%), «Redes sociales» (14%), «Oficinas de atención al ciudadano» (13%), «Juntas vecinales y/o barrio» (12%) y «Correo electrónico» (12%). La categoría «otros» no ofreció evidencias

sobre la difusión de herramientas alternativas a las planteadas en el cuestionario.

Gráfico 6.9. **Herramientas utilizadas para la Participación Ciudadana**



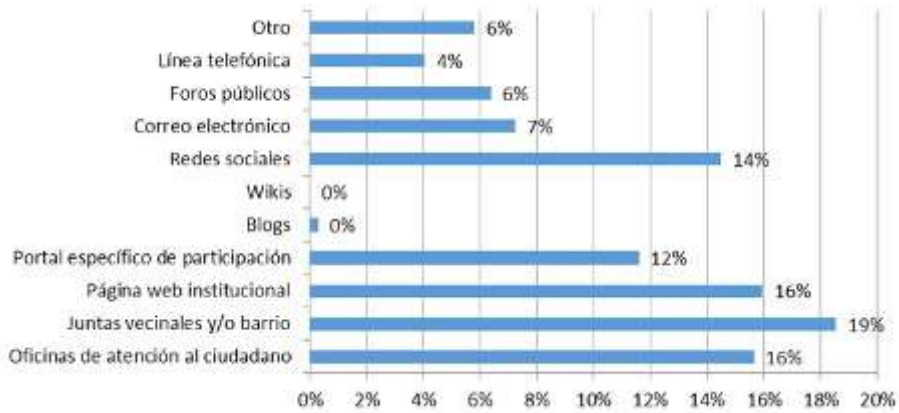
Fuente: Elaboración propia. *¿Qué herramientas de participación ciudadana utiliza su Ayuntamiento?* (N = 662). Opción multi-respuesta.

6.4.2. **Herramientas más eficaces para la participación ciudadana**

También se preguntó acerca de las herramientas más eficaces que utilizan los ayuntamientos para promover la participación ciudadana (ver gráfico 6.10). Al igual que la pregunta anterior se consideraron las mismas once diferentes herramientas como opciones de respuestas: a) oficinas de atención al ciudadano, b) juntas vecinales y/o barrio, c) página web institucional, d) portal específico de participación, e) blogs, f) wikis, g) redes sociales, h) correo electrónico, i) foros públicos, j) línea telefónica, y la opción k) otro. Sin embargo, en esta pregunta se acota la posibilidad de seleccionar las opciones a solo tres, esto con el fin de precisar las respuestas.

En este caso, los datos revelaron que las «*Juntas vecinales y/o barrio*» son altamente consideradas (19%), seguidas de la «*Página web institucional*» (16%), y las «*Oficinas de atención al ciudadano*» (16%), así como las «*Redes Sociales*» (14%) y «*Portal específico de participación*» (12%). El resto de las herramientas presentan una menor percepción de eficacia según los responsables de su gestión en los ayuntamientos.

Gráfico 6.10. **Herramientas más eficaces para la Participación Ciudadana en los gobiernos locales**



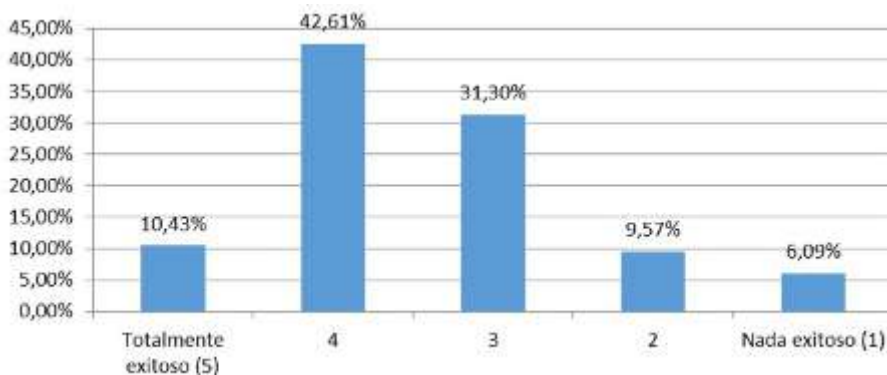
Fuente: Elaboración propia. *¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que utiliza su Ayuntamiento para promover la participación ciudadana? (N = 345). Opción multi-respuesta.*

6.4.3. Nivel de éxito (Participación ciudadana)

Complementariamente, se cuestionó sobre la percepción de éxito en la implementación de acciones de participación ciudadana (ver gráfico 6.11). Para obtener respuestas se estableció una medición consistente en una escala Likert de 1 a 5, en donde 1 refiere a nada importante y 5 a totalmente importante. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala. Aunque esta pregunta solo arroja un indicador respecto a la percepción, los datos tienen un gran valor para fines evaluar y contrastar el éxito de la participación ciudadana en otras materias.

En este caso, se reveló que algo más del 53% de los casos consultados perciben la implementación del éxito entre las dos opciones más elevadas (en una escala en la que 5 es totalmente exitoso y 1 nada exitoso), siendo el 10.43% los que plantean la opción de un éxito total «5». Por su parte, el 31.30% manifiestan un punto medio «3», mientras que más del 15% no se sienten muy satisfechos con el éxito alcanzado, destacando que el 6.09% señalan la opción nada exitosa «1».

Gráfico 6.11. **Percepción del éxito de las acciones de Participación Ciudadana**



Fuente: Elaboración propia. ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en su Ayuntamiento? (1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso) (N = 115).

6.5. DATOS ABIERTOS

En esta sección se establece la dimensión de los datos abiertos. Esta dimensión se centra en un aspecto del GA que se refiere al desarrollado de acciones de apertura de sus datos en los gobiernos locales, incluyendo el formato de los datos que han planteado, así como la percepción sobre el éxito en la implantación concreta dentro de sus organizaciones. Esta sección pretende ofrecer una visión más integral sobre los datos abiertos dentro de las administraciones locales, que lo que hasta ahora se dispone a través de una mera consideración de la existencia o no de portales de datos abiertos.

6.5.1. Presencia de los datos abiertos

En la dimensión de datos abiertos se preguntó sobre la presencia de los mismos dentro de los gobiernos locales (ver gráfico 6.12). En este sentido se plantearon cuatro opciones de respuesta: a) Sí, b) No, todavía no está previsto, c) No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año, y d) No lo sé. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar una de las cuatro opciones. De esta forma fue posible identificar el avance que existe en la publicación de los datos abiertos en formato reutilizable por parte de los ayuntamientos españoles.

En concreto, se ha revelado que poco más de la mitad, un 51% de los consultados, manifiesta publicar datos abiertos en formato reutilizable y editable. Un 31% de los ayuntamientos respondieron que no cuenta aún con esa acción

pero que está previsto desarrollarla en menos de un año. Adicionalmente, un 16% respondieron que todavía no está previsto desarrollar una política de datos abiertos y un 2% indicaron su desconocimiento sobre esta cuestión.

Gráfico 6.12. **Presencia de los Datos Abiertos**



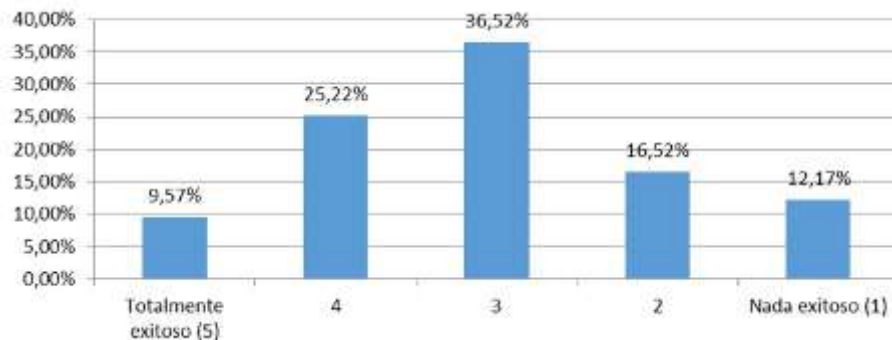
Fuente: Elaboración propia. ¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados, por parte de los ciudadanos? (N = 115).

6.5.2. Nivel de éxito (Datos abiertos)

Como se han puesto en evidencia datos sobre la percepción de éxito en relación al GA, transparencia y participación ciudadana, también se consideró pertinente consultar el éxito en relación a los datos abierto, se obtuvieron resultados que llaman la atención en contraste. Para obtener respuestas se estableció una medición consistente en una escala Likert de 1 a 5, en donde 1 refiere a nada importante y 5 a totalmente importante. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala, los resultados se muestran en el gráfico 6.13.

Por un lado, las respuestas señalan una alta concentración en la mitad de nuestro parámetro de medida con 36.52% «3», mientras que no llega al 35% las dos opciones más exitosas, de las cuales no alcanzan el 10% los que se ubican en la opción de éxito total «5». En sentido opuesto, un número bastante elevado de ayuntamientos se auto-ubica en las dos opciones de menor éxito, de los cuales más del 12% se incluyen en la categoría «1» nada exitoso.

Gráfico 6.13. **Percepción del éxito de las acciones de Datos Abiertos**



Fuente: Elaboración propia. ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento? (1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso) (N = 115).

6.6. ÁREAS Y PERFILES DE GESTIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

La última de las dimensiones del análisis se refiere al perfil de los gestores públicos responsables del GA y sus departamentos de procedencia. Esta dimensión pretende conocer más sobre algunas categorías e indicadores que revelan el área, unidad o departamento afín a la gestión de políticas de GA, así como algunas características generales de sus responsables, tales como formación, cargo, edad y género. Estos datos se pueden utilizar como variables de control para hacer análisis con todos los datos emanados del cuestionario sobre la percepción del GA en gobiernos locales.

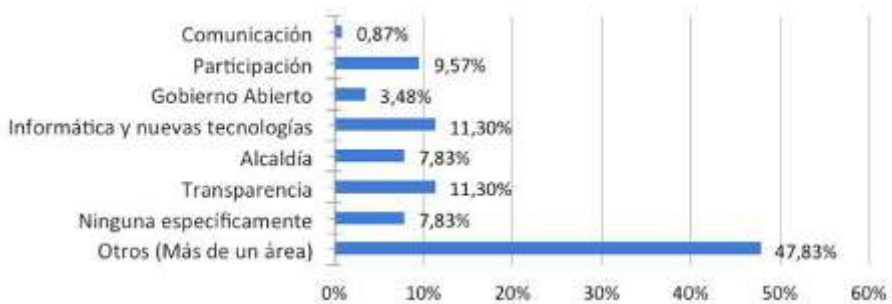
6.6.1. Área responsable de la gestión

En el cuestionario se interrogó sobre los departamentos responsables de gestionar el GA (ver gráfico 6.14). En este sentido se establecieron ocho opciones de posible respuesta, las cuales intentan abarcar las principales áreas relacionadas y dejar abierta la posibilidad a otras, las opciones fueron: a) comunicación, b) participación, c) gobierno abierto, d) informática y nuevas tecnologías, e) alcaldía, f) transparencia, g) ninguna específicamente, y la opción h) otro. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar una opción.

En este caso, los resultados muestran que áreas como «Transparencia» (11.30%), «Informática y nuevas tecnologías» (11.30%) y «Participación» (9.57%), son las más consideradas. Es importante mencionar que dentro de la opción «otros» destaca la combinación de las áreas de «Participación», «Trans-

parencia» y «Nuevas tecnologías», ya que al menos 22 de los 55 casos combinan dos de estas tres áreas. También es importante señalar que algunas respuestas dentro de esta misma categoría indicaron expresamente que el GA es gestionado en diversas áreas. Entre las áreas que fueron mencionadas se encuentran: modernización y planeación, proyectos estratégicos, innovación, buen gobierno y gobierno interior.

Gráfico 6.14. Área, unidad o departamento responsable de gestionar el Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia. ¿Qué área, unidad o departamento es responsable de gestionar el Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? (N = 115). Nota: La variable «Otros» corresponde a personas que indicaron más de una opción o que señalaron alguna área diferente.

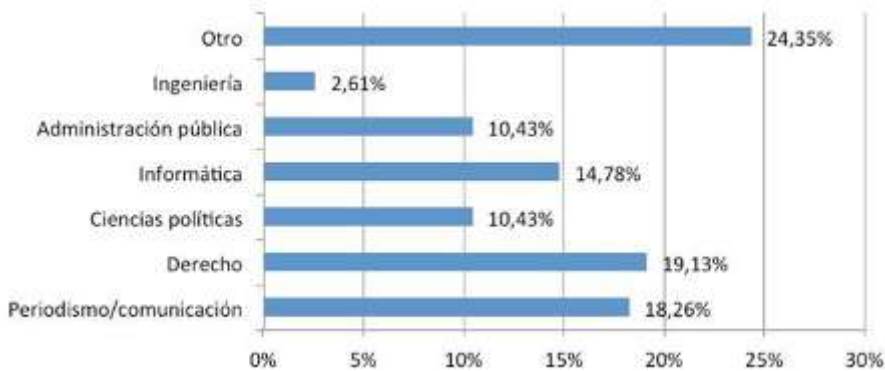
6.6.2. Formación de los responsables

Respecto a la formación específica con la que cuentan los responsables de la gestión relacionada con el GA en los ayuntamientos (ver gráfico 6.15), se cuestionó respecto a la rama de estudio. En este sentido se establecieron ocho opciones de posible respuesta, las cuales intentan abarcar las principales formaciones relacionadas y dejar abierta la posibilidad a otras: a) Periodismo/comunicación, b) derecho, c) ciencias políticas, d) informática, e) administración pública, f) ingeniería, y la opción g) otro. Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar una opción.

Se encontró una diversidad de perfiles. En concreto, destacan quienes disponen de formación en «Derecho» (19.13%), «Periodismo/comunicación» (18.26%) e «Informática» (14.78%). Seguidos por «Ciencias políticas» (10.43%) y «Administración Pública» (10.43%). En la categoría «Otro» se mencionaron diversos tipos de estudios en Economía, Historia, Marketing, Psicología, Trabajo social, Filosofía, Geografía, etc. En seis ocasiones se men-

cionó que la responsabilidad de esta gestión la desarrollan varias personas y diversas áreas, por lo cual no se puede especificar una respuesta concreta.

Gráfico 6.15. Estudios profesionales de los responsables de la gestión



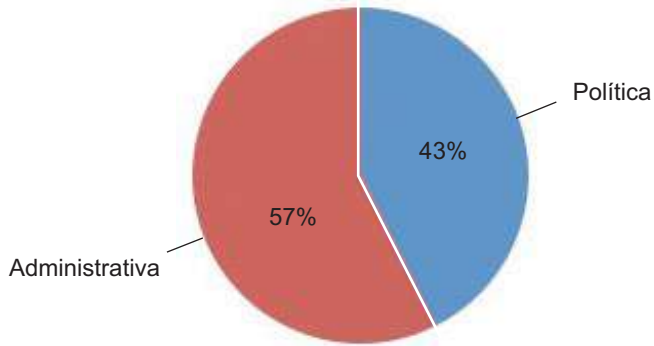
Fuente: Elaboración propia. ¿En qué rama de estudios se ha formado el responsable de la gestión relacionada con políticas de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? (N = 115).

6.6.3. Vinculación de los responsables de la gestión

Una categoría relevante que se preguntó en el cuestionario atiende a la vinculación institucional de los servidores públicos gestores del GA (ver gráfico 6.16). Para la cual se establecieron dos opciones de respuesta: vinculación política y vinculación administrativa. Los primeros que tienen una vinculación política con los gobiernos, refieren a cargos de elección popular o de designación política de confianza. Y los segundos, con una vinculación administrativa, se refiere a funcionarios quienes desempeñan un trabajo de carácter técnico-administrativo y asumen el puesto por méritos y capacidades.

Respecto a la vinculación de los funcionarios consultados en este estudio los resultados indicaron que el 57% asumen una posición pública de carácter administrativo o técnico, mientras el 43% asumen un cargo de carácter político. En este sentido, es lógico pensar que esta categoría conlleva un análisis más particular en relación al acceso a los cargos, pero es un variable que sirve de control en futuros análisis.

Gráfico 6.16. Vinculación de los responsables de gestionar

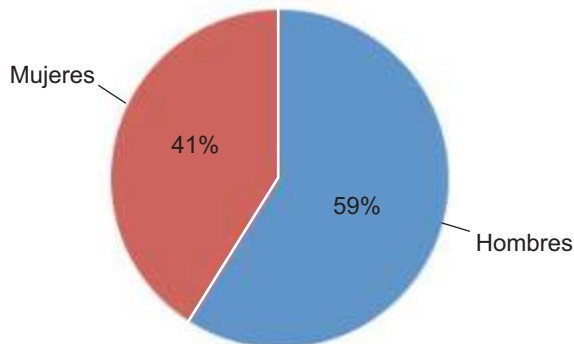


Fuente: Elaboración propia. ¿Qué tipo de vinculación tiene usted con su Ayuntamiento? (N = 115).

6.6.4. Género de las personas responsables

Una variable que se consideró en el estudio fue el género de las personas responsables de la gestión del GA en los ayuntamientos analizados (ver gráfico 6.17). En este caso, se observa que las personas en el ámbito local que lideran la gestión del GA son hombres en un 59% de los casos, mientras el 41% son mujeres. Esto muestra de una brecha medianamente considerable en términos de género respecto a las personas que asumen las responsabilidades.

Gráfico 6.17. Género de las personas responsables



Fuente: Elaboración propia. Género. (N = 115).

6.6.5. Edad de las personas responsables

En relación a la edad de los responsables de gestionar el GA en los gobiernos locales españoles, se observa que el promedio de edad se sitúa en los 45 años. Al mismo tiempo, el rango de edad de los responsables de GA se sitúa entre los 27 y 65 años (teniendo en cuenta que en esta variable se alcanzó una N de 104, esto refleja que 11 personas de los 115 prefirieron no compartir su edad, ya que esta era una pregunta opcional).

6.7. ANÁLISIS FACTORIAL EXPLORATORIO (AFE)

Como se ha expuesto con antelación, esta investigación emplea un *Análisis Factorial Exploratorio* (AFE) para examinar los factores que se generan a partir de los conceptos asociados. Este análisis recoge los doce conceptos establecidos en la pregunta: ¿qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto? En este apartado se muestran los resultados obtenidos.

El AFE arrojó tres factores relevantes (ver tabla 6.2) que agrupan a los conceptos de una forma sumamente interesante y relevante que muestra el factor de correlación de cada concepto. Estos conceptos están ligados a la literatura sobre GA. En la siguiente tabla (ver tabla 6.3) se resaltan con dos asteriscos las correlaciones más fuertes y con un asterisco las medianamente fuertes.

El factor 1 es interpretado como la perspectiva que asume y entiende el GA como *valores democráticos de corresponsabilidad*. En este factor se agrupan fuertemente los conceptos de democracia, colaboración, participación y cocreación de políticas, y también de una menor medida los conceptos de transparencia y redes sociales. Por su parte, el factor 2 es interpretado como la perspectiva de *innovación tecnológica*. Entre los conceptos que se destacan se encuentran: gobierno electrónico, ciudades inteligentes, nuevas tecnologías e interoperabilidad, con una menor intensidad se encuentra ahí el concepto de redes sociales. Por último, el factor 3 es interpretado como la perspectiva de *disponibilidad y acceso a la información*, en la que se encuentran conceptos como datos abiertos, acceso a la información y transparencia.

Tabla 6.2. Análisis factorial: Conceptos asociados a Gobierno Abierto

Variable	Factor1	Factor2	Factor3	Uniqueness
Datosabier~s			0.7222	0.3635
Democracia	0.6725			0.5734
Colaboracion	0.8234			0.2815
Transparen~a	0.4458		0.4431	0.4834
Redessocia~s	0.4884	0.4706		0.4553
Gobiernoel~o		0.7642		0.3323
Participac~n	0.7059			0.3911
Ciudadesin~s		0.7911		0.3899
Nuevatecn~s		0.8437		0.2706
Interopera~d		0.7802		0.3641
Accesoalain~n			0.7317	0.3581
Cocreacion~s	0.7914			0.3599

Nota: Análisis factorial de Componentes Principales. Método de rotación: Oblivca, Promax. (Número de observaciones 115, mostrar mayor a 3).

Tabla 6.3. Perspectivas interpretadas de los factores

Conceptos asociados a GA	Perspectiva democrática de corresponsabilidad	Perspectiva de innovación tecnológica	Perspectiva de disponibilidad y acceso a la información
Datos Abiertos			.7222**
Democracia	.6725**		
Colaboración	.8234**		
Transparencia	.4458*		.4431*
Redes sociales	.4884*	.4706*	
Gobierno electrónico		.7642**	
Participación	.7059**		
Ciudades inteligentes		.7911**	
Nuevas tecnologías		.8437**	
Interoperabilidad		.7802**	
Acceso a la información			.7317**
Cocreación de políticas	.7914**		

Fuente: Elaboración propia.

6.8. ANÁLISIS GEORREFERENCIADO DE LOS FACTORES EN EL GOBIERNO ABIERTO

Con el objetivo de profundizar el análisis descriptivo de los factores/perspectivas de GA, se presenta de forma gráfica los resultados del AFE. Para una mejor visualización se utiliza el programa ArcGIS que georreferencia los resultados por municipio a través de mapas del territorio español indicando el nivel de desarrollo. En los siguientes mapas se pueden observar diferentes niveles de factores georreferenciados por municipios en el territorio español. Los datos se agrupan en tres niveles que corresponden a la perspectiva de desarrollo alto, desarrollo medio y desarrollo limitado de GA. Por lo tanto, se puede pensar en ciertas características municipales para comprender por qué algunos municipios están orientados a desarrollar distintos tipos de perspectivas de GA que corresponden a los: a) valores democráticos de corresponsabilidad, (b) innovación tecnológica, y (c) disponibilidad y el acceso a la información.

Los siguientes mapas muestran el nivel de desarrollo de las tres perspectivas antes mencionadas. La figura 6.1 muestra un mapa que identifica a los municipios españoles analizados correspondientes a la perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad. La figura 6.2 muestra un mapa de la perspectiva de innovación tecnológica en el mismo sentido. Y, por último, la figura 6.3 muestra un mapa de la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información. Las tablas que muestran los índices de los factores por municipio se encuentran en el anexo 4.

Figura 6.1. **Mapa vinculado a la perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad**



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6.2. Mapa vinculado a la perspectiva de innovación tecnológica



Fuente: Elaboración propia.

Figura 6.3. Mapa vinculado a la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información



Fuente: Elaboración propia.

Los mapas mostrados, y los indicadores que se presentan, facilitan la comparación en cuanto al nivel de desarrollo de cada municipio encuestado según los tres factores que emplea el AFE. En resumen, se puede apreciar un mayor desarrollo del factor de disponibilidad y acceso a la información y un menor desarrollo del factor de innovación tecnológica en las ciudades que forman

parte de la investigación. Por otro lado, este análisis georreferenciado sirve como base para determinar en futuros estudios la relación con variables demográficas, geopolíticas, económicas o de desarrollo social.

Para dar ejemplo de esta cuestión, se mencionan algunas correlaciones relativas a las dos ciudades más grandes de España: Madrid y Barcelona. Los resultados indican que la política de GA de Madrid está fuertemente orientada a la disponibilidad y el acceso a la información (puntuando 5/5), pero también presenta un fuerte desarrollo en innovación tecnológica (puntuando 5/5), así como a los valores democráticos de corresponsabilidad (puntuando 5/5). Por su parte, el caso de Barcelona, también presenta fortaleza en la perspectiva disponibilidad y el acceso a la información (puntuando 5/5). Sin embargo, está menos desarrollado en valores democráticos de corresponsabilidad (puntuando 4.67/5), y menos aún a la innovación tecnológica (puntuando 3.60/5). De esto se puede inferir que las políticas de GA son impulsadas con diferente fuerza de acuerdo a las perspectivas de cada instancia de gobierno. También, se deduce que asumen diferentes problemas y plantean distintas herramientas para enfrentarlos.

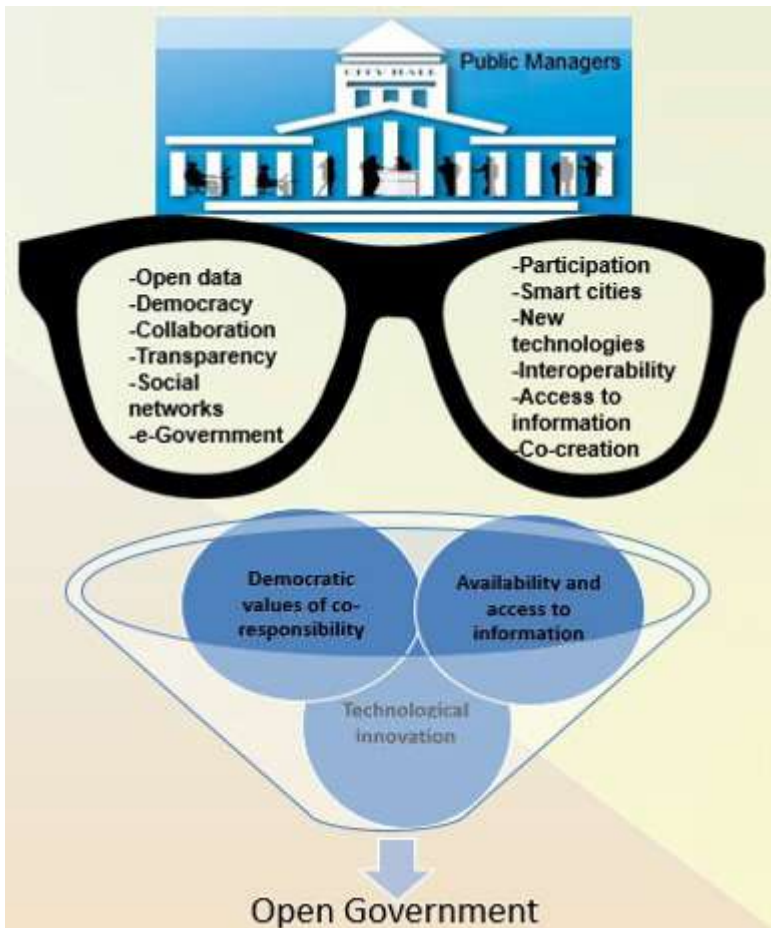
6.9. MODELO DE PERSPECTIVAS DE GOBIERNO ABIERTO (MPGA): UNA PROPUESTA

Basado en las perspectivas de gobierno abierto que establecen Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García (2017), se desarrolla un modelo original que propone tres grandes dimensiones que se emplean como referencias para analizar la configuración de políticas de GA en un gobierno determinado (ver figura 6.5). Estas dimensiones simbolizan las perspectivas con las que normalmente se asumen las políticas de GA: a) Valores democráticos de corresponsabilidad, b) Innovación tecnológica, y c) Disponibilidad y acceso a la información. De esta forma se configura un arquetipo denominado *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto* (MPGA) que resulta útil para entender y explicar cómo se constituyen las políticas de GA en un gobierno que está desarrollando, adoptando e implementando, acciones y programas relacionados con la apertura gubernamental.

El modelo se construye a partir de trece conceptos que surgen de la revisión de la literatura y que son analizados empíricamente en un estudio de Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García (2017) (ver figura 6.4). Este estudio fue revalorado y ajustado a una revisión de literatura más amplia que incorporó el concepto de «rendición de cuentas». Este concepto posee características propias que le permiten desasociarse del concepto de transparencia, como se presentaba originalmente en el estudio de Ruvalcaba-Gómez *et al.* (2017). Los trece conceptos que configuran las tres dimensiones mencionadas son: acceso a la información, ciudades inteligentes, cocreación, colaboración, datos abier-

tos, democracia, gobierno electrónico, interoperabilidad, nuevas tecnologías, participación ciudadana, redes sociales, rendición de cuentas, y transparencia. Estas dimensiones son respaldadas a partir de múltiples estudios teóricos y empíricos que se han venido abordando y discutiendo en la literatura académica referente a GA. Diversos autores han construido un nutrido debate sobre qué es y qué no es el GA, sus elementos, conceptos, dimensiones y categorías, de tal manera que hoy es posible sustentar sólidamente las tres dimensiones del MPGA. A continuación, se explica en qué consiste cada una de las perspectivas mencionadas.

Figura 6.4. Imagen del poster: *Public Managers' Perceptions about Open Government: A Factor Analysis of Concepts and Values*



Fuente: Ruvalcaba-Gómez, Criado y Gil-García (2017).

6.9.1. Perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad

En la actualidad, las democracias han adoptado una serie de ideas y valores que constituyen un sistema representativo donde prevalece la voluntad de la mayoría de una sociedad. En algunas sociedades, el sistema democrático ha adoptado mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones más allá de la simple elección periódica de los representantes políticos (Habermas, 1996). En esta lógica, la responsabilidad de los asuntos públicos se ha hecho compartida entre la sociedad y el gobierno, dando pie a la configuración de una perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad. La corresponsabilidad, como valor, es asumida desde un modelo de GA y configurada a partir de una serie de conceptos como democracia, colaboración, participación ciudadana, y cocreación.

Por un lado, autores como Janssen, Charalabidis, y Zuiderwijk (2012) han categorizado los beneficios del GA en una dimensión «política y social» en la que agrupan diversos elementos como la transparencia, la rendición de cuentas democrática, el empoderamiento y la participación ciudadana o el proceso de creación de políticas. Estos elementos están directamente vinculados a la «perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad» entendida como la construcción de las decisiones públicas de forma colectiva y de responsabilidad compartida entre la esfera gubernamental y la sociedad civil para tomar decisiones, cocrear e implementar políticas públicas.

Para reforzar esta perspectiva se puede señalar que Wijnhoven, Ehrenhard, y Kuhn (2015) han establecido —como resultado de un estudio— tres objetivos de las prácticas de GA que están sumamente vinculados a la visión democrática de corresponsabilidad. Esta vinculación obedece a una visión colaborativa de la ciudadanía como fuente de propuestas en materia de política y a la idea de innovación ciudadana como elementos sustanciales del GA.

Un referente transversal que respalda las perspectivas establecidas es el trabajo desarrollado por Abu-Shanab (2015), que arrojó seis factores a considerar dentro de su análisis del GA: intención de uso, calidad de información, accesibilidad a la información, rendición de cuentas, colaboración y empoderamiento. La perspectiva sustentada en este apartado tiene relación directa con los factores nombrados por Abu-Shanab sobre colaboración y empoderamiento ciudadano. En ellos se reflejan valores de inspiración democrática a los que también hace referencia Vigoda (2002), quien destaca estos principios ligados a la democracia en el sistema de gobierno.

Otro importante estudio que tiene relación con las perspectivas sustentadas en el MPGA es el trabajo de Williamson y Eisen (2016), en el que clasifican tres procesos de gobernabilidad desde un enfoque de GA. Uno de estos procesos es denominado por los autores como intervenciones destinadas a ampliar el compromiso y la participación del público. Al analizarlo, resulta bastante

consistente con los conceptos de participación, colaboración y democracia vinculados a la perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad.

6.9.2. Perspectiva de innovación tecnológica

La innovación tecnológica es un factor clave para el desarrollo dentro de la gestión pública que consiste en generar productos y servicios a partir de elementos nuevos orientados a los ciudadanos. En este sentido, es posible asociar la perspectiva de innovación tecnológica al modelo de GA cuando se vincula a conceptos como gobierno electrónico, nuevas tecnologías, interoperabilidad, ciudades inteligentes y redes sociales.

Dentro del estudio de GA, el uso de tecnologías es un común denominador. Gascó (2014) destaca la relevancia del uso de las tecnologías como elemento imprescindible en la construcción de GA. Por su parte, Criado (2016) señala que la innovación pública es el camino que debe seguir toda administración que aspire a ser inteligente y dar respuesta a los retos de la gobernanza que se presentan hoy en día. Adicionalmente, un estudio de Wirtz, Piehler, Thomas, y Daiser (2015) destaca el uso de las nuevas tecnologías como factor común entre las barreras para la implantación del GA. Estos elementos soportan la perspectiva de innovación tecnológica que se asume en este estudio.

Sin duda, uno de los autores que se ha convertido en referente de la perspectiva de «innovación tecnológica» es Noveck. Esta autora destaca en sus trabajos la potencialidad del uso inteligente de tecnologías para hacer GA. Noveck ha desarrollado diversos estudios sobre ciudades inteligentes y su relación con el GA que constituyen una base fundamental para posteriores análisis (Noveck, 2009, 2015). La autora habla de formas de potencializar e incorporar el conocimiento desde la ciudadanía a la acción de gobierno, este conocimiento tiene gran valor para resolver problemas públicos.

Es importante señalar que diversos trabajos académicos sobre GA han partido de antecedentes de gobierno electrónico con el objetivo de realizar una diferenciación y categorización particular. A modo de ejemplo, Bertot, Gorham, Jaeger, Sarin, y Choi, 2014; Criado *et al.*, 2013; Ganapati y Reddick, 2012; Janssen y Estevez, 2013; Linders, 2013; Oszla y Kaufman, 2014 han realizado estudios que permiten evidenciar la importancia de la perspectiva de «innovación tecnológica». Otro referente que da respaldo al factor de innovación tecnológica es la declaración de GA que hace la OGP, en la cual se establece que aumentar el acceso a las nuevas tecnologías es un elemento esencial para la apertura gubernamental y la construcción de un modelo de GA (OGP, 2011).

Esta perspectiva guarda relación con los factores de intención de uso y calidad de información que establece Abu-Shanab (2015). Los factores men-

cionados representan y constituyen elementos fundamentales relacionados con el GA y vinculados al uso de tecnologías en el gobierno y de innovación gubernamental. Estos conceptos integran una dimensión más amplia que incluye importantes prácticas gubernamentales que han sido debatidas desde una perspectiva más analítica y teórica por autores como Harrison *et al.* (2012), Lor y Britz (2007), y Dawes (2010).

De acuerdo con la clasificación de Williamson y Eisen (2016), una de sus categorías de GA es denominada como esfuerzos para mejorar la capacidad de respuesta y la rendición de cuentas. A partir de esta categoría se puede inferir que dichos esfuerzos hoy en día se logran a través del uso de tecnologías como el Internet y otras herramientas aunadas a la innovación tecnológica de la web 2.0 y las tecnologías sociales. Por lo anterior se puede asumir la relación que guarda con los conceptos de nuevas tecnologías e interoperabilidad.

6.9.3. Perspectiva de disponibilidad y acceso a la información

En los últimos años, los gobiernos han mostrado interés en fortalecer instituciones y marcos normativos con el fin de garantizar el acceso a la información pública y promover la transparencia gubernamental como respuesta a una demanda ciudadana que exige la legitimación de la acción de los gobiernos. En este sentido, se establece una perspectiva de GA en relación a la disponibilidad y acceso a la información que considera conceptos como datos abiertos, acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas.

En la literatura académica es posible encontrar estudios relacionados con esta visión como el desarrollado por Sandoval-Almazan (2011), que propone un modelo de dos perspectivas de GA. En él señala que existe una perspectiva de «puerta trasera» que está orientada a la vieja idea de que el gobierno es propietario de la información pública; luego lo contrasta con una perspectiva de la «puerta de entrada» que representa la apertura que permite la construcción de un GA. Sin embargo, Sandoval-Almazan (2011) debate otras dimensiones de GA en base a Dawes (2010) quien propone el modelo «*stewardship and usefulness*» que simplifica la utilidad de la transparencia gubernamental. Esta idea señala que son los datos abiertos el camino para entender la apertura y la transparencia. Dicha perspectiva está fuertemente asociada a la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información propuesta en este estudio, la cual también encuentra soporte en otros análisis (Attard *et al.*, 2015; 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; Whitmore, 2014; Wirtz *et al.*, 2016; Yang *et al.*, 2014; Zuiderwijk y Janssen, 2014).

En la línea de la investigación de Abu-Shanab (2015), el autor configura elementos de accesibilidad a la información y rendición de cuentas que tienen una conexión directa con el GA, particularmente en relación de la perspectiva de disponibilidad y acceso a información. Del mismo modo, los elementos de transparencia y acceso a la información tienen un respaldo en estudios que han vinculado la normativa de transparencia y derechos de acceso a la información pública con el GA (Dawes y Helbig, 2010; Jaeger y Bertot, 2010).

Por otra parte, existe una propuesta de clasificación de los procesos de gobernabilidad en GA presentada por Williamson, y Eisen (2016) entendida como «iniciativas para aumentar la transparencia». En la clasificación que realizan estos autores es evidente que existe una relación entre políticas de transparencia, normativas de acceso a la información y datos abiertos. Estos conceptos corresponden con la perspectiva denominada disponibilidad y acceso a la información que sostiene el MPGA. La correspondencia entre los tres procesos de gobernabilidad del GA de Williamson y Eisen con las tres perspectivas aquí sustentadas, sorprende y cobra sentido pragmático para entender el desarrollo del GA.

Figura 6.5. Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA)



Fuente: Elaboración propia.

6.10. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

En este capítulo se han presentado algunos resultados descriptivos del estudio sobre las percepciones del GA en los gobiernos locales de España y de la aplicación del análisis factorial exploratorio. También se ha propuesto un modelo analítico con base en las perspectivas de GA, lo que lleva a plantear algunas discusiones y conclusiones que tienen implicaciones prácticas dentro de las administraciones públicas locales y que cuentan con una relación muy directa con el GA. El estudio realizado permite aproximarnos a la realidad de las políticas públicas de GA en el ámbito de las administraciones locales españolas. En concreto, este análisis permitió concluir en algunos aspectos que ofrecen una visión general sobre cómo se está afrontando esta nueva filosofía en la gestión pública local. Los datos ofrecen evidencias acerca de la adopción de una nueva perspectiva de gobernanza pública y permiten observar un panorama de las políticas públicas que se están implementando bajo la concepción del GA.

Los datos descriptivos confirman que las políticas de GA se encuentran en una fase emergente en cuanto a su concepción y definición entre los gobiernos locales españoles. Por ello, los resultados permiten afirmar que este concepto es comprendido de manera diversa y heterogénea. También resulta evidente que existen determinados temas que están más consolidados dentro del GA. Entre ellos se puede destacar la transparencia y la participación ciudadana.

Los mecanismos ligados a la transparencia y el acceso a la información destacan como las prácticas más habituales en la implementación del GA que llevan a cabo las administraciones locales. En este aspecto también destacan los mecanismos de participación ciudadana y de democratización de la toma de decisiones públicas. Estas prácticas se ven reflejadas en políticas públicas que buscan implicar a los ciudadanos en ambientes colaborativos y visibilizar la información del sector gubernamental.

Los hallazgos obtenidos en este estudio permiten afirmar que los responsables de las administraciones públicas locales le otorgan una alta importancia al tema de GA. Sin embargo, los datos también muestran que la percepción de éxito aún no se ha logrado en la misma medida. Esto permite concluir que el proceso de consolidación de las políticas de GA se encuentra en una etapa inicial, lo que queda de manifiesto en la incipiente incorporación de estrategias de apertura gubernamental y participación ciudadana que superan los límites de las prácticas tradicionales.

En lo relativo a la variable «éxito», la percepción es que las estrategias de transparencia han tenido mejor desempeño, seguidas por las de participación ciudadana. También el GA es percibido en su conjunto como una estrategia exitosa. Por otro lado, las estrategias que se perciben como menos exitosas son las de datos abiertos. Esto refleja que el GA requiere una planificación estra-

tégica de cara a lograr una traducción de la retórica y discursos políticos en acciones de política pública con valor social que promuevan la explotación de los datos públicos.

Otro de los aspectos clave se refiere a las herramientas implementadas en materia de GA dentro de los gobiernos locales españoles. Se obtuvieron datos que revelan que las herramientas más utilizadas y más eficaces son las que tienen que ver con la materia de transparencia y de participación ciudadana. En el caso de la transparencia se encontró que los «portales específicos de transparencia» y la «página web del ayuntamiento» son las que más presencia tienen, en concordancia con el uso de «redes sociales» y las «oficinas de atención al ciudadano». Ello nos habla de un avance medianamente uniforme en transparencia, tal vez debido a los imperativos normativos y legales, pero también a elementos mediáticos y culturales.

Por su parte los esquemas de participación ciudadana mostraron una relación menos homogénea en el uso y la eficacia de las herramientas. En términos de utilización destaca la «página web institucional» y las «redes sociales», mientras en la eficacia resaltan las «juntas vecinales». Estos resultados permiten concluir que se encuentra latente un proceso de transformación en el interior y exterior de las administraciones públicas que se presenta de forma paulatina y es heterogéneo entre los diferentes ayuntamientos, en función de factores tecnológicos, ambientales, políticos y socioculturales. En otras palabras, conviven herramientas presenciales (de base analógica) y digitales (con una lógica 2.0) que producen la necesidad de combinar esfuerzos y diseñar convenientemente su implementación en las comunidades locales.

En los resultados relacionados con las áreas y perfiles de gestión del GA, se puede apreciar una diversidad de enfoques y múltiples disciplinas que convergen en su desarrollo. Destaca el carácter trasversal de oficinas gubernamentales que asumen estas tareas. Entre las áreas que gestionan el GA en las administraciones locales sobresalen transparencia, nuevas tecnologías y participación ciudadana. Así mismo, se puede concluir que el GA se inserta en un modelo de gestión pública que requiere la participación conjunta de políticos, directivos y técnicos para impulsar, diseñar e implementar acciones orientadas a la apertura gubernamental y a la generación de valor público.

En tanto a las perspectivas construidas a partir del análisis factorial, se puede decir que aportan una nueva categoría estructural con respaldo empírico que ayuda a entender las perspectivas del GA desde la óptica implementadores de las respectivas políticas en los gobiernos locales españoles. Los resultados mostrados permiten observar tres claros enfoques con los que se está abordando el GA. Por un lado, la perspectiva democrática de corresponsabilidad, factor que agrupa fuertemente los conceptos de democracia, colaboración, participación y cocreación de política. Por otro lado, una perspectiva de innovación tecnológica, que concentra contundentemente los conceptos de gobier-

no electrónico, ciudades inteligentes, nuevas tecnologías e interoperabilidad, y más ligeramente el concepto de redes sociales. Por último, la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información, en la que se encuentran conceptos de datos abiertos, acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas. Las tres dimensiones tienen características muy potentes ya que, al margen de tener respaldo empírico, son compatibles con amplia teoría y literatura académica sobre GA, como se explica en la propuesta del MPGA.

Con base en los datos es posible inferir que el GA se ha incorporado a la agenda pública a medida que los ayuntamientos se han dotado de departamentos y personal específico para la implementación de iniciativas al respecto. Aunque ya se ha apuntado que las orientaciones de los mismos son diversas, no deja de ser cierto que el tema ha permeado los gobiernos locales y progresivamente se ha instalado en la esfera administrativa. Por otro lado, este mismo fenómeno se puede entender desde la lógica del buen gobierno, de manera que la incorporación de iniciativas también podría entenderse como una búsqueda de legitimidad ante los problemas de opacidad y la percepción de corrupción de la ciudadanía.

Derivado del análisis, es fundamental destacar la importancia de incorporar enfoques teóricos que permitan comprender los procesos a partir de las evidencias relativas al desarrollo e implementación del GA. Por ello la relevancia de las perspectivas identificadas dentro del MPGA, las cuales proporcionan un marco analítico con un alcance más allá del entusiasmo de los promotores de este modelo, poniendo en relieve los fundamentos que construyen las políticas públicas de GA. A partir de los resultados presentados en este capítulo surge la necesidad explicar de manera más concreta sobre el porqué determinados gobiernos locales adoptan políticas de GA, el siguiente capítulo profundiza sobre esta cuestión.

CAPÍTULO 7

ESTUDIO DE CASO DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO ABIERTO EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

En este capítulo se presentan los resultados del estudio de caso de Madrid sobre la adopción de la política de Gobierno Abierto (GA). El estudio de caso tiene el objetivo de explicar los elementos y factores que han impactado en el proceso de adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid. Para abordar este objetivo se llevó a cabo una rigurosa estrategia metodológica consistente en la realización de veinte entrevistas en profundidad a diversos «actores relevantes» que intervinieron activamente en el proceso de adopción e implementación de la política de GA del Ayuntamiento de Madrid.

La estrategia de investigación para realizar este estudio de caso, se fundamenta en el *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM) de Kingdon (1984, 1995) como marco teórico. A través de este enfoque fue posible indagar en el propósito de la *Política de Gobierno Abierto de Madrid* (PGAM), identificar a los actores relevantes en el proceso de configuración de la política y definir las condiciones políticas que permiten la inserción del tema en la agenda de gobierno. Particularmente, el ECM es útil para determinar los factores en el proceso de adopción de la PGAM. Siguiendo el procedimiento que plantea el enfoque se lograron identificar diferentes factores asociados a las corrientes de los problemas, las políticas/alternativas y lo político, así como rasgos vinculados a los emprendedores de políticas y a la ventana de oportunidad.

Un total de veinte entrevistas fueron conducidas para el análisis. Las entrevistas fueron focalizadas a actores relevantes dentro del proceso de desarrollo e implementación de la política de GA. Entre estos actores entrevistados se encuentran 12 funcionarios del gobierno municipal que, por su responsabilidad concreta, participaron en ciertos momentos de los procesos de realización de las políticas de GA. Este análisis también considera a 8 actores relevantes externos al gobierno municipal: representantes de asociaciones, colectivos

sociales y entusiastas del GA que de una u otra manera fueron partícipes de estos procesos. Para procesar y hacer el análisis de la información obtenida, cada entrevista fue transcrita y codificada independientemente utilizando el software Atlas.ti 7.

Por otro lado, se presenta un análisis de la configuración de las perspectivas de GA en el caso de Madrid. Este análisis emerge de la implementación del *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto* (MPGA) como instrumento para establecer tres dimensiones (valores democráticos de corresponsabilidad, innovación tecnológica, y disponibilidad y acceso a la información), tal y como se desarrolló en el capítulo anterior, que fueron empleadas para analizar las visiones con las que se aborda el GA dentro del caso de Madrid. También se presenta un análisis de coocurrencias entre los códigos que permite aproximarse a la relación discursiva entre los temas que convergen dentro del desarrollo de la PGAM.

Este capítulo completa la dimensión empírica a través del estudio del caso del Ayuntamiento de Madrid. Como se planteó en la parte inicial de la investigación, la selección del caso del Ayuntamiento de Madrid se fundamenta en su carácter singular, no sólo como capital de España y administración de referencia en el ámbito local, sino también por el proyecto relacionado con la PGAM implantado desde el cambio de gobierno producido en 2015, lo que ha permitido un seguimiento y análisis de su incorporación en la agenda pública durante los últimos años. Al mismo tiempo, se trata de uno de los primeros quince gobiernos subnacionales que ha desarrollado un plan de GA bajo el auspicio de la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que también confirma el compromiso político adquirido con el tema.

A partir de aquí, el resto del capítulo aborda todas las cuestiones planteadas con el siguiente plan. Primero se discute sobre el propósito de la política de PGAM, considerando tres ideas clave: a) generar confianza y combatir la corrupción a partir de la transparencia; b) hacer efectiva la incidencia de la sociedad a partir de la participación ciudadana; y c) poner de relieve la necesidad de modernización e innovación en la gestión del Ayuntamiento. En segundo lugar, el capítulo se adentra en los actores clave en el proceso de configuración de la PGAM, teniendo en cuenta no sólo la nueva estructura de gobierno municipal ligada al GA, sino también otros actores políticos y sociales que resultaron esenciales en el momento de relanzamiento de esta política pública. Tercero, el capítulo revisa las condiciones políticas para el surgimiento de la PGAM. A ellas, en cuarto lugar, se suman los factores relevantes durante el proceso de adopción de la PGAM, teniendo en cuenta las tres corrientes definidas por Kingdon (1984) (los problemas, las políticas y lo político), así como la ventana de oportunidad y los emprendedores de políticas. Finalmente, se realiza un análisis que combina la dimensión cualitativa del estudio de caso con un análisis cuantitativo del discurso que permite establecer co-ocurrencias

entre los conceptos más usados por los actores, establecimiento su relación con las tres maneras de entender las políticas de GA identificadas en el capítulo anterior.

7.1. EL PROPÓSITO DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO ABIERTO EN MADRID (PGAM)

En relación al propósito de la PGAM, se evidenciaron una serie de elementos relevantes relacionados con las razones que dieron lugar al surgimiento e inserción en la agenda del gobierno local. Bajo la pregunta principal *¿Cuál fue el propósito de la Política de Gobierno Abierto en Madrid?* Se obtuvo una variedad de respuestas que podrían resumirse en *«la necesidad de responder a una demanda de democratización y al problema de desafección política»*. Sin embargo, a partir de esta respuesta se desagregan ciertos elementos prácticos del propósito de la PGAM que se desarrollan en los siguientes apartados.

7.1.1. **Generar confianza y combatir la corrupción a partir de la transparencia**

Sin duda, la corrupción es el tema con mayor recurrencia entre los entrevistados cuando se les cuestionaba sobre la problemática que enfrentaba Madrid. En las opiniones se destaca que la opacidad en la administración pública (local y nacional) es un problema de gran dimensión que afecta directamente a la sociedad. En la entrevista se mencionó que (3) *«había una sensación de la ciudadanía española de que había demasiada corrupción, de que había una sensación de impunidad por parte de las administraciones públicas, había una queja desde hace muchos años por el hecho de que digamos, las administraciones estaban de espaldas a los ciudadanos»*.

De algunas observaciones recogidas, se deduce que el Gobierno de Madrid consideró que difícilmente podía tener éxito una política de GA sin establecerse una mínima confianza entre sociedad y gobierno. Los actores entrevistados eran conscientes de la complejidad que representaba generar confianza social puesto que Madrid había sufrido numerosos escándalos de corrupción. En relación a lo anterior, uno de los entrevistados consideró que (2) *«por un lado, un azote de casos de corrupción tremendo en esta ciudad, y por otro lado ha habido una arbitrariedad en el ejercicio de poder, donde los gobiernos venían tomando las medidas más importantes, sin participación ciudadana directa, ni tampoco indirecta»*. También se habló de que (1) *«una de las problemáticas más evidentes era la corrupción pública, sin duda, eso supone o lleva a un desapego, una falta de confianza en los responsables públicos»*.

El gobierno de Madrid ha implementado una serie de acciones con el fin de fortalecer la transparencia como estrategia para recuperar cierto grado de confianza. En este esfuerzo se enmarca la publicación de la Ordenanza de Transparencia. En este sentido se dijo en una entrevista que (20) *«una de las primeras cosas que hizo este gobierno en temas de transparencia fue formar un grupo de trabajo para redactar un borrador de Ordenanza de Transparencia que luego se sometió a un proceso de consulta pública, que se sometió a las organizaciones»*.

En opinión de los entrevistados, la Ordenanza ha sido un gran avance en el fortalecimiento legal de la transparencia, sin embargo, por sentido de jerarquía legislativa, esta ordenanza se vio limitada por marcos legales superiores. Al respecto se comentó que (5) *«se buscó redactar la ordenanza lo más ambiciosa que podemos, teniendo en cuenta que hay unos límites que marca la legislación Estatal»*. Esta Ordenanza se construyó colaborativamente, lo que pretendía aportar un carácter innovador en dicho proceso. En relación a ello se dijo que en este proceso (14) *«se redacta un borrador de la ordenanza y ese borrador se pone en la web de Decide Madrid y la gente puede participar, es lo que se llama legislación colaborativa, la ciudadanía puede entrar en ese borrador, verlo y marcar cosas sobre el propio borrador, sencillamente como un Google docs, con control de cambios, es un documento colaborativo»*.

El camino para fortalecer la transparencia no ha sido sencillo, como reconocieron los propios entrevistados. Mencionan que la falta de organizaciones expertas en el tema y las resistencias de los gobiernos ha representado una verdadera barrera. A este respecto, representantes de la sociedad civil mencionaron que (20) *«en España no hay una sociedad civil muy desarrollada que esté luchando por la transparencia»*. Actores no gubernamentales han reconocido avances en el Ayuntamiento de Madrid en materia de datos abiertos y rendición de cuentas, aunque también persisten opiniones en el sentido de que (15) *«no tenemos un portal de datos abiertos o de open data muy potente, porque no hay una sociedad, no hay empresas, no hay una ciudadanía que realmente lo esté demandando fuertemente»*.

El tema de rendición de cuentas ha sido complicado en Madrid puesto que las partes involucradas (gobierno y sociedad) no están familiarizadas con este tipo de prácticas. Esta complejidad queda de manifiesto en la afirmación de que (15) *«la rendición de cuentas también es molesta en ocasiones, porque no estamos acostumbrados a ello»*. En este sentido, se identificó que desde el Gobierno de Madrid apostaban por el GA como una vía para generar confianza en las instituciones de gobierno.

Una interesante opinión en torno a la transparencia hace referencia a un «efecto perverso de la transparencia», puesto que los procesos para transparentar se están burocratizando. Esto ha llegado, y/o puede llegar a afectar el rumbo de lo esencial y convertirlo en procedimientos estériles. El comentario

en una entrevista se refirió a que (17) *«hay un efecto perverso que siempre decimos, primero, provocar que la burocracia esté creando como una nueva burocracia de la transparencia, para poder generar esa transparencia de escaparate, se están generando unos mecanismos y unos procedimientos que producen esta burocracia de la transparencia y que quita recursos de otras cosas»*.

7.1.2. **Hacer efectiva la incidencia de la sociedad a partir de participación ciudadana**

Una constante discursiva entre los actores entrevistados fue dejar claro que dentro de la Administración Municipal de Madrid no había mecanismos de participación ciudadana directa como los que se establecieron posteriormente. En este sentido, se comentó que (2) *«no había participación previa. Además, en el gobierno anterior no se hacían consultas ciudadanas»*, y (1) *«es cierto que el Ayuntamiento de Madrid y sus instancias de participación no se correspondían tal vez con el reclamo ciudadano que existió»*.

El actual gobierno del Ayuntamiento de Madrid ha intentado caracterizarse por estar innovando en la forma de involucrar a la sociedad en la toma de decisión de lo público; no obstante, estos mecanismos han sido muy controvertidos. Como muestra, se mencionaron críticas como el tiempo y recursos que son invertidos en las políticas de participación; así mismo, se ha cuestionado la pertinencia del modelo como tal. En una entrevista se mencionó, (17) *«no puede ser que nos lleve más tiempo la participación que la acción y que la gestión, es decir, la misión fundamental de un gobierno es la de gobernar, gestionar y hacer cosas, si estás todo el tiempo escuchando, pero no haces nada»*. En la misma línea, las barreras también han tenido una dimensión cultural por parte de las instituciones y de la sociedad, ya que para hacer efectiva la participación ciudadana se necesita creer en su poder de incidencia. Al respecto se dijo que (14) *«no todos los gobiernos, no todos los partidos quieren este tipo de cosas, hay gente que dice que esto ya es un tema personal, hay gente que decide que no quiere unirse a esta plataforma de participación, porque ya ha votado a sus representantes en Madrid y ellos son los que saben»*.

Las acciones del Gobierno de Madrid para hacer efectiva la participación ciudadana, se han desarrollado particularmente a través de mecanismos digitales, teniendo como eje principal la plataforma «Decide Madrid». Sin embargo, su efectividad ha sido cuestionada por el reducido número de usuarios activos, así como por su escaso valor cualitativo. Al respecto, un entrevistado mencionó (17) *«la participación presencial tiene un elemento de valor cualitativo mucho mayor que la participación telemática, y es que no es lo mismo el nivel de implicación de una persona con presencia física que telemática»*. En torno al discurso generalizado de que «aquí no hay cultura de la participa-

ción», se deduce que existe un amplio sector de la sociedad que no asume la participación ciudadana como un elemento de su vida diaria o al menos que no están familiarizados con ello. Esto se refuerza con afirmaciones como que (20) *«no ha habido medidas de participación, por lo tanto, no puede existir una cultura de la participación»*, lo cual tiene sentido en un escenario en el que los mecanismos de participación directa son novedosos.

Por otro lado, se encuentran organizaciones de la sociedad civil que han reconocido que Madrid ha apostado por espacios de participación en los cuales la sociedad pueda influir en la toma de decisiones. En relación a ello se dijo que (10) *«se nota receptividad, la percepción de ser un interlocutor válido a la hora de abordar tus reivindicaciones o tus reclamaciones... sí que causa una percepción de un gobierno más abierto al dialogo y al compartir experiencias para intentar mejorar con la sociedad civil»*. Atendiendo a una lógica de organizaciones e individuos que tienen intereses particulares por impulsar temas dentro de una agenda gubernamental, el Ayuntamiento recientemente ha propuesto una normativa para el registro de *lobbies*. Sobre ello se mencionó que (1) *«la regulación en materia de lobby a mi entender tiene que ver mucho con el trabajo previo que estas organizaciones de sociedad civil»*.

7.1.3. Innovación y modernización

Para Madrid, adoptar políticas de GA ha sido una oportunidad de innovar y modernizar la administración pública haciendo uso de las nuevas tecnologías y apostando por las plataformas digitales; además de ser un instrumento que busca aumentar la calidad democrática. En este sentido, un entrevistado mencionó que, (1) *«Madrid tiene la idea de innovar tecnológicamente o de aprovechar las nuevas tecnologías para innovar en procesos democráticos asociados a la toma de decisiones»*.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Madrid ha sido un gran importador de experiencias vinculadas a la innovación, puesto que han adaptado mecanismos implementados con éxito en diferentes partes del mundo. Al respecto, dijo un entrevistado: (4) *«creo que pasa por generar más innovación, es decir, en Madrid hemos generado procesos que no existían en ningún sitio del mundo, pero eso no ha sido digamos la norma, eso ha sido una pequeña excepción, alguna pequeña pincelada de cosas que hemos hecho muy innovadoras que nunca en ningún sitio se había puesto en marcha, lo normal de las cosas que hemos hecho ha sido transponer, copiar, adaptando, practicas buenas de otros sitios del mundo»*. En este sentido, los entrevistados destacaban el modelo de participación ciudadana de Suiza como un gran referente para construir la política respectiva en Madrid.

Es importante comentar que diversos actores están convencidos de que la tecnología no es un fin sino un medio para lograr los objetivos fundamentales de forma más eficaz. En este sentido un entrevistado mencionó (12) *«yo creo que poner una plataforma no es complicado desde mi punto de vista, asumir lo que ocurra en esa plataforma, es muy complicado, y hacer que la gente participe en esa plataforma es muy complicado»*. Esta cita deja claro que el reto va más allá de la aplicación de tecnologías y pone acento en la cuestión de fondo: lograr el involucramiento de la sociedad en los asuntos públicos y asumir la voluntad de la sociedad.

7.2. ACTORES EN EL PROCESO DE DESARROLLO DE LA PGAM

Para entender el proceso de desarrollo de la PGAM, es fundamental conocer a los actores que han sido relevantes en la configuración de dicha política. Por ello se busca responder a la pregunta de investigación particular *¿Qué actores participaron dentro y fuera del proceso de desarrollo de la PGAM?* En este sentido se indaga sobre la presencia de actores que tuvieron interés en la política e incidieron de alguna manera en el proceso.

La participación dentro del desarrollo de la PGAM se ha caracterizado por una variedad entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Por una parte, se encuentran actores gubernamentales que fueron agentes de cambio en las pasadas gestiones municipales. En las entrevistas destacaron algunas dependencias del Ayuntamiento de Madrid que en anteriores administraciones impulsaron trabajos relacionados a la transparencia y participación ciudadana. Tal es el caso de la «Coordinación de Modernización de la Administración», la «Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado», la «Oficina de Innovación Social» y la «Dirección de Calidad y Atención al Ciudadano». Estas dependencias del municipio se han transformado funcional y administrativamente. Algunos de los miembros que han permanecido desde las pasadas legislaturas han sido testigos de los cambios en este sentido.

Actualmente las dependencias se han reconfigurado dando lugar a un esquema mucho más orientado a un modelo de apertura gubernamental, en este caso se creó el área de gobierno denominada «Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto», la cual integra las áreas más vinculadas con GA e incluye el término expresamente en el nombre de la concejalía. El organigrama de esta área se puede observar en la figura 7.1, donde se señalan las dependencias y sus responsables que han jugado un rol relevante en la formación de la actual PGAM. Pablo Soto, concejal del área mencionada, fue el actor más referido en las entrevistas como impulsor y artífice fundamental de la PGAM. Pablo Soto, es un ejemplo de como un actor puede reunir las tres corrientes del ECM. Por un lado, fue un activista que conocía el tema y demandaba la apertura del gobierno con la ciudadanía (corriente de las políticas/alternativas

de solución); por otro lado, sabía de los problemas de corrupción y desafección que vivía la sociedad, así como la falta de mecanismos de participación (corriente de los problemas) y como también era parte del contexto político que se vivió durante el 15M, Soto asumió un activismo político apostando por una nueva formación política llamada «Ahora Madrid» (corriente de lo político).

Con la llegada al Gobierno de Madrid de la nueva formación, se abre la ventana de oportunidad para insertar el tema en la agenda gubernamental. En su calidad de emprendedor de política, Soto aprovecha la ventana de oportunidad que se había abierto para consolidar su demanda e impulsar la política de GA. Aunque Pablo Soto es el ejemplo más relevante, no fue un actor en solitario. Como él, otras personas destacaron en una lógica similar como es el caso de Victoria Anderica y Miguel Arana quienes también pasaron del activismo en temas de transparencia y participación ciudadana, respectivamente, a convertirse en actores dentro del Gobierno de Madrid.

Figura 7.1. Organigrama del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto



Fuente: Portal web del Ayuntamiento de Madrid.

También existen una serie de actores institucionales que no forman parte de una estructura de la administración pública madrileña y que han jugado un rol importante de manera indirecta. Entre ellos destacan la Federación Española de Municipios y Provincias o el Consejo Transparencia y Buen Gobierno, los cuales han desempeñado un rol activo en los temas relacionados a la apertura gubernamental, posicionado su visión y generando dinámicas de colaboración.

Por otro lado, se encuentran algunas organizaciones de la sociedad civil muy relevantes dentro de la agenda de GA en Madrid. Tal es el caso de orga-

nizaciones como Access Info Europe, Fundación CIVIO y Transparencia Internacional. Estos actores no gubernamentales promueven e impulsan temas relacionados con transparencia gubernamental, datos abiertos, rendición de cuentas, acceso a la información, etc. Estos activistas han sido combativos y propositivos en temas de apertura gubernamental. Dos actores que destacan en la PGAM y que se han mantenido en organizaciones no gubernamentales son David Cabo por parte de Fundación CIVIO y Helen Darbishire por parte de Access Info Europe. Por su parte, también se encuentra una pequeña representación de académicos y consultores que han desarrollado diversos estudios y han aportado su conocimiento para la construcción de la PGAM.

En términos generales, aunque se reconoce a ciertos actores dentro del desarrollo de la PGAM, existe la percepción de un ambiente plural y desestructurado entre los elementos que lo hacen posible, desde la implicación de los ciudadanos de Madrid hasta la voluntad institucional de la alcaldesa. En relación a ello, un entrevistado mencionó que (1) *«no se nota un ecosistema en donde haya actores claramente identificados como academia, sociedad civil, sector privado, sino que más bien hablamos de una plataforma-red, de un ecosistema en donde todo esto está ocurriendo de una forma más desestructurada, tal vez un poco más libre, menos corporativista»*.

Una opinión bastante compartida entre los entrevistados es la capacidad y protagonismo del equipo del Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto. Se señala que tenía claro sus objetivos y no dependió de otros niveles de gobierno para sacar adelante la PGAM. En este sentido se mencionó que (3) *«ni la comunidad de Madrid, ni el Gobierno Nacional han sido actores que hayan operado, ni para promocionar, ni para desincentivar el gobierno abierto en Madrid»*.

Hay una particularidad bastante relevante en la conformación del actual Gobierno de Madrid que se hace aún más notoria en el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto: la incorporación de activistas de la sociedad civil en cargos de responsabilidad institucional del Ayuntamiento. Como referencia a esto, en una entrevista se ha mencionado que (12) *«algo ha mutado evidentemente, porque quien estaba en la calle un determinado momento y criticando desde fuera de las estructuras, está ahora en las estructuras, digamos, los agentes de sociedad civil, han pasado ahora a ser agentes institucionalizados»*. En las entrevistas han sido señaladas varias personas que transitaban desde el liderazgo de movimientos sociales, hasta convertirse en los responsables de áreas determinadas del Gobierno Municipal de Madrid. Esto que para algunos representa un avance positivo, por otros es percibido como una pérdida de la capacidad crítica de las organizaciones civiles. Esta situación se identifica en la respuesta de un entrevistado que afirma que (12) *«el movimiento social se descabeza»*.

7.3. LAS CONDICIONES POLÍTICAS PARA EL SURGIMIENTO DE LA PGAM

Explicar cuáles eran las condiciones políticas en Madrid para el desarrollo del GA implica detenerse también a revisar el contexto político nacional. El contexto político en España no era positivo desde el año 2008, cuando se dejó sentir con toda su fuerza la crisis económica global. Esto originó un activismo político que planteaba diversas demandas y que crecía de manera sostenida. En el año 2011, el descontento de la sociedad con las instituciones cobra su mayor visibilidad con el surgimiento de un movimiento denominado de los «indignados» del 15M. A partir de la emergencia de este movimiento se iniciaron una serie de protestas a lo largo y ancho del territorio nacional. Madrid, como capital española, se convirtió en el epicentro nacional y en un importante espacio para catalizar dichas demandas.

Es posible sustentar cierta relación causal entre la emergencia del movimiento 15M y el surgimiento de la PGAM. Por un lado, los valores democráticos que están presentes en el GA se corresponden con ciertas demandas expresadas dentro del movimiento 15M. Un entrevistado mencionó al respecto que (7) *«un lema genérico que es “democracia real ya”, como diciendo que no hay democracia real, hay una cosa que se llama democracia, pero no es real, y bajo otro lema también importante que es “no nos representan”, diciendo, esos que están allá arriba toman decisiones no están representando lo que nosotros queremos»*. Con este antecedente, los movimientos sociales sumaron simpatías entre la sociedad y se fortalecieron. En una entrevista se mencionó también que (12) *«cuando la gente dijo: “Estamos aquí, queremos participar, hay mucha gente en desacuerdo con lo que está pasando”, yo creo que el referente es el 15M sin dudar»*. La mayoría de los entrevistados coinciden en destacar al movimiento 15M como un detonante de conciencia que exigía más democracia y protestaba en contra de la forma de representación que ocurría dentro de las administraciones públicas.

El impacto de las movilizaciones en el contexto político español se manifestó de manera contundente en las elecciones locales del 2015. En aquel proceso electoral, en las dos ciudades más grandes del país resultaron ganadoras coaliciones gobernadas por fuerzas políticas no convencionales. Al decir «no convencionales» se refiere a que no estaban conformadas por los partidos políticos tradicionales. En este sentido, un entrevistado mencionó, (15) *«el cambio político que se coló en el propio Ayuntamiento de Madrid hace un par de años con las últimas elecciones municipales debe marcarse con toda la transformación política que lleva ocurriendo en España desde hace unos años»*.

En Madrid se había estado pensando en cómo responder ante una desafección social muy evidente. Algunos entrevistados mencionaron que (18) *«en*

España ha habido una problemática de desafección fuertísima y esa desafección hay que intentar de alguna forma confrontarla y relegitimar la acción de los gobiernos». Este clima social y político necesitaba un respiro y el modelo de GA podría permitir legitimar al gobierno y empoderar a la ciudadanía.

A pesar de que los anteriores gobiernos de Madrid sabían de la necesidad de incorporar estas políticas de apertura, y aunque hubo algunos esfuerzos por formar una agenda en este sentido, no se tuvo el apoyo necesario para propiciarlo. En este sentido, se mencionó en una entrevista que (16) *«lo que el equipo nuevo ha traído ha sido una decisión y una apuesta firme, porque todo este modelo se plasme realmente y se ejecute realmente, con el gobierno anterior había ganas, pero no había el empuje necesario».*

Existen distintas perspectivas que apuntan elementos existentes en el entorno del surgimiento de Ahora Madrid como formación política. Sin duda, algo tuvieron que ver los procesos relacionados al movimiento del 15M y la desafección social. Estas condiciones vinculadas a la demanda de una democracia cercana a la sociedad, dieron el nacimiento de esta nueva formación. En una entrevista se comentó (3) *«la ciudadanía percibía un problema de desafección con las instituciones, que no con la política, hemos visto que una de las consecuencias en España ha sido incluso la emergencia de nuevos partidos políticos».* En el año 2015 Ahora Madrid llega a gobernar el municipio con Manuela Carmena como alcaldesa; sin embargo, la nueva formación política no tenía mayoría en el interior del cabildo, por lo que ha necesitado de apoyos para sacar adelante muchas iniciativas y ha enfrentado complicaciones. En este sentido, se mencionó en una entrevista que (19) *«hay problemas políticos internos, la propia composición política del pleno, es decir, la correlación de fuerzas políticas internas del ayuntamiento, no somos un gobierno en mayoría».* A pesar de las limitaciones, es posible observar que esta legislatura ha logrado promover e impulsar una política de GA con mayor entusiasmo que sus antecesores.

Es bastante significativa la transformación que sufrió Ahora Madrid. De ser un cúmulo de organizaciones de la sociedad civil con interés en incidir en la política, se convirtió en un partido político autodefinido como candidatura ciudadana de unidad popular para las elecciones locales en el 2015. Ahora Madrid fue conformado y apoyado por el partido político nacional Podemos (partido de reciente creación muy ligado al movimiento 15M), el cual sin duda tuvo un rol determinante en el triunfo de la coalición y formación política en Madrid. Tanto es así, que en el imaginario de muchos actores Podemos es la fuerza política que gobierna el municipio. Al respecto un entrevistado mencionó, (18) *«una coyuntura crítica es la llegada al poder de Podemos al Ayuntamiento de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid tenía políticas de transparencia ya bastante depuradas, desde hace por lo menos hace seis años y ahora con la llegada de Podemos ha dado el salto hacia el gobierno abierto, a la parti-*

cipación ciudadana, vías de colaboración, y preocupación por la innovación cívica».

Bajo este escenario político se generan condiciones para establecer un gobierno municipal con características propicias para promover temas de transparencia y participación ciudadana. Esto dio lugar a conformar un equipo de gobierno con diversos activistas provenientes de la sociedad civil, los cuales comenzaron a impulsar una serie de acciones innovadoras y disruptivas bajo lo que ellos consideran una estrategia de GA.

7.4. FACTORES RELEVANTES DURANTE EL PROCESO DE ADOPCIÓN DE LA PGAM

Con el objetivo de analizar las condiciones y los elementos concretos que determinaron la construcción de la política pública de GA en Madrid, se estableció la siguiente interrogante *¿Cuáles fueron los factores más relevantes durante el proceso de construcción de la PGAM?* A partir de esto, se determinaron ciertos factores que arrojó el análisis empírico de las entrevistas. Se estableció una categorización de dichos factores de acuerdo a las tres corrientes que propone el marco analítico ECM de Kingdon (1984, 1995). Con base en ello, se presentan datos sobre el rol de los emprendedores de políticas y la ventana de oportunidad que se abrió. Al final de esta sección se presenta también un análisis de coocurrencias entre la codificación de las tres corrientes de modelo y los conceptos vinculados al término de GA que fueron codificados.

7.4.1. Factores relacionados con la corriente de «los problemas»

Los factores que están relacionados a la corriente de *los problemas* surgen en un contexto dentro del cual se puede intervenir la situación o ser ignorada. Regularmente los problemas suelen ser detectados por indicadores, o también pueden ser la consecuencia de un evento extraordinario. Para que un problema sea considerado, normalmente debe captar la atención social y política, así es como el problema puede entrar a la agenda pública. Los factores identificados en esta corriente fueron: a) falta de mecanismos de participación ciudadana directa, b) carencia de un marco normativo para la transparencia, c) corrupción, impunidad y desafección, y d) una burocracia resistente al cambio. Los factores identificados representan problemáticas a las que se busca dar respuesta con la PGAM.

Falta de mecanismos de participación ciudadana directa. En el Ayuntamiento de Madrid, antes de la legislatura actual, la participación se limitaba a la representación de algunas organizaciones y a un carácter meramente consultivo e informativo. Por estas razones, no se contaba con mecanismos eficientes

para incentivar y recabar la opinión pública de forma directa. En este sentido un entrevistado mencionó, (8) *«la participación antes no se incluía en los programas políticos, la participación ciudadana era reunirse con la federación regional de municipios o asociaciones vecinales y a través de colectivos llegar a acuerdos»*. En la actual legislatura, el Gobierno de Madrid implementó una serie de mecanismos de participación directa apostando fuertemente por los medios virtuales, como la plataforma «Decide Madrid».

Carencia de un marco normativo para la transparencia. La falta de una ley de transparencia hasta el 2012, y la falta de un marco legal municipal que permitiera hacer eficientes acciones de transparencia y rendición de cuentas, representaban un problema formal y normativo. El Ayuntamiento de Madrid fue vanguardista al generar un marco normativo propio conocido como la Ordenanza de Transparencia. A pesar de este avance, el problema persiste en razón a la barrera legal que limita las competencias municipales en la materia y las subordina al marco jurídico estatal. Al respecto se dijo, (19) *«las normativas nacionales limitan mucho la capacidad del propio gobierno local para auto organizarse y para dotarse de recursos suficientes como para responder a la exigencia democrática»*. En el mismo sentido, se mencionó que (5) *«en este país no hay ningún trámite de consulta pública a la ciudadanía sobre los proyectos de ley, y la primera vez que se hace es con la Ley de Transparencia en el año 2012, en Madrid se ha replicado a la hora de aprobar nuestra Ordenanza de Transparencia cuando todavía no era obligatorio»*.

Corrupción, impunidad y desafección. Sin duda, un elemento que apareció de manera recurrente son los casos de corrupción e impunidad que se han presentado en diversos ámbitos de gobierno a lo largo y ancho del territorio español. Madrid no ha sido la excepción y como evidencia de ello se comentó en una entrevista que se percibía (5) *«un cansancio, un hastío de la población por todos los casos de corrupción pública»*. La percepción de impunidad era una constante de indignación y reproche de parte de la sociedad a los gobiernos españoles, esto alimentó un hartazgo social y una pérdida de credibilidad. Consecuentemente, se ha percibido una desafección política y distanciamiento entre gobierno y ciudadano, se mencionó que (9) *«había un sentimiento fuerte de desafección ciudadana, o sea, falta de identificación y de interés con la vida municipal»*, a lo que la nueva gestión del ayuntamiento ha intentado dar respuesta con la política de GA.

Una burocracia resistente al cambio. Un problema al que la PGAM busca dar respuesta, fue detectado en torno a una barrera burocrática, que se percibe como una resistencia a cambiar el funcionamiento de la gestión pública. Esto es un reto dentro del modelo de apertura gubernamental que deben afrontar las Administraciones públicas. El Ayuntamiento de Madrid ha avanzado en este sentido y en relación a ello se mencionó que (16) *«internamente los propios funcionarios y las propias estructuras frenábamos mucho la puesta en marcha*

de todo esto, porque a los funcionarios les suponía un extra en su trabajo» y (2) «tienes un cuerpo de funcionarios que por rutina les cuesta mucho cambiar ciertas actitudes». El concepto «burocracia» constituye un elemento que se asocia con ineficiencia por parte de la administración pública. En el imaginario colectivo de algunos entrevistados se percibe que la burocracia es ineficiente, lenta y resistente al cambio; por lo que se visualiza al GA como un posible remedio ante estos problemas.

7.4.2. Factores relacionados con la corriente de «las políticas (alternativas)»

Los factores vinculados a la corriente de *las políticas* se revelan como las ideas y soluciones, las cuales presentan alternativas que dan respuesta a la problemática a modo de acciones. La corriente asume que una serie de expertos o conocedores del tema aportan sus opiniones para buscar soluciones, estos expertos suelen ser científicos, académicos y funcionarios con conocimiento del tema. Los factores que surgen de esta corriente fueron: a) nuevos mecanismos incluyentes y herramientas tecnológicas, b) innovación y casos de éxito internacionales, c) interiorizar la participación ciudadana, d) la apuesta por la democracia directa: Decide Madrid, e) el marco normativo y la ordenanza, f) ecosistema colaborativo con actores no gubernamentales, g) debate respecto la publicación de datos, h) desconocimiento y dispersión conceptual del «Gobierno Abierto», i) formación y colaboración interinstitucional, y j) isomorfismo.

Nuevos mecanismos incluyentes y herramientas tecnológicas. Madrid ha puesto en marcha una serie de mecanismos que hacen parte a los ciudadanos de la toma de decisiones públicas y legitiman en gran medida la acción de gobierno. A través de cada mecanismo se busca abordar una solución, en este sentido se mencionó que (7) *«la participación la estamos resolviendo a través de esas herramientas digitales, que lo que hace es reducir los recursos a casi nada, sin casi recurso hemos podido sacar procesos de lo más complejos».* Por otro lado, los mecanismos y herramientas tecnológicas también tienen por objetivo hacer eficientes los procesos de acceso a la información y datos abiertos. En este sentido se dijo que (4) *«está el catálogo de información pública que contiene todos los conjuntos de datos que van a ser publicados en datos abiertos».* Un aspecto que surgió en las entrevistas tiene que ver con las limitaciones con los que cuenta Madrid para potencializar la política de GA. Al respecto se manifestó que (20) *«no es tecnología de punta ni mucho menos, estamos muy lejos de eso, hay muchas carencias tecnológicas».* Madrid ha apostado por plataformas digitales que no han podido llegar a muchos sectores de la población como pueden ser los adultos mayores o las personas que no utilizan o no tienen acceso a Internet. En este sentido un entrevistado comen-

tó, (16) *«existe una parte importante de brecha digital que impide la participación a mucha gente»*.

Innovación y casos de éxito internacionales. Fomentar la innovación ha ofrecido a Madrid un universo de posibilidades para cambiar los esquemas convencionales de relación entre gobierno y ciudadano, propiciando una relación más directa y vanguardista. Por otro lado, Madrid ha sido un gran canalizador de casos y experiencias exitosas a nivel internacional. En este sentido, en una entrevista se mencionó (4) *«hemos cogido las prácticas conocidas de éxito, los casos de éxito, en prácticas de participación ciudadana, las hemos trabajado, las hemos adaptado y las hemos integrado en la agenda de gobierno abierto de Madrid»*. Sin duda, los mecanismos de participación ciudadana de Suiza han sido inspiración y ejemplo para Madrid como queda evidenciado en la afirmación de que (7) *«Suiza evidentemente es el ejemplo más clásico que tiene Madrid»*. En el mismo sentido, otro entrevistado destacó que Madrid se está convirtiendo en puntero de innovación, (4) *«creo que pasa por generar más innovación, es decir, en Madrid hemos generado procesos que no existían en ningún sitio del mundo»*.

Interiorizar la participación ciudadana. En el Ayuntamiento de Madrid, han intentado contagiar las ideas de participación ciudadana y estas ideas han comenzado a extenderse en el interior de la organización municipal. Desde el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto se ha hecho un trabajo en busca de la interiorización de la participación ciudadana en toda la Administración. Un entrevistado mencionó la importancia de (6) *«que se vea la participación ciudadana como algo natural dentro de las instituciones públicas»*, también se menciona que, (16) *«la participación tiene que ir en las dos vías, o sea no podemos hacer participación externa si no hacemos participación interna»*. El Ayuntamiento de Madrid intenta presentarse como una organización preocupada por adoptar una visión compartida de la importancia de la participación. Esto puede observarse a través de la afirmación de que (16) *«los funcionarios del Ayuntamiento de Madrid tenemos que entender la importancia de la participación, de la colaboración directa del ciudadano, las decisiones de las políticas públicas de la ciudad»*.

La apuesta por la democracia directa: «Decide Madrid». En virtud de la puesta en marcha de la plataforma «Decide Madrid» como elemento central de la política de participación ciudadana del municipio, se establecen ciertos mecanismos de democracia directa en donde se puede proponer, votar y decidir sobre determinados temas. Al respecto, diversos actores insistieron en la importancia de este mecanismo al señalar que (7) *«en menos de un año somos capaces de poner en marcha un sistema en el que la gente directamente puede proponer el tema importante sobre el que hay que decidir y toda la gente decide sobre ello»*. Decide Madrid se ha convertido en uno de los portales de participación más populares en Hispanoamérica. Su modelo está siendo repli-

cado por diversos gobiernos locales. En una entrevista se mencionó que en esta plataforma (4) *«más del 10% de la población de Madrid ya está registrada Decide Madrid, en el portal de participación, la página web del ayuntamiento ya está en una ciudad de 3 millones y medio de habitantes, de ahí 2,7 millones que tienen derecho a votar; ya hay 300 mil personas registradas en Decide Madrid, que tiene un año y medio el portal».*

El marco normativo y la ordenanza. Tanto a nivel nacional como local, el establecimiento de un marco normativo para garantizar las políticas de GA es fundamental. Consciente de ello, Madrid ha establecido modificaciones jurídicas como la Ordenanza de Transparencia, que representa una garantía de base para el reconocimiento de ciertas obligaciones. A la vez, esta normativa supone un instrumento legal, vanguardista y ambicioso en términos de acceso a la información y rendición de cuentas. En este sentido, se mencionó en una entrevista que (12) *«la Ley de Transparencia y la Ordenanza de Transparencia han sido el motor; el buque insignia en medio de todo el movimiento de gobierno abierto»*, así como, (10) *«la Ordenanza ha ido más allá, se ha visto mucha participación y muchísimo interés en avanzar; incluso dar un pasito en más de las obligaciones que se imponían por el Estado»*. El marco normativo constituye un elemento estructural clave en la PGAM pues los entrevistados asocian la normatividad de manera transversal en toda la política, en este sentido se mencionó que, (4) *«fundamentalmente es importante tener unas normativas de transparencia de datos abiertos y de participación ciudadana, que garanticen esos derechos por encima de los derechos que tienen los representantes políticos»*.

Ecosistema colaborativo con actores no gubernamentales. Si bien la colaboración del Gobierno Municipal de Madrid con asociaciones, colectivos y organizaciones de la sociedad civil ya se venía ejerciendo, en la actualidad el gobierno ha buscado empoderar esa relación y hacerla efectiva. Los actores de las organizaciones han detonado los debates de transparencia, participación y datos abiertos en relación al GA y el gobierno de Madrid ha propiciado espacios colaborativos horizontales para el encuentro de ideas y la generación de propuestas. Lo anterior queda de manifiesto en señalamientos como que (5) *«la sociedad civil son el catalizador de esa inquietud social, si este debate no se hubiera generado con la sociedad no sé si se habría generado la política de gobierno abierto»*.

Debate respecto la publicación de datos. Un debate de actualidad es la protección de privacidad de datos personales *versus* la demanda de datos abiertos. Este conflicto ha sido muy controvertido respecto a qué información debería ser pública y de libre acceso. En Madrid se han presentado discusiones al respecto. Como muestra, en una entrevista se mencionó que (2) *«hay comentarios de ¿Por qué tengo que dar estos datos si nunca he dado estos datos? Estáis empeñados en sacar datos y después se malinterpretan, se mal usan*

para fines inadecuados». También se ha cuestionado la politización de los datos para fines electorales. Esta preocupación se externa en afirmaciones como que (8) *«esto prácticamente es crear una base de datos para luego utilizarlo electoralmente, o sea una plataforma de base de datos en la que tenemos adeptos y que lo usamos con fines políticos, o que no garantizamos la privacidad y la neutralidad, que no sirven para nada»*.

Desconocimiento y dispersión conceptual del «Gobierno Abierto». En el interior de una administración es complicado que todos los funcionarios asuman un concepto que implica cambios prácticos. Más complejo aún es insertar una concepción nueva de la gestión pública en una sociedad y esto ha representado un problema y un reto para el Ayuntamiento de Madrid. El desconocimiento de lo que es GA y su dispersión de ideas ha propiciado un debate sobre el significado del concepto. Esto puede ejemplificarse en la afirmación de un entrevistado que mencionó (18) *«yo creo que el concepto de gobierno abierto tiene distintos discursos, no hay un solo discurso en torno al gobierno abierto, hay discursos más tecnológicos, discursos más liberales vinculados a la importancia de la transparencia y discursos más republicanos, por decirlo así, mucho más conectados a la democracia fuerte y las vías participativas»*. También manifiestan que resulta bastante relevante configurar una concepción del GA pues de lo contrario es difícil transmitir dicho valor a la sociedad y lograr su respaldo. Esta preocupación se reconoce cuando se dice que (20) *«cuanto más tardemos en definir un gobierno abierto más se convertirá en una especie de agujero donde cabe todo»*.

Formación y colaboración interinstitucional. El GA demanda coordinación y sinergia para llevar a la práctica acciones de apertura gubernamental. En este sentido el Ayuntamiento de Madrid, en su intención de poner en práctica políticas de GA que requieren una alta capacidad de tareas coordinadas, ha enfrentado un problema de interoperabilidad entre sus áreas y dependencias. Al respecto se dijo que (18) *«en Madrid hay problemas de coordinación, el gobierno abierto exige una coordinación fuerte en todas las áreas»*. La discusión que se da en torno a la interoperabilidad de las agencias de gobierno, configura una respuesta que atiende a la colaboración al interior de la administración pública. Así mismo, al tratarse de una nueva estrategia de gestión pública en Madrid, se evidencia la carencia de recursos humanos con formación en los temas de apertura gubernamental y las limitaciones de carácter económico para realizar más acciones e impactar a escala mayor. Ante estos argumentos un entrevistado mencionó que (18) *«hay una barrera y un problema presupuestario, hay un problema de formación del personal, hay un problema de continuidad en los equipos»*.

Isomorfismo. La aparición y réplica de un modelo novedoso de gestión en las administraciones públicas se ha extendido a lo largo de muchos países. España no es la excepción y se reconoce una tendencia basada en un contexto

de isomorfismo institucional en los gobiernos subnacionales que ha desencadenado una reproducción de fórmulas de GA. Madrid ha sido vanguardista en la adopción de novedosas prácticas de GA extraídas del contexto internacional. A la vez, esta experiencia ha servido de ejemplo a diversas administraciones locales. En este sentido un entrevistado mencionó que (3) *«el isomorfismo es evidente en Madrid, tiene un efecto inspirador o contagio, se pone de moda»*. Por otro lado, se observa que Madrid ha sido pionero en las políticas de GA en España. Al menos esto se deduce de comentarios como: (18) *«yo creo que Madrid adopta esta política en torno a Madrid, no creo que haya habido isomorfismo en la esfera nacional, porque son ellos los que más han innovado, es decir, no creo que el Estado tenga nada que enseñarles de esta materia, son más bien ellos los que pueden enseñarle al Estado»*.

7.4.3. Factores relacionados con la corriente de «lo político»

La corriente de *lo político* considera diferentes circunstancias relacionadas con los partidos políticos, los procesos electorales, los medios de comunicación, los intereses de grupos de la sociedad civil, o la misma opinión pública. En estos contextos se gestan demandas a los gobiernos y se configuran mecanismos de presión que buscan impactar en las políticas públicas. Como se señala el marco teórico, las principales circunstancias que determinan esta corriente son los cambios de gobierno y administraciones, el activismo de los grupos de presión, y el clima político. En este sentido, dentro de esta corriente se detectaron los siguientes factores en el caso Madrid: a) cambio de formación política en el gobierno municipal: Ahora Madrid, b) transición de personas de la sociedad civil al gobierno municipal, c) condiciones y fuerzas políticas en el interior del Ayuntamiento, d) el contexto político nacional y el Movimiento 15M, e) ideologías, resistencias y visión de la democracia, y f) voluntad política y liderazgo.

Cambio de formación política en el gobierno municipal: Ahora Madrid. Uno de los factores políticos más determinantes para replantear el modelo de apertura y participación en el gobierno, fue la llegada de una nueva formación política al Ayuntamiento de Madrid y con ello, la transformación de algunas áreas internas. Se dice al respecto que (13) *«al producirse un cambio de gobierno también hay un cambio en las áreas, el hecho de crear un área específica, el hecho de determinar un área específica de transparencia de gobierno abierto, eso significa una decisión por algo diferente»*.

La formación política Ahora Madrid ha sido generalmente catalogada dentro de las corrientes de centroizquierda o izquierda política. Esto representa un cambio en sí mismo con respecto a la naturaleza del Partido Popular que es el partido político que había gobernado los últimos 24 años el Ayuntamiento de Madrid. El Partido Popular está vinculado ideológicamente al centro-derecha

y a una formación de carácter más conservador en la política. El cambio político permeó a una escala general y en los cargos políticos más altos del ayuntamiento. Esto pronto produjo cambios en cuestiones de fondo en la forma de gobernar y en el surgimiento de una clara apuesta por la apertura. En una entrevista se mencionó que (8) *«hay un cambio radical, esta nueva corporación tomó posesión en junio del 2015 y desde el primer momento el proyecto fue establecer todos los mecanismos para hacer realidad este modelo de participación de gobierno abierto y de transparencia»*.

Transición de personas de la sociedad civil al gobierno municipal. Un factor particular que destaca en el caso de Madrid es el cambio de rol que asumen varias personas que transitaron del activismo de la sociedad civil en temas de transparencia, datos abiertos y participación ciudadana, al servicio público. Estos nuevos funcionarios están desarrollando e impulsando las políticas de GA en el Ayuntamiento de manera institucional. En este sentido se mencionó que (12) *«algo ha mutado evidentemente, porque quien estaba en la calle un determinado momento y criticando desde fuera de las estructuras, está ahora en las estructuras, digamos, los agentes de sociedad civil, han pasado ahora a ser agentes institucionalizados»*.

Este factor corresponde con una visión del gobierno municipal y su apuesta por políticas de apertura gubernamental. Esto podría explicar la incorporación de personas con experiencia en los temas para liderar los proyectos; especialmente desde las áreas de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto y la Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social. En este sentido se mencionó en una entrevista que (10) *«hay personas en el equipo del concejal (Delegado del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto) que proceden de organizaciones de presión social, incluso que él ha tenido una cercanía con estas personas como para tenerlos de asesores de manera permanente»*.

Condiciones y fuerzas políticas en el interior del Ayuntamiento. Un factor político a considerar en el análisis es el proceso de consenso y deliberación de la toma de decisiones en el interior del cabildo. Existen claras resistencias y debates políticos entre los miembros del Pleno del Ayuntamiento de diferentes formaciones políticas. Cabe destacar que actualmente el Pleno del Ayuntamiento de Madrid está formado por 57 concejales con este arreglo: Partido Popular, 21; Ahora Madrid, 20; Partido Socialista Obrero Español, 9, y Partido Ciudadanos, 7. Como consecuencia de esta composición de escaños, fue necesario un pacto entre Ahora Madrid y el Partido Socialista para sumar los votos necesarios y conformar gobierno. Sin embargo, posteriormente a ello, cada formación política ha perseguido sus propios intereses. Esta condición política ha generado mucha más complejidad para producir los consensos necesarios que permitan acelerar las transformaciones. Ejemplo de ello fue el caso de la Ordenanza de Transparencia. En una entrevista se mencionó que (4) *«la oposi-*

ción, salvo el Partido Popular, ha sido muy receptiva y ha trabajado mucho mano a mano en poner esto a funcionar de verdad, sobre todo estoy hablando de la Ordenanza de Transparencia, pero las políticas de participación ciudadana no tanto, hay más debate», o también «estamos en un gobierno minoritario que para aprobar una ordenanza tiene que contar con el consenso».

El contexto político nacional y el Movimiento 15M. Un factor importante que determinó lo que ha ocurrido y está ocurriendo en el Ayuntamiento de Madrid está vinculado con el contexto político nacional español. Distintos factores como la crisis económica surgida en 2008, el clima de desafección ciudadana hacia los gobiernos, y por supuesto, el gran reclamo social que representó el 15M en 2011, fueron condición necesaria para que ocurriera la alternancia en el Gobierno Municipal de Madrid en el año 2015. La actual composición política del Ayuntamiento de Madrid —en particular la formación política de Ahora Madrid— representa la consecuencia de un contexto político nacional que ha experimentado muchas transformaciones económicas, políticas y sociales. Por lo tanto, la PGAM puede ser también una consecuencia de las demandas sociales y los movimientos que reclamaron la democracia, la transparencia y la participación. En este sentido, un entrevistado mencionó (2) *«nosotros no somos consecuencia directa del 15M, pero sí que yo creo que tenemos las mismas causas».*

Ideologías, resistencias y visión de la democracia. Las diferencias ideológicas han representado un factor de resistencia política para el desarrollo de políticas públicas y enfoques que presentan disensos concretos. Un ejemplo es el caso de los que creen en la participación ciudadana directa como una forma de hacer gobierno y los que piensan que la participación ciudadana debe limitarse a pocos aspectos para privilegiar la opinión de los políticos y expertos en la toma de decisiones. Este debate no es propio de la clase política, sino de toda la sociedad. En este sentido se mencionó que, (14) *«no todos los gobiernos, no todos los partidos quieren este tipo de cosas, hay gente que no quiere unirse a esta plataforma de participación, porque ya ha votado a sus representantes en Madrid y ellos son los que saben».*

Los que actualmente lideran la PGAM se entienden como un equipo que ha venido a cambiar la forma de gobernar y defienden de manera absolutamente decidida la participación directa en la toma de decisiones. En este sentido destacan algunas menciones que se hicieron en unas entrevistas como (4) *«nosotros decimos que el gobierno no debe ser capaz de tomar decisiones muy importantes sin participación ciudadana, y que además la participación tiene que ser vinculante, y la oposición en su mayoría dice que no»,* así como, (4) *«no debemos esperar a que los políticos estén de acuerdo con entregarle el poder a la gente, porque es un principio democrático, ninguna minoría, aunque sean representantes, debe imponer su voluntad a la mayoría».* De las entrevistas se puede inferir que el Partido Popular ha representado una barrera política

por su posición ideológica contraria a diversos elementos del GA. Principalmente se manifestó que las diferencias se agudizan en materia de participación ciudadana, mientras que en temas como la transparencia parecería que hay mayor consenso. En este sentido, en una entrevista se mencionó que (7) *«el Partido Popular en oposición ideológica y de ataque, dicen que no es buena idea, no quieren debatir que la democracia directa es buena o mala, sino que directamente tienen una posición, “no voy a debatir contigo sobre ese tema, yo creo que es mala y punto”»*.

Existe un debate de ideas políticas muy claro en torno a la concepción de la democracia en el contexto español y madrileño. Por un lado, la formación que gobierna Madrid actualmente, hace una apuesta por estrategias propias de la democracia directa para que los ciudadanos puedan tomar las decisiones acerca de las políticas de su ciudad. Por otro lado, la visión que han asumido los anteriores gobiernos de Madrid, orientada a fortalecer los esquemas de representación política como los legítimos depositarios de la soberanía en la toma de decisiones. Un entrevistado mencionó al respecto, (12) *«el peso que tiene la democracia representativa y el peso de lo que no es democracia participativa o directa, ese juego está sin cerrar y es una pelea constante y estará sin cerrar todavía por mucho tiempo»*.

Voluntad política y liderazgo. Durante las entrevistas se realizaron distintas manifestaciones en relación a la falta de voluntad política de las anteriores gestiones del gobierno municipal por desarrollar estrategias de participación ciudadana directa. La transparencia tampoco jugaba un rol preponderante. En una entrevista se mencionó, (11) *«yo echaba de menos una voluntad política-mente más clara»*, lo que implica una barrera política. Incluso se hablaba de que había propuestas claras en materia de GA, pero los mandos superiores las limitaban. En este sentido un entrevistado mencionó, (16) *«había desesperación de decir “no entiendo que pasa, yo creo que entre políticos y mi propio equipo hay gente que no quiere que esto salga, no quieren que yo saque adelante esto”»*. El liderazgo en el tema de GA no era abanderado por los gobiernos que presidían el ayuntamiento. Podía haber personas que querían impulsar estas políticas al interior de la administración municipal, pero no había liderazgo del tema en la administración. En una entrevista se mencionó que (16) *«había dificultades a nivel de organizaciones, era necesario un liderazgo político»*.

7.4.4. Ventana de oportunidad y emprendedores de políticas

La apertura de la ventana de oportunidad puede ser aprovechada por los emprendedores de políticas para hacer converger cada una de las tres corrientes mencionadas (los problemas, las políticas, y la política) (Kingdon, 1984, 1995). En este sentido, se puede señalar que la ventana de oportunidad se abrió,

en este caso concreto, con la llegada de una nueva formación política al Ayuntamiento de Madrid. Esta ventana de oportunidad se fue confeccionando por una multiplicidad de factores, algunos plenamente fortuitos y otros que fueron producto de estrategias de intervención concreta. Uno de esos factores estriba en los perfiles con los que contaba la estructura política de Ahora Madrid y su proactividad en temas relacionados al GA. En una entrevista se mencionó que en el nuevo gobierno (17) *«vieron en la noción, en el concepto, en los principios y en las iniciativas de gobierno abierto una gran oportunidad para marcar una diferencia respecto de los gobiernos anteriores»*.

Las condiciones políticas en España propiciaron un ambiente fértil para dar lugar a otro tipo de formaciones que de forma natural ganaban simpatizantes entre los ciudadanos. Se mencionó en una entrevista que, (11) *«se da la situación ideal en España para plantear una necesidad de cambiar la forma de gobernar»*. Madrid, al ser la capital del Estado español, era un terreno propicio para abanderar nuevos discursos políticos en torno a la democracia y a la necesidad de recuperar la cercanía entre gobierno y ciudadanos. Esto, unido a un modelo de apertura que iba ganando terreno en el contexto internacional, permitió adoptar el GA como una de sus banderas. En este sentido, un entrevistado comentó que (10) *«Madrid, una vez ha visto que ese era el camino correcto que había que seguir ha dicho: no puedo quedarme atrás»*.

Una evidencia clara del efecto de los *emprendedores de políticas* en la PGAM se ve materializada en dos sentidos: por un lado, el clima de desafección y la demanda ciudadana de transparencia y participación activa fue bien canalizada por organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones encontraron dicha ventana de oportunidad para insertar sus propuestas en el programa electoral en la formación política Ahora Madrid y en los procesos electorales del 2015. Una vez en el poder, no les fue difícil enmarcarlos en la agenda del gobierno. Sobre esta cuestión se dijo que (1) *«las organizaciones de la sociedad civil que les importa impulsar estas políticas de transparencia o de apertura han entrado en como un laboratorio de ideas, del que sí que se han extraído conclusiones. Estamos hablando evidentemente de organizaciones como CIVIO, Transparencia Internacional, Access Info, que coinciden de alguna forma cuando se trata de las políticas de gobierno abierto»*.

Por otro lado, la propia inserción de activistas de la sociedad civil con experiencia en temas de apertura gubernamental dentro de las instituciones del gobierno municipal en cargos de liderazgo, tiene implicaciones políticas profundas. En una entrevista se mencionó que: (10) *«hay personas en el equipo del concejal (Delegado del Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto) que proceden de organizaciones de presión social, incluso que él ha tenido una cercanía con estas personas como para tenerlos de asesores de manera permanente»*.

7.4.5. Coocurrencias de la codificación de las tres corrientes

Con la finalidad de mostrar algunos datos relacionados con la codificación del contenido de las entrevistas en profundidad se llevó a cabo un análisis de coocurrencias. En concreto, dentro de la tabla 7.1 se presentan las coocurrencias que vinculan las tres corrientes (los problemas, las políticas y lo político) con los 13 conceptos relacionados con el GA (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). Con tres asteriscos se presentan las coocurrencias muy altas y relevantes, con dos asteriscos las que son altas y significativas; y en el extremo derecho con un asterisco se muestra los conceptos con más coocurrencias. Los datos revelan qué conceptos tienen mayor vinculación con las tres corrientes del ECM.

En el caso de Madrid los conceptos que tienen una mayor relación con las tres corrientes del ECM son *participación ciudadana*, *transparencia* y *democracia*. En cuanto a la corriente de «los problemas», se encuentra que la *participación ciudadana* es el tópico más recurrente, principalmente porque no se contaba con mecanismos exitosos de participación ciudadana directa y abiertos a la ciudadanía en las legislaturas previas. Sin embargo, el tema de *transparencia* también resulta muy significativo ya que está vinculado a los problemas de corrupción y opacidad de la administración pública. Esto puede derivarse de que en pasadas legislaturas no se contaba con un área encargada de la transparencia en el Ayuntamiento y el portal era mucho menos potente que el actual. Así mismo, la democracia como tema, destaca dentro de esta corriente por la relevancia que le dieron los entrevistados a su bajo rendimiento y calidad dentro del Gobierno de Madrid.

En la corriente de «las políticas», que tiene relación con las alternativas de solución, destaca de forma muy relevante con 21% de coocurrencia, el concepto de *participación ciudadana*. Esto está vinculado al discurso que promueve mecanismos de participación ciudadana directa, particularmente relacionado con la plataforma «Decide Madrid». Esta herramienta ha sido promovida por el gobierno municipal como un modelo de participación que empodera al ciudadano e intenta involucrarlo en la toma de decisiones. *Democracia* y *cocreación de políticas* son dos conceptos relevantes que tienen relación con la participación ciudadana apelando a una dimensión de valores democráticos y de corresponsabilidad. También aparece significativamente el concepto de *transparencia* asociado a la aprobación de la Ordenanza de Transparencia y como ha servido ésta de paliativo. Por su parte, nuevas tecnologías fue un concepto significativo en esta corriente debido a que es concebido como el medio más potente del que se hace uso en torno a la PGAM.

Por último, en la corriente de «lo político», encabezan el porcentaje de coocurrencia los conceptos de *transparencia* y *participación ciudadana*. Esto resulta consistente en relación a dos consignas a las que apeló la nueva formación política desde antes de llegar al Gobierno de Madrid: democracia directa y traspaso de poder de las instituciones a la ciudadanía. La *democracia* es un concepto significativo en esta corriente y está sumamente presente entre los entrevistados.

Tabla 7.1. **Cocurrencia entre las tres corrientes del ECM y los trece conceptos asociados a «Gobierno Abierto»**

	-Lo político	-Las políticas	-Los problemas	TOTALES:
Acceso a la información	0.02	0.03	0.02	0.08
Ciudades inteligentes	0	0.01	0	0.01
Co-creación de políticas	0.01	**0.06	0	0.08
Colaboración	0.03	0.04	0.01	0.08
Datos abiertos	0.02	0.04	0.02	0.08
Democracia	**0.06	**0.07	**0.06	*0.19
Gobierno electrónico	0.01	0.03	0.02	0.06
Interoperabilidad	0	0	0.01	0.01
Nuevas tecnologías	0.01	**0.06	0.04	0.11
Participación ciudadana	***0.1	***0.21	***0.11	*0.42
Redes sociales	0	0.01	0	0.01
Rendición de cuentas	0.01	0.01	0.01	0.03
Transparencia	***0.14	**0.08	**0.07	*0.29

Fuente: Elaboración propia.

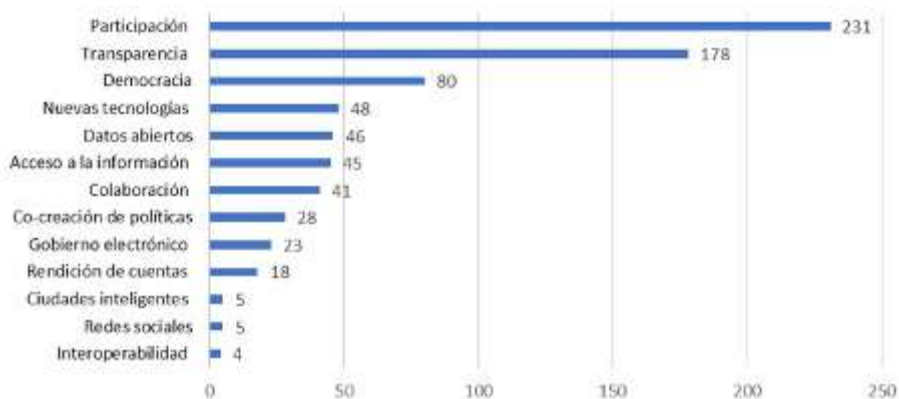
7.5. CONFIGURACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL DE MADRID

En este apartado se presentan los resultados de la aplicación del MPGA que constituye un instrumento analítico respecto a las perspectivas con que se asume el GA en el caso Madrid. El objetivo es presentar un análisis de datos que responda a la pregunta de investigación *¿Cómo se ven configuradas las perspectivas de GA en el Gobierno Municipal de Madrid?* El MPGA, herramienta analítica que se ha presentado en capítulos anteriores, sirve para comprender en qué medida la PGAM está asumiendo cada una de las tres perspectivas que considera el modelo para desarrollar las acciones de GA. En este sentido, se contabilizó la codificación (menciones referidas en las entrevistas) de los conceptos asociados a GA, para establecer la relación entre los conceptos y las perspectivas (ver gráfico 7.1). Este apartado presenta una sección que destaca y justifica el protagonismo de los pilares de transparencia y participación ciudadana como ejes fundamentales de la PGAM. Finalmente se plantean

una sección reflexiva y crítica respecto algunos dilemas y desencantos que de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid.

En términos generales, se muestra un protagonismo de los conceptos participación ciudadana y transparencia que sugieren una interiorización del GA en Madrid. El código democracia ocupa el tercer lugar de frecuencia y representa un hallazgo importante y particular en el caso de la PGAM. Posteriormente, en términos de frecuencia, se encuentra el código nuevas tecnologías, que representa un elemento transversal presente en el discurso de GA. Posteriormente, se encuentran los códigos de datos abiertos y acceso a la información con un nivel de presencia similar entre ambos y con relación a la disponibilidad de información. A la mitad de la lista se encuentra el código colaboración. Con una menor presencia, pero significativa, se encuentran los códigos cocreación, gobierno electrónico y rendición de cuentas. Y finalmente, con muy poca presencia se encuentra los códigos de ciudades inteligentes, redes sociales e interoperabilidad.

Gráfico 7.1. Frecuencia de códigos



Fuente: Elaboración propia.

7.5.1. Valores democráticos de corresponsabilidad

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, la perspectiva de valores democráticos de corresponsabilidad está presente de manera destacada. Esto es debido a las características y principios que tienen más interiorizados los actores determinantes en la construcción de la PGAM. Estas características y principios son reconocidos en cada uno de los elementos conceptuales y que se ven reflejados en las acciones de apertura gubernamental. Para configurar la perspec-

tiva de *valores democráticos de corresponsabilidad* según el MPGA, se incluyen los conceptos de democracia, colaboración, participación ciudadana, y cocreación. Estos conceptos sumaron 380 codificaciones dentro de las entrevistas realizadas. En este ejercicio destaca el concepto de «participación ciudadana» por haber sido codificado en 231 ocasiones. Este concepto encabeza la lista de códigos al convertirse en el más recurrente entre el discurso de los entrevistados relacionados con la PGAM.

Sin duda, el referente de la política de participación ciudadana en Madrid es la plataforma digital «Decide Madrid» que constituye una apuesta por vincular a la ciudadanía madrileña en la toma de decisiones del ayuntamiento. Sobre esto un entrevistado mencionó, (14) «*Decide Madrid es la página web, mejor dicho, la plataforma de participación ciudadana del Ayuntamiento de Madrid en la que se basan todos los procesos participativos de la ciudad*».

El segundo concepto más destacado es el de «democracia» al ser mencionado en 80 ocasiones. Este elemento es muy recurrente entre los funcionarios de altos cargos que están liderando la PGAM. Un ejemplo de la manera en que se expresaron los entrevistados al respecto se puede encontrar en la siguiente afirmación: (19) «*la política de gobierno abierto en Madrid responde a una exigencia social que se ha generalizado a lo largo de los últimos años y que tiene que ver con una cuestión lógica de democracia*». En este sentido, se asume una visión de incluir al ciudadano en los asuntos públicos municipales con el objetivo de legitimar su gobierno, y responder a una demanda de democracia real.

Por otro lado, el código «colaboración» apareció en el análisis de entrevistas en 41 ocasiones. Al hablar de colaboración, normalmente se referían a la interacción con organizaciones de la sociedad civil y/o con organismos internacionales que suponían espacios de diálogo y trabajo en conjunto para incluir diferentes ideas en la actuación gubernamental. En este sentido se mencionó en una entrevista que, (1) «*no solo los referentes nacionales son claves en este proceso, sino que también hay un proceso de colaboración entre organismos internacionales o plataformas internacionales y gobiernos, entre sociedad civil y gobiernos*». La colaboración también fue un concepto que se entrelaza y utiliza para hablar de participación colaborativa con la ciudadanía. Como ejemplo de ello, se dijo que (13) «*los funcionarios del Ayuntamiento de Madrid tienen que entender la importancia de la participación y colaboración directa del ciudadano, las decisiones de las políticas públicas de la ciudad*».

Por lo que respecta al código de «cocreación», este surgió en 28 ocasiones. La cocreación constituyó un elemento importante en torno a las políticas de GA, en particular la de participación ciudadana. El discurso giró en torno a la producción y creación conjunta entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Cabe mencionar que, si bien es cierto que en pocas ocasiones se refirieron al concepto de forma expresa, lo hicieron través de referencias que

lo sugerían. En este sentido se dijo que (14) *«evidentemente no es solo lo que diga la ciudadanía, debe ser una acción mixta, lo que diga la ciudadanía y luego la supervisión de expertos y gobierno, entre todos se pueden hacer cosas muy buenas»*.

7.5.2. Innovación tecnológica

La perspectiva de innovación tecnológica ha jugado un rol fundamental dentro de la PGAM en virtud de que los conceptos de gobierno electrónico, nuevas tecnologías, interoperabilidad, ciudades inteligentes y redes sociales sumaron 85 codificaciones. Dentro de esta perspectiva destaca el concepto de «nuevas tecnologías» que fue mencionado en 48 ocasiones. La relación del concepto de nuevas tecnologías con la PGAM tiene su principal conexión cuando se entiende como un medio para instrumentalizar una serie de acciones de política pública. En este sentido, durante las entrevistas se mencionó que (1) *«Madrid tiene la idea de innovar tecnológicamente o de aprovechar las nuevas tecnologías para innovar en procesos democráticos asociados a la toma de decisiones»*. Es posible evidenciar que en Madrid hay una puesta en marcha de plataformas tecnológicas digitales que buscan llegar a gran parte de la ciudadanía y superar la brecha digital. Relativo a lo anterior se dijo (8) *«tenemos que ser conscientes de que hay una brecha digital que tenemos que salvar»*.

En relación al concepto de «gobierno electrónico», este fue codificado 23 ocasiones, vinculado preferentemente al uso del Internet para ofrecer servicios a la ciudadanía. En este sentido Madrid hace uso de un *software* libre para la política de participación ciudadana, particularmente para impulsar la plataforma «Decide Madrid». Este *software* es llamado CONSUL y de ello se mencionó en una entrevista al señalar que (14) *«en el Ayuntamiento de Madrid han desarrollado un software que se llama CONSUL que es software libre que soporta la web de Decide Madrid»*. En cuanto a los conceptos de «redes sociales», «ciudades inteligentes» e «interoperabilidad», tuvieron una baja codificación de 5, 5 y 4 ocasiones, respectivamente.

En lo relativo a redes sociales, Madrid ha avanzado de manera importante. Sin embargo, son conscientes de que es una asignatura pendiente para potencializar la difusión de las políticas. En este sentido se mencionó que (14) *«hay que hacer un esfuerzo siempre en difusión, trabajar mucho en redes sociales, hay un montón de cosas que se pueden trabajar en la difusión»*. En relación al concepto de ciudades inteligentes, se presentó una ligera vinculación en relación a ciudades que han sido ejemplo de los trabajos realizados en Madrid. Se mencionó en este sentido que hay (9) *«ejemplos en temas de presupuestos participativos ciudades como Nueva York, modelos del Norte de Europa, modelos participativos también está Islandia y Suiza»*. Por su parte, el concepto

de interoperabilidad, tuvo una ligera presencia en relación a la coordinación intergubernamental. Señalaron al respecto que, (18) *«en Madrid hay problemas de coordinación, el gobierno abierto exige una coordinación fuerte en todas las áreas»*. En este sentido este tema parece estar fuera de los conceptos clave de la PGAM.

7.5.3. Disponibilidad y acceso a la información

Dentro de la perspectiva de disponibilidad y acceso a la información se logró identificar la relevancia de ciertos elementos relacionados con los conceptos de datos abiertos, acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas. Estos cuatro conceptos sumaron un total de 248 codificaciones en el análisis de las entrevistas. El concepto que destacó más en esta perspectiva fue el de «transparencia» al aparecer codificado en 178 ocasiones. La transparencia, sin duda, es un concepto sumamente asociado con el GA en Madrid. En este ámbito el mayor logro ha sido la Ordenanza de Transparencia, la cual establece un marco normativo que garantiza mayores estándares de apertura y algunos mínimos en materia de acceso a la información, datos abiertos y rendición de cuentas. En este sentido se comentó que, (20) *«una de las primeras cosas que hizo este gobierno en temas de transparencia fue formar un grupo de trabajo para redactar un borrador de Ordenanza de Transparencia que luego se sometió a un proceso de consulta pública, que se sometió a las organizaciones»*.

El concepto de «datos abiertos» se codificó en 46 ocasiones. Los datos abiertos son entendidos por gran parte de los entrevistados como una política relativa a la transparencia pero que representa un recurso más operativo y útil para la sociedad en virtud de su capacidad de generar nuevos servicios. En este opinaron que (4) *«está el catálogo de información pública que contiene todos los conjuntos de datos que van a ser publicados en datos abiertos»*. Cabe mencionar la relevancia que otorga el Ayuntamiento de Madrid a los datos abiertos, ya que estos configuran una de las tres vertientes en las que se divide su política de GA junto a la participación ciudadana y a la transparencia.

En relación al concepto de «acceso a la información», este fue codificado en 45 ocasiones. El acceso a la información es un concepto muy vinculado al de transparencia; sin embargo, el acceso a la información supone una precondition para la toma de decisiones. En este sentido se señaló que (19) *«todo este proceso de apertura democrática de las instituciones está vinculado a que consigamos descentralizar el acceso a la información y la toma de decisiones»*.

Por último, relativo al concepto de «rendición de cuentas», este fue codificado en 18 ocasiones. En el caso de Madrid este concepto está asociado a la supervisión y vigilancia por parte de los actores de la sociedad civil hacia el

gobierno. En este sentido, en una entrevista se mencionó, (11) «*que estamos sometidos al seguimiento, a la rendición de cuentas, al seguimiento de los periodistas, de la sociedad civil, etcétera*». Esto denota que los mecanismos de rendición de cuentas son percibidos como una obligación por parte de la administración pública municipal.

7.5.4. Coocurrencias de códigos/conceptos asociados al gobierno abierto

Otro tipo análisis que se realizó fue de carácter más cuantitativo, con el fin de establecer las coocurrencias entendidas como el cruce que existe entre los códigos de los fragmentos del texto analizados. En la tabla 7.2 se puede apreciar el porcentaje de coocurrencia existente entre los códigos analizados. Esto permite revelar cómo se están articulando las ideas y concepciones en relación al GA en Madrid. En la tabla se pueden observar con tres asteriscos los cruces entre códigos que tienen mayor coocurrencia. Esto nos demuestra una alta vinculación entre los conceptos. Los códigos que más destacan por sus coocurrencias son los de nuevas tecnologías y gobierno electrónico (25%), cocreación y colaboración (17%), transparencia y participación ciudadana (17%), transparencia y datos abiertos (15%) y datos abiertos y acceso a la información (11%). De esta manera se pueden realizar conjeturas sobre las relaciones entre los conceptos. Con dos asteriscos se aprecian los cruces de códigos que tiene una vinculación mediana pero significativa. En el extremo derecho aparecen los totales, donde se señalan con un asterisco los códigos que porcentualmente tienen mayor número de coocurrencias. Entre estos se encuentran participación ciudadana, transparencia y datos abiertos, los cuales son coincidentes con los tres ejes de la PGAM.

Tabla 7.2. Coocurrencia de códigos

	Acceso a la información	Ciudades inteligentes	Co-creación de políticas	Colaboración	Datos abiertos	Democracia electrónica	Gobierno electrónico	Interoperabilidad	Nuevas tecnologías	Participación ciudadana	Redes sociales	Rendición de cuentas	Transparencia	TOTALS
Acceso a la información	0	0	0	0.01	***0.11	0.02	0	0	0	0.03	**0.04	0	**0.07	0.29
Ciudades inteligentes	0	0	0	0.02	0.02	0	0	0	0	0	0	0	0	0.05
Co-creación de políticas	0	0	0	***0.17	0	**0.05	0	0	0	**0.06	0	0	0.01	0.28
Colaboración	0.01	0.02	***0.17	0	0.02	**0.04	0	0.02	0	**0.05	0	**0.04	0.01	0.4
Datos abiertos	***0.11	0.02	0	0.02	0	0.01	**0.05	0	0.03	**0.05	0	0	***0.15	*0.41
Democracia	0.02	0	**0.05	**0.04	0.01	0	0.02	0	**0.04	**0.08	0	0	0	0.28
Gobierno electrónico	0	0	0	**0.05	0.02	0	0	0	***0.25	0.03	0	0	0	0.36
Interoperabilidad	0	0	0	0.02	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.02
Nuevas tecnologías	0	0	0	0	0.03	**0.04	***0.25	0	0	**0.04	0.02	0	0	0.39
Participación ciudadana	0.03	0	**0.06	**0.05	**0.05	**0.08	0.03	0	**0.04	0	0	0.01	***0.17	*0.53
Redes sociales	**0.04	0	0	0	0	0	0	0	0.02	0	0	0	0	0.07
Rendición de cuentas	0	0	0	**0.04	0	0	0	0	0	0.01	0	0	0.03	0.07
Transparencia	**0.07	0	0.01	0.01	***0.15	0.02	0.02	0	0.01	***0.17	0.01	0.03	0	*0.49

Fuente: Elaboración propia.

7.5.5. **Transparencia y participación como pilares del gobierno abierto en Madrid**

Después de analizar los resultados derivados de las entrevistas y procesar sus resultados, es posible destacar algunos hallazgos a manera de conclusiones del capítulo. De las respuestas procedentes de las entrevistas se reconoce la presencia de un discurso de GA que gira preponderantemente en torno a las temáticas de transparencia y participación ciudadana. Con base en la evidencia teórica y empírica obtenida, se observa que la PGAM está construida y desarrollada sobre estos dos grandes pilares y a partir de estos se desagregan otros subtemas que sirven para encuadrar acciones y discursos de GA. En este sentido, se puede concluir que, del concepto de transparencia, se desprenden los subtemas de datos abiertos, acceso a la información, y rendición de cuentas. Por su parte, el concepto de participación ciudadana sirve de base para el desarrollo de los subtemas de colaboración, democracia y cocreación. Es importante mencionar que estos dos grandes pilares identificados no se construyen en detrimento de otros conceptos relacionados con la innovación tecnológica, sino que estos (gobierno electrónico, nuevas tecnologías, interoperabilidad, ciudades inteligentes, y redes sociales) forman parte de una concepción de carácter más instrumental, pero vinculados a los valores de gobierno y gestión pública.

Las acciones más destacadas del gobierno municipal en relación a los pilares de transparencia y participación ciudadana son fundamentalmente la Ordenanza de Transparencia y la plataforma Decide Madrid. En las entrevistas se dijo al respecto que (7) *«por la parte de transparencia, lo que principalmente se ha hecho ha sido aprobar una nueva Ordenanza de Transparencia y en la parte de participación ha sido la puesta en marcha de esta plataforma de Decide Madrid»*.

Otro rasgo que se puede inferir del análisis de las entrevistas tiene que ver con la percepción de que la transparencia se ve disminuida frente al protagonismo que han tomado las acciones de participación ciudadana. En este sentido se mencionó en una entrevista que (9) *«lo que se refiere a la parte de participación de la agenda de gobierno abierto, sí que se ha hecho un esfuerzo comunicativo hacia la ciudadanía, y creo que eso aún no se ha hecho con lo referente a las nuevas políticas y herramientas de transparencia»*. Desde la sociedad civil organizada se reconocen avances en materia de transparencia por parte del Ayuntamiento, sin embargo, consideran que la PGAM está focalizando la mayoría de sus esfuerzos de difusión en la participación ciudadana. Se dijo por ejemplo que (9) *«sí que es verdad que se está trabajando mucho, pero probablemente la percepción del área de transparencia por parte del ciudadano y el conocimiento de esa área es mucho menor que el de participación»*.

Aunque desde el Ayuntamiento se promueve la PGAM fundamentada en tres pilares (transparencia, participación ciudadana y datos abiertos), la realidad es que en la política solamente resultan significativos los primeros dos temas. Los datos abiertos funcionan como una acción operativa dentro del pilar de transparencia. En relación a ello, en una entrevista se mencionó que (7) *«lo que queremos formar por gobierno abierto, es eso, es participación y transparencia. Y datos abiertos está incluido en transparencia, aunque en la práctica lógicamente hay que separarlo porque tiene una entidad propia»*.

7.5.6. Dilemas y desencanto del gobierno abierto

El GA se enfrenta actualmente a determinados dilemas y cuestiones que plantean un desajuste entre lo que la teoría señala y lo que en la práctica sucede. Diferentes barreras de tipo cultural, político, tecnológico y normativo han supuesto obstáculos para implementar un modelo de apertura en los gobiernos que aborde múltiples aspectos prácticos. Una premisa muy recurrente en el discurso sobre la implantación de GA señala la barrera cultural que existe. Estas barreras son observadas también por los entrevistados al señalar que (11) *«las políticas de transparencia, de participación, de apertura de información, internamente también requieren muchos cambios culturales»*. Incluso, el análisis apunta a que se ha percibido cierta decepción en relación a las expectativas del modelo de GA. Se dijo al respecto que (17) *«hay demasiada expectativa con este tema, las expectativas superan después a la realidad de las cosas que ocurren a través de estas nuevas herramientas y a través de estas nuevas políticas, yo creo que ahí el alcance de este tipo de políticas no está a la altura de las expectativas»*.

Cuando se habla de lo que se ha hecho en Madrid, en términos de participación ciudadana, no todo es positivo. Hay críticas formuladas por expertos que manifiestan que los procesos de toma de decisiones bajo estas dinámicas están tomando mucho tiempo, que la gestión pública necesita tomar decisiones rápidas y acertadas, y que la consulta al ciudadano no puede tardar tanto tiempo como está pasando en los procesos participativos en Madrid. Al respecto se dijo que (17) *«no puede ser que nos lleve más tiempo la participación que la acción y la gestión, es decir, la misión fundamental de un gobierno es la de gobernar y gestionar y hacer cosas, si estás todo el tiempo escuchando, pero no haces»*. En este sentido el dilema que se plantea consiste en si un gobierno debe ejecutar acciones como principal actividad, o si debe premiar el escuchar y dialogar con la ciudadanía. Aunque la respuesta obvia apuntaría a un equilibrio, en el caso de Madrid el dilema se ha convertido en una crítica por quienes afirman que ejecutar es primordial y escuchar secundario. En este sentido se mencionó en una entrevista que (17) *«si escuchas mucho y haces poco pues al final la gente se desencantará, porque verá que esas cosas no se hacen,*

entonces hay que ponderar, la parte de la escucha con la parte de actuación e ir equilibrando estos dos elementos».

Siguiendo en la línea de la participación ciudadana también hay una crítica en relación a la calidad de la participación por medios digitales, principalmente en relación a la variable de nivel de implicación en el proceso. En este sentido se mencionó en una entrevista que (17) *«la participación presencial tiene un elemento de valor cualitativo mucho mayor que la participación telemática y es que no es lo mismo el nivel de implicación».* Los datos del Ayuntamiento de Madrid (2017) indican crecimiento en la participación medios digitales, sin embargo, en la votación sobre las propuestas ciudadanas, el correo postal y las urnas físicas superan la votación emitida por el sitio web.

En determinados casos, la implementación de mecanismos de participación ha causado conflictos en lugar de generar consenso y soluciones. Esto obedece a la naturaleza de las consultas públicas en donde se someten al escrutinio público distintas alternativas para resolver o gestionar un mismo problema. Cada decisión que se toma por mayoría, implica que existe un porcentaje de la población que participó y que se puede sentir excluido o derrotado con el resultado final si este le fue adverso. Esto puede producir más conflictos como lo señalaron en una entrevista al afirmar que (12) *«a veces creas más conflictos que soluciones, que ese es un riesgo que yo veo en muchísimos procesos participativos y mecanismos, generas problema donde no lo había».*

Una crítica interesante y que amerita un análisis profundo está relacionada con la implementación forzada del GA. Es decir, cuando las condiciones de conocimiento, compromiso e interés por parte de una sociedad no están dadas y los interesados en que funcione la política o mecanismo (normalmente el gobierno que lo pone en marcha) presionan la implementación para no fracasar. En relación con el caso de Madrid se mencionó que, (12) *«en los procesos de votación hay un gran problema muchas veces —oye, por favor, vota—, seas del pueblo, seas no del pueblo, estés o no implicado, sepas algo de lo que vas a votar o no, existe una cadena de presiones de; tengo que conseguir no sé qué, no sé cuánto».*

Otra situación que se presenta como reto es la baja participación activa de la ciudadanía en los procesos democráticos de consulta. Esto representa una paradoja puesto que, por un lado, la sociedad reclama mejor democracia y participación, y por el otro, cuando llega el momento en que se requiere su participación activa, no lo hace. Esta situación no es exclusiva de Madrid, pero ha representado un dilema difícil de optimizar. En este sentido se mencionó, (13) *«en una encuesta la pregunta era ¿Cree usted que se debería participar en el gobierno de la ciudad? y respondían: por supuesto. Después otra pregunta era ¿Usted quiere participar? y decían: no».*

Para algunos actores cercanos a la PGAM la implementación del GA ha desencantado, incluso a distintos actores dentro de la administración municipal. Uno de los procesos participativos más mencionados en las entrevistas fue la consulta ciudadana de Madrid sobre dos propuestas. Las preguntas fueron ¿Estás de acuerdo con la propuesta «Billete único para el transporte público»? y ¿Estás de acuerdo con la propuesta «Madrid 100% Sostenible»? Esta consulta fue criticada porque se argumentaba que la pregunta estaba planteada de tal manera que la respuesta fuera mayoritariamente positiva. En este sentido se mencionó (13) *«yo creo que no se puede hacer una pregunta obvia. ¿Quiere usted que el tráfico vaya bien? Claro. ¿Quiere usted que el autobús sea mejor? Por supuesto. ¿Quién piensa que hay debate? Es una de las cuestiones que yo creo que han hecho que salgan algunas cosas de las que estás preguntando, o sea cuando preguntas tú tienes que dar una alternativa, además son cosas que nadie va a estar en contra. ¿Le gustaría a usted una ciudad sostenible medioambiental? Sí, claro, quién va a decir que no»*. En contraposición, hay quienes pueden argumentar que son ejercicios para crear cultura de la participación y concienciar a la sociedad de que tiene el poder de decidir sobre lo público.

Por último, se advierte una problemática que está afrontando la PGAM y que se manifiesta en un desencanto dentro del discurso positivista del GA. La idea de que todos los esfuerzos no cambien nada de fondo está presente en algunos actores. Esta aseveración no tiene necesariamente una connotación fatalista, sino reflexiva en el sentido de que el GA no debe ser considerado como una mera estrategia legitimadora del gobierno, sino que debe ser una nueva forma de entender la acción de gobernar. En este sentido se mencionó que (18) *«el problema fundamental del gobierno abierto es que se convierta en una especie de parque temático de la participación y la transparencia y detrás no exista nada. Hay un riesgo de que se convierta en algo meramente formal sin que cambie nada profundamente»*.

7.6. SÍNTESIS DEL CAPÍTULO

Analizando los resultados de este estudio de caso se pueden sintetizar algunos rasgos destacables. Se puede determinar que el propósito principal de la PGAM gira en torno a responder a la demanda de democratización y al problema de desafección política. A partir de esta idea se pudieron establecer tres propósitos particulares como respuesta: hacer un gobierno sin opacidad que genere confianza y combata la corrupción, hacer efectiva la incidencia de la sociedad en el ayuntamiento, e innovar y modernizar el gobierno municipal.

La reorganización administrativa del Ayuntamiento de Madrid fue fundamental para facilitar la adopción e implementación de la política de GA. Se menciona en las entrevistas la importancia de que las unidades de Coordinación

de Modernización de la Administración, la Oficina de Innovación Social, y la Dirección de Calidad y Atención al Ciudadano (que existían en la anterior legislatura) se hayan reorganizado estratégicamente en torno a la concentración de los esfuerzos en una sola: el Área de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, que aparece como el actor principal en esta nueva etapa.

Resulta relevante la participación de algunos actores externos al Ayuntamiento de Madrid en el proceso de construcción y diseño de la política pública de GA. En este sentido se identificaron en las entrevistas a la Federación Española de Municipios y Provincias, al Consejo Transparencia y Buen Gobierno, a las organizaciones de la sociedad civil Access Info, Fundación CIVIO y a la organización de Transparencia Internacional como motores fundamentales en el diseño de la PGAM.

Respecto a las condiciones políticas que existían para el surgimiento de la PGAM, destaca principalmente la emergencia del Movimiento 15M. Este movimiento está asociado al surgimiento de nuevas formaciones políticas en el municipio de Madrid, entre ellas la que llegó a ocupar el Gobierno en las elecciones del año 2015: Ahora Madrid. Esta formación se presentó como una opción política de candidatura ciudadana de unidad popular que integraba a distintas expresiones de la sociedad civil.

De acuerdo con la corriente de «los problemas» que sostiene el ECM, existen cuatro factores principales: a) falta de mecanismos de participación ciudadana directa, b) carencia de un marco normativo para la transparencia, c) corrupción, impunidad y desafección, y d) una burocracia resistente al cambio. Los factores identificados representan problemáticas a las que se busca dar respuesta con la PGAM. Los problemas configuran una condición multifactorial que llegó a ser visibilizada mediante el descontento social y críticas directas al sistema político-gubernamental.

Dentro de los factores relacionados con la corriente de «las políticas» se identificaron diez en total: a) nuevos mecanismos incluyentes y herramientas tecnológicas, b) innovación y casos de éxito internacionales, c) interiorizar la participación ciudadana, d) la apuesta por la democracia directa: Decide Madrid, e) el marco normativo y la ordenanza, f) ecosistema colaborativo con actores no gubernamentales, g) debate respecto la publicación de datos, h) desconocimiento y dispersión conceptual del «Gobierno Abierto», i) formación y colaboración interinstitucional, y j) isomorfismo. Estos factores representan alternativas de solución que se han planteado y discutido con expertos en torno al Ayuntamiento de Madrid, y de las cuales forman parte múltiples actores no gubernamentales. Los múltiples factores que son destacados en esta corriente determinan directamente las rutas de desarrollo que se han planteado dentro de la PGAM.

Respecto a los factores relacionados con la corriente de «lo político» se identificaron seis: a) cambio de formación política en el gobierno municipal: Ahora Madrid, b) transición de personas de la sociedad civil al gobierno municipal, c) condiciones y fuerzas políticas en el interior del Ayuntamiento, d) el contexto político nacional y el Movimiento 15M, e) ideologías, resistencias y visión de la democracia, y f) voluntad política y liderazgo. Estos factores se identificaron como condiciones políticas que se presentan dentro de un contexto social de demandas y transformaciones que han afectado a Madrid y a España en su conjunto.

Destaca la apuesta por la participación ciudadana como acción para implantar estrategias de democracia directa. La temática de participación ciudadana está muy presente entre los actores gubernamentales y la sociedad civil en relación con la apertura gubernamental. Según los datos, es la temática más presente en un discurso relativo a la PGAM. Este hallazgo de la investigación fue posible gracias a la aplicación del MPGA que mostró que los entrevistados perciben una fuerte vinculación entre la dimensión de valores democráticos de corresponsabilidad y la PGAM.

La dimensión referente a la innovación tecnológica juega un rol importante como medio para poner en marcha y materializar múltiples acciones relacionadas con la PGAM. También juega un rol fundamental para modernizar los canales de comunicación entre sociedad civil y gobierno. El uso de las nuevas tecnologías y el gobierno electrónico son una apuesta que está enfrentando algunas limitaciones, como la capacidad de uso de los ciudadanos o el alcance entre la población, pero que ha tenido considerable crecimiento recientemente.

Cuando se identifica la dimensión de disponibilidad y acceso a la información, destaca que la temática de transparencia está muy latente entre los entrevistados. Incluso en muchas ocasiones la transparencia es concebida como un tema que incorpora a los datos abiertos, el acceso a la información y la rendición de cuentas. Esto tiene sentido con la estructura organizacional del Ayuntamiento, donde la Dirección General de Transparencia incorpora operativamente estos elementos.

La investigación añade una novedosa técnica de análisis de datos: el análisis de coocurrencias de los códigos aplicados a las corrientes del ECM. Este análisis cuantifica el cruce de conceptos y corrientes, permitiendo inferir que la participación ciudadana es el concepto más vinculado con las corrientes del problema y las políticas/alternativas, lo que respalda la idea de que el GA da respuesta a un problema de relación entre gobierno y ciudadanos, democratizando la toma de decisiones.

Los temas de transparencia y participación ciudadana son los pilares de la estrategia de GA consignados en la PGAM. Tanto discursivamente como nor-

mativamente, la transparencia y la participación ciudadana son el núcleo duro de toda la estrategia que se enmarca en el modelo de GA. Cabe mencionar que el desarrollo de estas políticas de GA en Madrid está enfrentando una serie de retos complejos que están siendo percibidos por algunos actores como des-aciertos de un modelo que no termina de adoptarse a gran escala por la ciudadanía de Madrid.

La ciudad de Madrid ha puesto en marcha acciones que apuntan a una transformación en materia de transparencia y participación ciudadana. Esto ha permitido posicionar a Madrid como un referente de ciudad vanguardista que promueve el GA entre los gobiernos locales en España y otros países. Los resultados revelan una visión del gobierno municipal orientada a impulsar valores democráticos, así como a promover el uso de tecnologías inteligentes en materia de apertura gubernamental, proyectando un camino hacia la consolidación de una estrategia de GA.

CAPÍTULO 8

CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las conclusiones, así como un resumen los principales hallazgos derivados del análisis de los datos obtenidos en cada una de las etapas de investigación y de las estrategias metodológicas empleadas. Este libro representa un esfuerzo por adquirir conocimiento sistemático en relación con el fenómeno del Gobierno Abierto (GA), teniendo en cuenta su relación con la gestión pública, y una aproximación al análisis de políticas públicas. El diseño metodológico ha permitido combinar técnicas cuantitativas y cualitativas de análisis de datos, facilitando con ello una triangulación de los resultados. A partir de los datos se pueden establecer algunas afirmaciones que aportan nuevos conocimientos a la literatura sobre GA y que permiten reflexionar sobre el desarrollo de este fenómeno. Esta investigación definió, como objetivo central, un análisis sobre la adopción de las políticas de GA en el ámbito de los gobiernos locales, con un foco central en el caso español. Para abordar estas cuestiones se indagó en un conjunto de condiciones, características y elementos que impactan en los procesos de configuración de estas políticas.

La disponibilidad de datos procedentes de diferentes fuentes, y la triangulación de su análisis y resultados, ha presidido el trabajo realizado a lo largo de esta investigación. El esfuerzo por abarcar el análisis del fenómeno aborda progresivamente distintos aspectos que van desde la revisión de la literatura académica internacional, seguida por el estudio de la adopción e implementación del GA por los gobiernos locales españoles, y destaca particularmente el análisis del caso del Ayuntamiento de Madrid. Para llegar a dichos planteamientos se estableció una contextualización del fenómeno, que consideró antecedentes, evolución, actualidad e implicaciones en diferentes niveles de gobierno, especialmente en el ámbito local español.

Con la evidencia empírica obtenida se realizaron análisis y reflexiones sobre el novedoso modelo de gestión pública denominado GA y su adopción dentro de diversos esquemas institucionales. Este modelo se ha venido adop-

tando en los gobiernos locales de manera progresiva. Su implementación ha erigido una relación novedosa entre los ciudadanos y el aparato gubernamental que promueve los propios principios democráticos. En el mismo sentido, este modelo propone el desarrollo de estrategias de modernización tecnológica en sistemas de acceso a datos e información pública. La aplicación de esta tecnología, por medio de instrumentos gubernamentales, se debería orientar a fortalecer el empoderamiento de la sociedad y propiciar su participación directa en los asuntos públicos.

El desarrollo de este trabajo se llevó a cabo a partir de tres etapas metodológicas distintas que representan, a la vez, tres estudios que abordan objetivos particulares y concretos. Por lo tanto, la presentación de estas conclusiones también se ofrece a partir de los hallazgos obtenidos en cada una de las distintas etapas. En su conjunto, cada estudio realizado y los resultados obtenidos representan la respuesta a la pregunta fundamental: *¿Cómo y por qué los gobiernos locales han adoptado políticas de gobierno abierto?* Esta investigación sostiene que 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. Asimismo, se sostiene que 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.

Cada etapa de la investigación fue enriqueciendo el trabajo en su conjunto, aportando datos valiosos y propiciando reflexiones en torno al GA. La evidencia empírica obtenida a través de las etapas metodológicas, en concurrencia con la aplicación del *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM) como marco teórico de esta investigación, resultaron estrategias pertinentes para alcanzar los objetivos de la investigación. Todo ello ha facilitado que se alcancen unos resultados de interés para el desarrollo del GA como ámbito científico, el cual todavía se encuentra en una fase emergente.

A manera de preámbulo, es posible sostener que los datos obtenidos en esta investigación constituyen hallazgos originales que representan aportes al desarrollo de la literatura contemporánea en materia de GA. Principalmente, se puede concluir que las hipótesis establecidas fueron validadas. Sin embargo, más allá de esta aceptación, los resultados obtenidos plantean distintos matices que contribuyen a desarrollar ideas y enfoques originales sobre el fenómeno observado. Es particularmente importante la aproximación al GA como una política pública que ha merecido el interés de cada vez más gobiernos y administraciones públicas, lo que ha facilitado su incorporación en la agenda pública, algo que se ha evidenciado en el caso español de una manera notable.

Las conclusiones de esta investigación se presentan de la siguiente manera: en primer término, se muestran los hallazgos resultantes de la revisión de la literatura académica internacional en materia de GA, correspondientes al capítulo 5. De esta etapa se obtuvieron los datos necesarios para desarrollar un panorama integral de los estudios recientes y extraer los criterios y categorías fundamentales para el análisis del fenómeno. Posteriormente se exponen conclusiones de la segunda parte de la investigación, correspondiente al capítulo 6, relativo al análisis de la adopción e implementación de las políticas de GA en las administraciones públicas municipales de España que cuentan con más de 50.000 habitantes. Con este análisis se plantean las características principales de gestión en materia de GA por parte de los gobiernos locales, sus alcances y limitaciones. En un tercer apartado se concentran las conclusiones del estudio de caso correspondiente al Ayuntamiento de Madrid y su respectiva política de GA. Este análisis en particular aporta una importante evidencia empírica para comprender en profundidad los factores que determinan los procesos y las dinámicas que ocurren al adoptar políticas de GA dentro de los gobiernos locales.

8.1. APORTACIONES SOBRE LA REVISIÓN SISTEMÁTICA DE LA LITERATURA INTERNACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO

La primera parte del análisis se ha centrado en el conocimiento sistemático de la investigación internacional realizada en torno al fenómeno del GA durante los últimos años. A partir del análisis de la literatura internacional realizado a 189 artículos publicados del año 2011 al 2015 en las revistas académicas más relevantes en materia de GA, se puede concluir que el número de publicaciones correspondientes a estudios que abordan, desde distintas perspectivas, investigaciones en materia de GA, ha crecido progresiva y sostenidamente. De esto se pueden inferir dos cuestiones principales: a) la existencia de un creciente interés de la comunidad académica por investigar este fenómeno, y b) la necesidad de profundizar en dichas investigaciones para obtener datos empíricos que contribuyan a la comprensión del fenómeno.

El análisis de la investigación sobre GA arroja unos resultados de interés para el conocimiento del objeto de estudio. En concreto, los datos obtenidos revelan que los conceptos de «transparencia» y de «participación» constituyen los pilares fundamentales que configuran el término de GA. Ambos conceptos se muestran sumamente interiorizados y vinculados a este fenómeno sin que ello represente el fin del debate académico en torno a otros valores y pilares que lo conforman, lo que refuerza la visión de Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012). De lo anterior es posible sostener que estos conceptos representan la

base fundamental del desarrollo de la investigación del GA como modelo de gestión en la literatura contemporánea.

Un aporte relevante que emergió de la revisión de literatura tiene que ver con la definición de los conceptos más asociados al término de GA. Estos conceptos son: 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. A través de estos conceptos es posible establecer la orientación y trayectoria que está siguiendo la investigación académica en torno al GA a nivel internacional.

En esta revisión también se puede concluir que los conceptos de transparencia, participación ciudadana y colaboración son empleados conjuntamente para referirse al fenómeno de GA. En este sentido, los estudios de Lathrop y Ruma (2010), Lee y Kwak (2012), McDermott (2010), y Meijer, Curtin y Hillebrandt (2012), han marcado una tendencia en la configuración de los pilares del GA. Se evidencia un uso transversal de estos pilares por parte de los estudios académicos sobre el análisis del GA y sus políticas. Si se asume esta convergencia conceptual en la producción científica, se puede sostener la existencia de un avance hacia la consolidación de un modelo cohesionado de apertura gubernamental en el sector público, al menos, desde la perspectiva analítica.

Los hallazgos en este estudio muestran un debate académico en torno a lo que representa y cómo se entiende el GA. Este debate plantea diferentes visiones, pero dentro de ellas sobresalen dos: por un lado, se concibe el GA como un nuevo «paradigma» o «filosofía» de gobierno (Cruz-Rubio, 2015; Oszlak, 2013; Petrušić *et al.*, 2016) y, por otro lado, se considera solo un «modelo» de gestión que incorpora elementos a la gobernanza y uso de tecnologías (Abu-Shanab, 2015; Lourenço *et al.*, 2013; Sandoval-Almazan, 2011). De este debate entre su connotación como paradigma o modelo, también se deriva el uso indistinto de los términos «GA», «gobernanza inteligente», «Estado abierto», entre otros, para referirse a este fenómeno.

En lo relativo al diseño de estudio en las investigaciones, se concluye que predominan los de carácter exploratorio-descriptivo, seguidos por estudios normativos y explicativos-correlacionales. Como consecuencia del desarrollo de estas investigaciones, cada día crece la disponibilidad de datos y estudios con evidencia empírica sólida. Con respecto a las técnicas de investigación, destaca principalmente el uso de análisis documental, entrevistas, cuestionarios y observaciones. Por otro lado, son pocos los estudios que miden el impacto de las políticas de GA, hallazgo que sugiere la existencia de un área de oportunidad en la investigación.

En esta revisión de la literatura se analizaron cuáles eran las entidades de mayor producción académica relativa al GA. Se concluye, según los datos, que los departamentos académicos donde se presentó mayor producción son los de Administración Pública, seguido por Sistemas de Información y Ciencias Computacionales. Esto refleja que en la investigación convergen temas orientados a la aplicación de tecnologías en los gobiernos. Por otro lado, el mayor número de los estudios realizados están orientados al análisis de las estructuras nacionales, es decir, la mayoría de las investigaciones indagan sobre el GA a nivel nacional/federal. Esto resulta paradójico puesto que estas instancias no representan, necesariamente, el primer contacto del gobierno y administración pública con la población. A través de estos datos es posible concluir en la necesidad de estudiar y generar evidencia en lo relativo a gobiernos subnacionales y locales. También resulta importante aumentar el diálogo internacional entre los investigadores que trabajan en este tema para poder generar estudios de carácter comparado a nivel internacional. Aún son escasos los estudios comparados realizados por investigadores que aporten análisis profundos y reveladores sobre este fenómeno. Esto es esencial si se aspira que el GA avance como un tema de relevancia académica y que pueda tener implicaciones en las instituciones políticas.

En síntesis, la revisión sistemática de la literatura confirma que el GA es estudiado como un modelo de gestión pública con tendencia a reorientar el sistema gubernamental. Los estudios enfatizan la capacidad del GA para aumentar los valores democráticos en una sociedad. Se hace hincapié en la apertura de datos e inclusión social basada en el uso intensivo de nuevas tecnologías. En el mismo sentido, un gran número de publicaciones sobre este fenómeno enfatizan en crear sinergias entre las instituciones de gobierno y una ciudadanía activa de manera permanente, transparente y colaborativa.

8.2. APORTACIONES SOBRE EL ANÁLISIS DE LA PERCEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN LOS GOBIERNOS LOCALES ESPAÑOLES

El análisis sobre la percepción del GA en los gobiernos locales españoles ofrece una perspectiva particular acerca de las condiciones y los aspectos vinculados al desarrollo de este fenómeno en el ámbito municipal. A través de la aplicación de un cuestionario dirigido a los municipios españoles con más de 50.000 habitantes, y particularmente a los directivos responsables de la gestión del GA, fue posible obtener datos sobre la percepción e implementación del GA como política pública.

En primer término, se observa que el funcionariado de las administraciones públicas locales percibe el GA de manera distinta y heterogénea. Es decir, la comprensión de lo que implica este fenómeno es distinta entre los diversos

gobiernos locales pues cada uno interpreta de manera particular y divergente su connotación. Sin embargo, existen algunos temas comunes que han logrado consolidarse de manera transversal como el de transparencia y el de participación ciudadana. De lo anterior se pueden realizar dos inferencias: primero, que las políticas de GA se encuentran en fase emergente dentro de las administraciones locales. Y segundo, que, si bien no existe una percepción homogénea y común en cuanto a su definición, existen diversos elementos que han sentado las bases de una concepción del GA más compartida y vinculante.

Los gestores públicos manifiestan que el tema de GA representa una prioridad dentro de las administraciones locales. Sin embargo, reconocen que el éxito alcanzado en su implementación es aún limitado. Por otro lado, las estrategias relativas a datos abiertos representan la vertiente con menor éxito entre las políticas de apertura en los gobiernos locales. De alguna forma los trabajos de Barry y Bannister (2014), Conradie y Choenni (2014), y Zuiderwijk y Janssen (2014) ya venían destacando la relevancia y los problemas que enfrenta la implementación de los datos abiertos como estrategia gubernamental en los diferentes niveles de gestión. Esto permite inferir la necesidad de que los gobiernos locales impulsen iniciativas relacionadas con la apertura de datos que sean más efectivas, inclusivas y asequibles para el involucramiento de la sociedad.

Respecto a las áreas y perfiles que se responsabilizan de la gestión del GA en las administraciones públicas locales, la evidencia muestra una consistente falta de profesionalización específica en la materia. Es decir, los funcionarios que están al frente de las áreas no tienen un perfil especializado, ni homologado. En el mismo sentido, las áreas administrativas que llevan a cabo las tareas de GA suelen estar vinculadas a otros departamentos que no necesariamente tienen el enfoque requerido. Esto puede ser resultado de la falta de homogeneidad en cuanto a la percepción de lo que implica el GA. Es decir, al no conocer específicamente los alcances y las características particulares de las políticas de esta materia, los gobiernos locales suelen derivarlas a diversas áreas en las que suponen que pueden desarrollarse. Ejemplo de ello es la gran variedad de áreas o departamentos que gestionan las acciones relativas al GA dentro de las administraciones, entre las que destacan transparencia, informática/tecnologías y participación ciudadana.

Los datos del cuestionario permitieron llevar a cabo un análisis de carácter cuantitativo más detallado y con mayor alcance desde el punto de vista de las inferencias derivadas. A través del *Análisis Factorial Exploratorio* (AFE) realizado, se determinaron tres factores que permitieron construir un arquetipo analítico denominado *Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto* (MPGA). Este modelo aporta una nueva categoría —con respaldo empírico y teórico— para entender las perspectivas desde la visión de los responsables de gestionar las políticas de GA. El modelo define tres dimensiones o perspectivas: a) *va-*

lores democráticos de corresponsabilidad, b) *innovación tecnológica*, y c) *disponibilidad y acceso a la información*. En este sentido, se acepta la hipótesis sobre que 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.

La perspectiva denominada *valores democráticos de corresponsabilidad* agrupa los conceptos de democracia, colaboración, participación y cocreación de políticas. En la perspectiva denominada *innovación tecnológica* convergen los conceptos de gobierno electrónico, ciudades inteligentes, nuevas tecnologías, interoperabilidad y redes sociales. Por último, la perspectiva denominada *disponibilidad y acceso a la información* considera los conceptos de datos abiertos, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas. Cabe mencionar que el MPGA es una propuesta original e inédita que se aplica por primera vez en esta investigación para analizar el caso de Madrid. El MPGA es pertinente para entender y explicar cómo se constituyen las políticas de GA en un gobierno que está desarrollando, adoptando e implementando acciones y programas relacionados con la apertura gubernamental. En este sentido, constituye un modelo que es aún prematuro y necesita ser aplicado a más casos para probar su pertinencia y utilidad; sin embargo, configura un aporte destacado como instrumento para el análisis del GA.

Finalmente, con los resultados de este estudio se puede sustentar que existe una tendencia en los gobiernos locales de España por incorporar en su agenda pública temas relativos al GA. Además, esta incorporación se observa con mayor fuerza a medida que se crean departamentos/unidades especializadas en la materia y se consolidan perfiles con una formación más pertinente para desarrollar el proceso de apertura gubernamental. Por otro lado, es posible argumentar que el objetivo que persiguen las administraciones locales cuando incorporan estrategias de GA es la búsqueda de legitimidad de las decisiones del gobierno a la vista de los ciudadanos. Es decir, los gobiernos locales se han propuesto combatir el problema de la corrupción que afecta al sector público y recuperar la confianza social mediante la incorporación de estrategias de GA. Así mismo, los resultados también permiten afirmar que el GA es un modelo de gestión pública que requiere la intervención y compromiso de todos los funcionarios públicos para poner en marcha acciones colaborativas encaminadas a la apertura de sistema gubernamental.

8.3. APORTACIONES SOBRE EL ESTUDIO DE CASO DE LA ADOPCIÓN DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO ABIERTO EN EL AYUNTAMIENTO DE MADRID

Las conclusiones que emergen sobre la adopción de la política de GA en Madrid resultan del análisis de un estudio de caso basado en la aplicación del marco teórico de Kingdon (1984, 1995) denominado *Enfoque de Corrientes Múltiples* (ECM). En particular, los hallazgos se derivan del análisis de veinte entrevistas en profundidad realizadas a distintos actores relevantes en el proceso de construcción e implementación de la *Política de Gobierno Abierto de Madrid* (PGAM). De ellas se extraen rasgos, características y factores que permiten sustentar una serie de datos vinculados a la pregunta general de investigación. A la vez, permiten dar respuesta a otras interrogantes que se plantean de manera particular en el estudio de caso.

El análisis de los datos de la investigación ha permitido determinar que la PGAM surge con el objetivo principal de responder a una demanda de democratización y al problema de desafección política que se percibía en el municipio de Madrid. En este sentido, se establecen tres propósitos específicos con la adopción de estas políticas: a) hacer un gobierno sin opacidad que genere confianza y combata la corrupción, b) hacer efectiva la incidencia de la sociedad en el ayuntamiento, y c) innovar y modernizar el gobierno municipal.

Una segunda cuestión atañe a los actores más relevantes que participaron en el desarrollo de la PGAM, los cuales asumieron un rol protagonista en los procesos de construcción e inserción de las políticas. En este sentido, destaca la creación del *Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto* que concentró los esfuerzos que anteriormente estaban dispersos en diferentes áreas, como la Coordinación de Modernización de la Administración, la Oficina de Innovación Social, la Dirección General de Participación Ciudadana y Voluntariado, y la Dirección de Calidad y Atención al Ciudadano. Con ello se propició un ambiente focalizado para desarrollar e implementar la política de GA de manera más holística desde el Ayuntamiento de Madrid. En este mismo sentido, resulta fundamental la participación de diversos actores institucionales externos al Gobierno de Madrid. Entre estos actores se encuentra la Federación Española de Municipios y Provincias y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como las organizaciones de la sociedad civil: Access Info Europe, Fundación CIVIO y Transparencia Internacional.

En relación a las condiciones políticas existentes para el surgimiento de la PGAM, destaca la emergencia del Movimiento 15M y sus distintas consecuencias directas e indirectas en el entorno político municipal. Entre ellas, los entrevistados reconocen el nacimiento de nuevas formaciones políticas y el triunfo electoral en 2015 de Ahora Madrid. Esta coalición política incorporó a

distintos liderazgos sociales, organizaciones y expresiones políticas no tradicionales que han sido promotores y facilitadores de políticas de GA. Es decir, los entrevistados sostienen que el actual gobierno municipal ha resultado ser un actor que ha promovido la incorporación del modelo de GA.

Respecto a cuáles fueron los factores que impactaron en el proceso de adopción de la PGAM, en las entrevistas surgieron distintos elementos relevantes que se analizaron de acuerdo al ECM. Dentro de este análisis se presentan las tres corrientes del enfoque que agrupan dichos factores: 1) En relación a la corriente de «los problemas», los factores identificados fueron: a) falta de mecanismos de participación ciudadana directa, b) carencia de un marco normativo para la transparencia, c) corrupción, impunidad y desafección, y d) una burocracia resistente al cambio. 2) Los factores vinculados con la corriente de «las políticas» fueron: a) nuevos mecanismos incluyentes y herramientas tecnológicas, b) innovación y casos de éxito internacionales, c) interiorizar la participación ciudadana, d) la apuesta por la democracia directa: Decide Madrid, e) el marco normativo y la ordenanza, f) ecosistema colaborativo con actores no gubernamentales, g) debate respecto la publicación de datos, h) desconocimiento y dispersión conceptual del «Gobierno Abierto», i) formación y colaboración interinstitucional, y j) isomorfismo. 3) En la corriente de «lo político» se identificaron los factores: a) cambio de formación política en el gobierno municipal: Ahora Madrid, b) transición de personas de la sociedad civil al gobierno municipal, c) condiciones y fuerzas políticas en el interior del Ayuntamiento, d) el contexto político nacional y el Movimiento 15M, e) ideologías, resistencias y visión de la democracia, y f) voluntad política y liderazgo.

En conjunto, los factores enumerados en las tres corrientes permiten explicar ciertas dinámicas que hicieron posible la adopción de la política de GA en el Ayuntamiento de Madrid. Por un lado, la convergencia de estos factores posibilitó la inserción del tema dentro de la agenda de gobierno local madrileño. Así mismo, propiciaron la transformación en el modelo de gestión pública que se refleja en nuevos marcos normativos y mecanismos de acceso a la información. De igual manera facilitaron la creación de mecanismos de transparencia y participación ciudadana. Analizando los resultados en torno al propósito de la PGAM y los factores relacionados a la corriente de «los problemas» que dieron lugar a la adopción del GA, se acepta la hipótesis que afirma que 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. En este sentido es importante matizar que si bien la corrupción y la desafección son elementos que incentivan el surgimiento de políticas de GA, no son causas únicas y determinantes de manera aislada.

La última cuestión a la que da respuesta el estudio de caso refiere a las perspectivas de GA dentro de la PGAM. En este sentido se empleó el MPGA que propone establecer tres grandes dimensiones capaces de agrupar las perspectivas de GA en el caso de Madrid: 1) Valores democráticos de corresponsabilidad, que incluye el impulso a la participación ciudadana y el fomento de modelos de democracia directa. En este último tema destaca la iniciativa denominada Decide Madrid. 2) Innovación tecnológica, que agrupa el uso de las nuevas tecnologías y el gobierno electrónico como elementos indispensables para impulsar la modernización administrativa y social. En este sentido también se concluye que las herramientas tecnológicas presentan limitaciones. Sin embargo, se reconoce que han tenido un avance considerable gracias a la implementación de la PGAM. 3) Disponibilidad y acceso a la información, en donde destacan los avances en materia de transparencia. Este tema aparece sumamente relacionado discursivamente con los datos abiertos, el acceso a la información, la regulación de *lobbies* y la rendición de cuentas.

El análisis posterior trató de relacionar las categorías planteadas a través de un análisis de coocurrencias. El análisis de coocurrencias de los códigos entre los conceptos asociados al GA y las corrientes del ECM permitió determinar el carácter transversal y relevante de la participación ciudadana dentro de la PGAM. Con este análisis se pudo deducir que la política de GA en Madrid está buscando prioritariamente transformar la relación ciudadano-gobierno impulsando mecanismos de democracia directa en la toma de algunas decisiones concretas. Vale la pena mencionar que el análisis de coocurrencias representa un aporte novedoso como herramienta de análisis para el ECM, ya que no se tiene identificado este tipo de análisis dentro de estudios que utilicen este marco teórico.

En el mismo sentido, dentro del análisis de coocurrencias de los códigos/conceptos entre sí mismos, destacan por su fuerte vinculación conceptual los siguientes: a) acceso a la información y datos abiertos, b) nuevas tecnologías y gobierno electrónico, c) colaboración y cocreación, y d) participación ciudadana y transparencia. También el análisis determinó que participación ciudadana, transparencia y datos abiertos son los conceptos con más cantidad de coocurrencias. Cabe mencionar que estos conceptos resultaron coincidentes con los tres ejes de la PGAM.

El estudio de caso revela que el Ayuntamiento de Madrid asume el GA como una política pública transversal en la que convergen diferentes acciones. Las temáticas de transparencia y participación ciudadana constituyen los pilares del GA en Madrid. Estos dos ejes tienen una presencia estructural, normativa y discursiva que configura el núcleo de la estrategia de apertura. A través de la valoración de estos datos y el análisis cualitativo de los factores, se puede confirmar la validación de la hipótesis que sostiene los gobiernos locales están adoptando políticas públicas en materia de GA vinculadas a los mecanismos

de transparencia y participación ciudadana, así mismo, el análisis también se concluye que estas estrategias tienen como objetivo principal legitimar los procesos democráticos de toma de decisiones entre la ciudadanía y responder a la percepción de corrupción y la desafección política. Por otro lado, también se aprecia que los datos abiertos están ganando terreno dentro de las estrategias que implementa el Gobierno de Madrid.

De este estudio también se concluye que la PGAM presenta algunos retos pendientes y aspectos que son cuestionables. Entre algunas de las críticas más destacables se encuentra la lentitud para llevar a cabo los procesos de toma de decisiones que implican la participación directa de los ciudadanos, y, en consecuencia, señalan que este tipo de procedimientos dificultan la eficiencia de algunas decisiones gubernamentales que deben tomarse de manera ágil. También han surgido críticas respecto a la calidad de la participación por medio de las plataformas digitales. En esta cuestión se argumenta que el nivel de implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos es muy bajo comparativamente con otras estrategias participativas y mucho más distante, lo que impide una participación de calidad.

En síntesis, este estudio revela que el Ayuntamiento de Madrid está llevando a cabo acciones que implican una transformación profunda en los temas de apertura gubernamental, principalmente en materia de transparencia y participación ciudadana. Estas acciones permiten que Madrid se posicione actualmente como referente en materia de GA a nivel nacional. Su experiencia está influyendo en otros gobiernos locales para implementar un modelo innovador de gestión que impulse valores democráticos y promueva el uso de tecnologías. Aunque para analizar el fenómeno de GA en Madrid se desarrolla un estudio de caso particular, sus resultados pueden asociarse a otras administraciones locales que están adoptando políticas de GA, principalmente en España.

8.4. IMPLICACIONES DERIVADAS DE LA INTERCONEXIÓN ENTRE LAS TRES ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN

Los tres estudios presentados en esta investigación aportan, de forma independiente, evidencia empírica respecto al desarrollo y percepción del GA, así como la configuración e implementación de las políticas públicas respecto al tema. Al observar sus resultados de manera conjunta, esta investigación desarrolla un ejercicio de triangulación y permite realizar reflexiones sobre cómo y por qué se están adoptando políticas de GA, especialmente dentro del contexto de los gobiernos locales. La aproximación al ámbito local ha permitido combinar una doble estrategia de investigación comparativa junto con el análisis de caso, ofreciendo todavía una mayor solidez a la evidencia empírica ofrecida.

La integralidad de los tres estudios que constituyen este libro se puede observar de la siguiente manera. Primeramente, a partir de la revisión sistemática de la literatura se sentaron las bases que permitieron describir y valorar el estado del arte del tema y determinar ciertas categorías de análisis, así como realizar el análisis de la literatura académica en tres dimensiones: metodológica, comunitaria y conceptual. Una vez establecidas y fundamentadas las categorías y los conceptos de análisis, se llevó a cabo el estudio sobre la percepción e implementación de las políticas de GA en gobiernos locales de España. A través de este estudio fue posible dimensionar cómo y en qué medida las administraciones locales españolas están entendiendo y adoptando el GA. Finalmente, el estudio de caso de Madrid permite aplicar los hallazgos adquiridos en las etapas de investigación previas en un caso concreto. Con la información de los análisis anteriores se estructuró un guion de entrevista que permitió analizar los procesos de adopción de la PGAM. Con este ejercicio se obtuvo evidencia de los rasgos y factores determinantes para establecer cómo y por qué se está adoptando el GA en las administraciones públicas locales.

Entre los estudios realizados subyace un debate común de «ideas y discursos» sobre lo que representa el GA. En un análisis integral que combina las ideas emergidas de la literatura académica y las percepciones de los gestores públicos se puede evidenciar una dispersión no solo conceptual, sino incluso ideológica. Estos análisis aportan los insumos necesarios para reflexionar el GA como un fenómeno que va más allá de una política pública, ya que está permeando como idea y discurso colectivo configurado a partir de los individuos y las estructuras civiles y gubernamentales (Schmidt, 2008; Villoria, 2013). Aunque es evidente el desarrollo que ha tenido el GA en su institucionalización normativa, sus discursos todavía están compitiendo en categorías semánticas buscando el reconocimiento de una determinada perspectiva que sea asumida de manera generalizada por la comunidad epistémica que analiza el fenómeno y la comunidad de prácticas que lo adopta en el sector público.

Este trabajo de investigación aporta también la propuesta de un modelo original al que se denomina Modelo de Perspectivas de Gobierno Abierto (MPGA). Este modelo puede ser un hito de referencia para comprender las perspectivas del GA por medio del establecimiento de dimensiones prácticas con respaldo teórico y empírico. El MPGA constituye un aporte original e importante en la configuración de esta investigación que emerge de la investigación y que pretende ser utilizado en futuros estudios de caso. Hasta ahora solo ha sido probado en el caso de Madrid donde resultó útil para enmarcar el desarrollo de la PGAM. A través de este modelo se puede afirmar que, para extraer el máximo potencial de las promesas del GA, resulta clave desarrollar dinámicas en las que se considere la convergencia de las tres dimensiones: a) valores democráticos de corresponsabilidad, b) innovación tecnológica y c) disponibilidad y acceso a la información.

El fenómeno GA lleva implícito un cambio transformador en la manera de gestionar lo público. Este nuevo modelo requiere una ciudadanía con compromiso social, así como la integración de diversos sectores en ambientes de colaboración permanente para mejorar y legitimar las decisiones públicas. El GA está orientado a hacer de la innovación social el núcleo de desarrollo de las acciones públicas, así como aumentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Es difícil pensar que el GA funciona como una estrategia genérica para ser implementada, sino que los hallazgos apuntan a que, debido a la complejidad del fenómeno, resulta imprescindible llevar a cabo de manera particularizada un análisis de la situación en cada caso.

Este trabajo también permite realizar otras inferencias desde una perspectiva más práctica. A manera de implicaciones prácticas de esta investigación, se puede concluir que cuando se planifiquen políticas relacionadas con GA, no solo se debe pensar en términos del proceso para establecer la política, sino que se deben incluir los valores y pilares de GA como ejes de la instrumentación (transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas pública, y uso de tecnología), con el fin de que los resultados transformen de forma y fondo el proceso de gestionar y hacer políticas públicas desde una esfera gubernamental, de forma conjunta con la sociedad en general.

También se puede destacar la importancia de establecer una conceptualización integral del GA. Durante el análisis se evidenció que actores y organizaciones asumen diferentes perspectivas e ideas sobre el GA. Es verdad que el concepto aún está en construcción, pero elementos como transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y datos abiertos de manera conjunta con el uso de nuevas herramientas tecnológicas ya forman parte de un núcleo duro de temas asociados. Por ello, es importante comenzar a integrar una idea de GA al interior de los gobiernos locales, así como en la sociedad, con el fin de desarrollar una visión más completa e integral del concepto que permita orientar las acciones de gobierno.

Analizando el panorama de la investigación de manera integral, se puede reflexionar sobre la relevancia de generar espacios híbridos de colaboración con la ciudadanía. Este aspecto implica un camino transformativo en las dinámicas de colaboración, que deben ir orientadas a la generación de ambientes de co-producción en estructuras horizontales. Estas dinámicas de hibridación entre lo presencial y lo digital deben ir acompañadas de una mayor voluntad política en la relación entre administraciones públicas y ciudadanía, lo que supone ceder poder por parte del gobierno en la toma de decisiones y abrir los procesos de políticas públicas a los diferentes sectores sociales.

La nueva era de la información está abriendo la puerta a la necesidad de transformar y modernizar a las administraciones públicas, algo que forma parte de la propia evolución del sector público. El GA es un modelo ambicio-

so que todavía representa un camino en vías de consolidación y que requiere la instrumentalización de políticas que potencien el uso de las nuevas tecnologías, al mismo tiempo que se integran nuevos valores, traducidos en prácticas de gobierno, que transformen los procesos de adopción de decisiones y la participación de la ciudadanía en su implantación. El GA se presenta entonces como una alternativa que necesita de miradas diversas y multidisciplinares para materializar un modelo de apertura gubernamental que promueva el uso intensivo de tecnologías inteligentes hacia un Estado abierto.

8.5. VÍAS DE TRABAJO FUTURO EN TORNO AL GOBIERNO ABIERTO

Los resultados sugieren vías de desarrollo para futuras investigaciones en materia de GA. Por un lado, esta investigación no permite contrastar el estudio de caso realizado sobre la adopción del GA como política pública con otros casos semejantes en el ámbito español, por lo que, en futuros estudios, se debería comparar el caso de Madrid con otros gobiernos locales. Por otro lado, se debe considerar la actualización y ampliación de la revisión sistemática de la literatura, la cual está avanzando de manera considerable recientemente. Además, un área de oportunidad en la investigación presentada es la aplicación del cuestionario sobre percepción e implementación del GA en los gobiernos locales en otros países, para contrastar los resultados del caso español.

De esta investigación también se concluye que es necesario desarrollar más estudios de caso en donde las administraciones públicas estén implementando políticas de GA. Esto con el objetivo de testar el impacto y valor social que está generando este nuevo modelo en la gestión pública. A partir de la evidencia que arrojan las investigaciones, se pueden generar estrategias para la promoción de políticas y acciones de apertura gubernamental directamente relacionadas con transparencia y acceso a la información, así como participación ciudadana, rendición de cuentas públicas, y el uso de tecnología.

A lo largo de la investigación y la revisión de literatura se revela la necesidad de sumar trabajos que conecten la teoría sobre GA con los datos empíricos que están emergiendo de los estudios. Esto implica vincular de manera estratégica los elementos y discursos normativos con la evidencia que está revelando datos sobre la realidad del GA. Todo ello con el objetivo de buscar soluciones a los problemas y retos que están enfrentando los gobiernos locales en su camino hacia la modernización y eficiencia en contextos más abiertos y colaborativos.

Por otro lado, una vía de desarrollo en la que tienen que trabajar las administraciones públicas locales es el diseño, implementación y evaluación transversal de políticas en materia de GA. Esto debe ir más allá del hecho de crear

áreas o departamentos de transparencia y/o participación ciudadana en las administraciones, y tiene que ver con asumir el GA como una forma de gestionar y desarrollar las políticas públicas en todas sus etapas. Asimismo, este cambio implica en gran medida la formación de los empleados públicos en el tema, para entender y saber implementar esquemas de cocreación de políticas y contar con mecanismos de diálogo permanente con la sociedad civil.

En el ámbito internacional también surgen diferentes posibilidades de desarrollar investigaciones, principalmente para analizar cómo los organismos internacionales que trabajan para impulsar el GA (como la *Open Government Partnership*, OGP, así como el Banco Mundial, la OCDE o la Unión Europea) están influyendo en los diferentes niveles de gobierno para adoptar valores y principios de GA. Esta investigación resultaría de interés, ya que existe poca evidencia respecto a cómo los organismos supranacionales están definiendo la agenda de GA en diferentes contextos. Esto es, analizar el comportamiento de organizaciones para entender como están adoptando prácticas institucionales ya aceptadas y consolidadas, fenómeno conocido como isomorfismo institucional.

Igualmente, dentro del contexto internacional, surge la necesidad de analizar los efectos del GA como un fenómeno globalizado que afecta y tiene pertinencia dentro de los gobiernos locales. Esto se refleja en que los grandes discursos y problemas a los que se busca dar respuesta por medio de estrategias de GA están afectando principalmente en los gobiernos que mantienen mayor contacto con la sociedad, que normalmente son los de carácter local. En este sentido, se plantea como prioritario conocer y ponderar la relación que existe entre la dispersión del fenómeno global y los problemas concretos y operativos que enfrentan los gobiernos locales.

En síntesis, se puede decir que el GA es un modelo innovador de apertura en la gestión pública que permite la interacción de diferentes sectores y la coproducción de políticas públicas. Este modelo aún está en desarrollo en la mayoría de los gobiernos que han decidido adoptarlo. Es importante señalar que el GA aspira a ser un modelo útil para mejorar la calidad de vida de la sociedad y aumentar su componente democrático. Esto implica, tanto la existencia de una sociedad civil más informada y participativa, como la generación de ciudadanos comprometidos en colaborar con su gobierno. Por otro lado, el GA también implica gobiernos innovadores que estén dispuestos a cogobernar con los ciudadanos.

Este trabajo no representa el final de ningún camino sino una puerta abierta para continuar estudiando los alcances e implicaciones del GA. Cada día es más amplia la comunidad de investigadores que desarrollan estudios bajo esta denominación conceptual, y también crece el número de administraciones públicas que se suman a esta nueva forma de entender su relación con la ciudadanía, lo que está creando una nueva corriente dentro del sistema guberna-

mental. La investigación en GA tiene mucho camino por recorrer, tal y como se ha puesto de evidencia. Este libro contribuye a seguir configurando la idea de un «*Gobierno Abierto*» basado en la colaboración, apertura de datos, transparencia y participación ciudadana.

CONCLUSIONS

This chapter presents the conclusions of the research as well as a summary of the main findings of the data analysis obtained at each stage of the research and the methodological strategies used. This book represents an effort to obtain systematic knowledge in relation to the Open Government (OG) phenomenon, taking into account its relationship with public management and a public policy analysis approach. The methodological design has allowed combining quantitative and qualitative data collection techniques, resulting in a triangulation in the data analysis. Based on the data, some statements can be established that contribute new knowledge to the literature on OG. This allows reflection on the development of this phenomenon. The central objective of this research was to develop an analysis of the OG policies adoption in local governments. To address this phenomenon, it was necessary to investigate the conditions, characteristics and elements that have an impact on policy processes.

The data from different sources and the triangulation of its analysis are shown throughout this academic work. The effort to cover the analysis of the phenomenon progressively tackles different aspects from the review of the international academic literature, followed by the study of the adoption and implementation of OG by Spanish local governments, and particularly highlights the analysis of the case of the City of Madrid. To address the contextualization of the phenomenon, antecedents, evolution, actuality and implications were considered at different levels of government, especially in Spanish local governments.

With the empirical evidence obtained, analyses, and reflections were made on the new public management model called OG and its adoption within various institutional schemes. Local governments have adopted this model progressively. Its implementation has generated a new relationship between citizens and the government, which promotes democratic principles. In the same sense, this model proposes the development of modernization strategies in systems of access to data and public information. The application of technol-

ogy, through government instruments, is aimed at strengthening the empowerment of society and promoting its direct participation in public affairs.

The development of this research was carried out from three different methodological stages that represent three studies that address specific and concrete objectives. Therefore, the presentation of these conclusions is offered based on the findings obtained in each of the different stages. As a whole, each study and the results represent the answer to the fundamental question: How and why have local governments adopted open government policies? This argues that those responsible for managing the policies of government openness (transparency, citizen participation, accountability, and open data) in local governments have different perceptions regarding OG. This causes different priorities in the implementation of public policies in the field. Likewise, it is argued that local governments are adopting public policies related to OG linked to mechanisms of transparency and citizen participation to legitimize and improve citizens' perception of corruption and political disaffection.

Each stage of the research was enriching the academic work, providing valuable data and fostering reflections on OG. The empirical evidence obtained through the methodological stages together with the application of the *Multiple Streams Framework* (MSF) as the theoretical framework of this research, resulted in relevant strategies to achieve the research objectives. This has allowed achieving results for the development of OG as a scientific area, which is still in an emerging phase. As a preamble, it is possible to sustain that the data obtained in this research constitute novel findings that represent contributions to the development of contemporary literature on OG. Mainly, it can be concluded that the established hypotheses were accepted. However, beyond this acceptance, the results obtained establish different nuances that contribute to developing ideas and original approaches to the phenomenon. It is particularly important the approach of OG as a public policy, since it has deserved the interest of more and more governments and public administrations, which has allowed its incorporation into the public agenda and has been evidenced in the Spanish case notably.

The conclusions of this research are presented in the following way: first, the findings from the systematic review of the international academic literature on OG are presented, corresponding to chapter five of the book. From this stage, data were obtained to develop a comprehensive overview of recent studies and extract the fundamental categories for the analysis of the phenomenon. In chapter six, the conclusions of the second part of the investigation are exposed. These are related to the analysis of the adoption and implementation of OG policies in those municipal public administrations of Spain that have more than 50,000 inhabitants. The analysis presents the main characteristics, scope, and limitations of OG as a model of public management by local governments. In chapter seven, the conclusions of the case study of the Madrid

City Council and its respective OG policy are established. This analysis in particular provides important empirical evidence to understand in depth the factors that determine the processes and dynamics that occur when OG policies are adopted by local governments.

CONTRIBUTIONS ABOUT THE SYSTEMATIC REVIEW OF THE INTERNATIONAL LITERATURE OF OPEN GOVERNMENT

The first part of the analysis has focused on the systematic review of the literature in the international context carried out around the OG phenomenon in recent years. Based on the analysis of 189 articles published from 2011 to 2015 in the most relevant academic journals to OG, it can be concluded that the publications related to OG research are addressed from different perspectives and have grown progressively. From this, two main issues can be inferred: a) the existence of a growing interest of the academic community to investigate this phenomenon, and b) the need to deepen these investigations to obtain empirical data that contribute to the understanding of the phenomenon.

The analysis of the research on OG presented some interesting results for the knowledge of the field. In particular, the data show that the concepts of «transparency» and «participation» constitute the fundamental pillars in OG. Both concepts are highly internalized to this phenomenon, which does not represent the end of the academic debate around other values and pillars. This reinforces the Meijer, Curtin and Hillebrandt's (2012) vision. From the above it is possible to argue that these two concepts represent the fundamental basis of the development of OG as a model of public management in contemporary literature.

A relevant contribution that emerged from the literature review is related to the definition of the concepts most associated with the term OG. These concepts are access to information, smart cities, co-creation, collaboration, open data, democracy, electronic government, interoperability, new technologies, citizen participation, social networks, accountability, and transparency. Through these concepts, it is possible to establish the orientation that academic research around OG is pursuing internationally.

From the literature review, it can also be concluded that the concepts of transparency, citizen participation, and collaboration are used together to refer to OG. In this sense, the research by Lathrop and Ruma (2010), Lee and Kwak (2012), McDermott (2010), and Meijer, Curtin and Hillebrandt (2012), has marked a trend in the configuration of the OG pillars. There is evidence of a cross-sectional use of these pillars in academic studies on the OG analysis and its policies. If this conceptual convergence is assumed, it is possible to establish the existence of an advance towards the consolidation of a cohesive model of

government openness in the public sector, at least from the analytical perspective.

The findings in this study show an academic debate about what OG represents and how it is understood. The debate raises different visions, but two of them stand out. On one hand, OG is conceived as a new «paradigm» or «philosophy» of government (Cruz-Rubio, 2015; Oszlak, 2013; Petrušić *et al.*, 2016). On the other hand, OG is considered just a management «model» that incorporates elements to the governance and use of technologies (Abu-Shanab, 2015, Lourenço *et al.*, 2013, Sandoval-Almazan, 2011). From this debate on its connotation as a paradigm or model, the indistinct use of the terms Open Government, Smart Governance, Open State, among others, is also derived to refer to this phenomenon.

Regarding the study design in the literature analyzed, exploratory-descriptive designs predominate, followed by normative and explanatory-correlational studies. The availability of data and studies with solid empirical evidence grows every day because of the development of research. Regarding research techniques, the use of documentary analysis, interviews, questionnaires and observations stands out. However, few studies measure the impact of OG policies. This finding suggests the existence of an area of opportunity in research.

In this literature review, the entities with the highest academic production relative to OG were analyzed. According to the data, the academic departments where the highest production was presented are those of Public Administration, followed by Information Systems and Computational Sciences. This reflects that in the research converge topics oriented to the application of technologies in governments. On the other hand, the largest number of studies carried out are oriented to the analysis of national structures, in other words, most of the investigations inquire about OG at the national / federal level. This is paradoxical since these instances do not necessarily represent the government's first contact with the population. Through these data, it is possible to conclude on the need to study and generate evidence in relation to subnational and local governments. It is also important to increase the international dialogue among researchers working on this issue in order to generate comparative studies internationally. There are still few comparative studies carried out by researchers who provide in-depth analysis of this phenomenon. This is essential if the OG is expected to advance as a topic of academic relevance and that may have implications for political institutions.

In summary, the systematic review of the literature confirms that OG is studied as a public management model with a tendency to reorient the governmental system. The studies emphasize the ability of OG to increase democratic values in a society. The emphasis is on data openness and social inclusion, based on the intensive use of new technologies. In this sense, a large number of publications on this phenomenon emphasize the synergy between govern-

ment institutions and active citizenship in permanent, transparent and collaborative ways.

CONTRIBUTIONS ABOUT THE ANALYSIS OF THE PERCEPTION AND IMPLEMENTATION OF OPEN GOVERNMENT IN SPANISH LOCAL GOVERNMENTS

The analysis of the perception of OG in Spanish local governments offers a particular perspective on the conditions and aspects related to the development of this phenomenon at municipal level. In this research, it was possible to obtain data about the perception and implementation of the OG as public policy. Officials in charge of the OG management were targeted through the application of a survey addressed to the Spanish municipalities with more than 50,000 inhabitants.

It is observed that public managers of local public administrations perceive OG in different and heterogeneous ways. The understanding of what OG implies is different among the various local governments. Each one interprets its connotation in a particular and divergent way. However, some common themes have managed to consolidate transversally, such as transparency and citizen participation. From the above two inferences can be established: firstly, that the policies of OG are in an emerging phase within local administrations. Secondly, although there is no homogeneous and common perception regarding its definition, several elements have established the basis of a more shared conception of OG.

Public managers have stated that OG is a priority within their local administrations. However, they recognize that the success achieved in its implementation is still limited. Moreover, strategies related to open data represent the topic with less success among the policies of openness in local governments. Research conducted by Barry and Bannister (2014), Conradie and Choenni (2014), and Zuidervijk and Janssen (2014) has already highlighted the relevance and problems faced by the implementation of open data as government strategy. This allows inferring that local governments need to promote more initiatives related to open data to be more effective and inclusive in the society engagement.

Regarding the areas and profiles that are responsible for the management of OG in local public administrations, the evidence shows a lack of specialized professionalization. The officials in charge of the areas do not have a specialized profile. In the same sense, the administrative areas that carry out the OG procedures are usually linked to other departments, which do not necessarily have the required specialization. This may be the result of the lack of standardization regarding the perception of what OG implies. In other words, when

the scope and characteristics of these policies are not specifically known, local governments usually assign responsibilities to different areas. An example of this is the wide variety of areas or departments that manage OG actions within the administrations. Among these areas, transparency, new technologies, and citizen participation are included.

The data of the survey allowed carrying out more detailed quantitative analysis with greater scope. Three factors were determined through the *Exploratory Factor Analysis* (EFA). Those factors allowed us to build an analytical archetype called the *Open Government Perspective Model* (OGPM). The model provides a new category with empirical and theoretical support to understand the perspectives from the view of those responsible for managing OG policies. This model defines three dimensions or perspectives: a) democratic values of co-responsibility, b) technological innovation, and c) availability and access to information. In this sense, one of the hypotheses is accepted: those responsible for managing the policies of government openness (transparency, citizen participation, accountability, and open data) in local governments have different perceptions regarding OG. This causes different priorities in the implementation of public policies on the subject.

Besides the results shows that the perspective of democratic values of co-responsibility cluster the concepts of democracy, collaboration, participation and co-creation of policies. The perspective of technological innovation converges in the concepts of electronic government, smart cities, new technologies, interoperability and social networks. Finally, the perspective of availability and access to information consider the concepts of open data, access to information, transparency, and accountability. It is important to mention that the OGPM is an original and unpublished proposal utilized for the first time in this investigation to analyze the case of Madrid. The OGPM is relevant to understand and explain how OG policies are configured in a government that is developing, adopting and implementing actions and programs related to government opening. In this sense, the model is still premature and needs to be applied to more cases to prove its relevance and usefulness. However, it makes a significant contribution as an instrument for OG analysis.

As such, with the results of this study, it can be argued that there is a tendency in the Spain local governments to incorporate OG policies into their public agenda. This incorporation has greater force when specialized areas are created and profiles with a more relevant formation are consolidated to develop the processes of government opening. Conversely, it is possible to argue that the objective pursued by local administrations when incorporating OG strategies is to increase its legitimacy. Local governments have proposed combating the problem of corruption and recovering social trust through the incorporation of OG strategies. Likewise, the results also allow affirming that the

OG is a model of public management that requires the commitment of all public officials to carry out collaborative actions in the governmental system.

CONTRIBUTIONS ABOUT THE CASE STUDY OF THE ADOPTION OF THE OPEN GOVERNMENT POLICY IN MADRID CITY COUNCIL

The conclusions that emerge about the adoption of OG policy in Madrid result from the analysis of a case study based on the application of Kingdon's theoretical framework (1984, 1995) called *Multiple Streams Framework* (MSF). In particular, the findings are derived from the analysis of twenty in-depth interviews conducted with different relevant actors in the process of construction and implementation of the *Madrid Open Government Policy* (MOGP). The data arise elements and factors that allow supporting findings linked to the general research question. At the same time, it responds to other questions that are raised in a particular way in the case study.

The analysis of the data determined that the MOGP emerged with the main objective of responding to the demand for democratization and the problem of political disaffection perceived in the municipality of Madrid. In this sense, three specific purposes are established with the adoption of these policies: a) make a government without opacity that generates trust and fights against corruption, b) make effective the society participation in the municipality, and c) innovate and modernize the municipal government.

The second issue is about the most relevant actors that participated in the development of the MOGP, which assumed a leading role in the processes of construction and insertion of policies. One highlight was the creation of the Government Area of Citizen Participation, Transparency and Open Government, which concentrated the efforts that were previously dispersed in different areas. Previously there were offices such as the Administration Modernization Coordination, the Office of Social Innovation, the General Directorate of Citizen Participation and Volunteering, and the Directorate of Quality and Citizen Services. With the new government area, conditions were created to develop and implement OG policy more effectively. In this same sense, the participation of diverse institutional actors external to the Government of Madrid was fundamental. Among these actors are the Spanish Federation of Municipalities and Provinces and the Transparency and Good Government Council, as well as civil society organizations: Access Info Europe, CIVIO Foundation and Transparency International.

Regarding the political conditions for the emergence of the MOGP, the 15M Movement stands out with its different direct and indirect consequences in the municipal political environment. The interviewees recognized the emergence

of new political parties and the electoral victory in 2015 of *Ahora Madrid*. This political coalition incorporated different social leaders, organizations and non-traditional political expressions that have been promoters and facilitators of OG policies. In this sense, the interviewees point out that the current municipal government has been an actor that has promoted the incorporation of the OG model.

About the factors that influenced the adoption process of the MOGP, in the interviews emerged different relevant elements that were analyzed according to the MSF. Within this analysis there are three streams of the approach that group the factors. First, within the «problem stream», four factors stood out: a) lack of direct citizen participation mechanisms, b) lack of a regulatory framework for transparency, c) corruption, impunity, and disaffection, d) a bureaucracy resistant to change. Among the factors related to the «policy stream», ten were identified: a) new inclusive mechanisms and technological tools, b) innovation and international success cases, c) understanding citizen participation, d) the commitment to direct democracy, e) the municipal regulatory framework, f) collaborative ecosystem with non-governmental actors, g) debate about data publication, h) lack of knowledge and conceptual dispersion of «Open Government», i) training and inter-institutional collaboration, and j) isomorphism. Regarding the factors related to the «politics stream», six were identified: a) change of political party in the municipal government: *Ahora Madrid*, b) transition of people from civil society to municipal government, c) political conditions within the municipal government, d) the national political context and Movement 15M, e) ideologies and vision of democracy, and f) political willingness and leadership.

As a whole, the factors listed in the three streams explain some of the dynamics that made the adoption of OG policy possible at Madrid City Council. On the one hand, the convergence of these factors enabled the insertion of the topic within the Madrid local government agenda. Likewise, this led to the transformation in the public management model that is reflected in new regulatory frameworks and mechanisms for access to information. This generated the creation of mechanisms of transparency and citizen participation. Analyzing the results regarding the purpose of the MOGP and the factors related to the «problem stream» that led to the adoption of OG, another hypothesis is accepted. That hypothesis states that local governments are adopting public policies on OG issues linked to mechanisms of transparency and citizen participation to legitimize and respond to the perception of corruption and political disaffection. In this sense, it is important to clarify that although corruption and disaffection are elements that encourage the emergence of OG policies these are not unique causes.

The last issue referred to in the case study is the perspectives of OG within the MOGP. At this point the OGPM was used, which proposes to establish

three large dimensions capable of grouping the perspectives of OG in the case of Madrid: 1) Democratic values of co-responsibility, which includes the promotion of citizen participation and the promotion of models of direct democracy. This highlights the initiative called Decide Madrid. 2) Technological innovation, which groups the use of new technologies and electronic government as essential elements to promote administrative and social modernization; technological tools have limitations. However, it is recognized that they have made considerable progress thanks to the implementation of the MOGP. 3) Availability and access to information, highlighting advances in transparency. This topic appears highly discursively related to open data, access to information and accountability.

The subsequent analysis tried to relate the proposed categories through an analysis of co-occurrences. The analysis of co-occurrences of the codes (between the concepts associated with OG and the MSF), allowed determining the transversal and relevant characteristics of citizen participation within the MOGP. With this analysis, it was possible to deduce that the policy of OG in Madrid is seeking primarily to transform the citizen-government relationship by promoting mechanisms of direct democracy. It is worth mentioning that the analysis of co-occurrences represents a novel contribution as an analysis tool for the MSF, since this type of analysis has not been identified within studies that use this theoretical framework.

In the same sense, within the analysis of co-occurrences of the codes/concepts among themselves, the following concepts stand out for their strong connection: a) access to information and open data, b) new technologies and electronic government, c) collaboration and co-creation, and d) citizen participation and transparency. The analysis also determined that citizen participation, transparency and open data are the concepts with the most co-occurrences. This is important since these concepts were found to coincide with the three pillars of the MOGP.

The case study reveals that the City Council of Madrid assumes the OG as a transversal public policy in which different actions converge. The issues of transparency and citizen participation are the pillars of OG in Madrid. These two issues have a structural, normative and discursive presence that forms the core of the opening strategy. With the evaluation of the data and the qualitative analysis of the factors, it is possible to confirm the validity of the hypothesis that indicates that local governments are adopting public policies on OG issues linked to mechanisms of transparency and citizen participation. Likewise, the analysis also concludes that these strategies have as main objective to legitimize the democratic processes of decision-making among the citizens, as well as to respond to the perception of corruption and political disaffection. On the other hand, it is appreciated that the topic of open data is growing within the strategies implemented by the local government of Madrid.

From this study, it is concluded that the MOGP presents some challenges and aspects that are deficient. Among the most notable criticisms is the time it takes to carry out the decision-making processes that involve the direct participation of citizens. Consequently, it is pointed out that this type of procedure hinders the efficiency of government decisions. There are also criticisms regarding the quality of participation through digital platforms. In this issue, it is argued that the level of involvement of citizens in public affairs is very low compared to other face-to-face participation strategies, which entails a lower quality of participation.

In summary, this study shows that the Madrid City Council is carrying out actions that involve a profound transformation in the OG issues, mainly in terms of transparency and citizen participation. These actions allow Madrid to position itself as a benchmark in terms of OG at the national level. Its experience is influencing among other local governments to implement innovative management models that promote democratic values and promote the use of technologies. Although a particular case study is developed to analyze the OG phenomenon in Madrid, its results can be associated with other local administrations that are adopting OG policies.

IMPLICATIONS DERIVED FROM THE INTERCONNECTION BETWEEN THE THREE STAGES OF THE INVESTIGATION

The three studies presented in this research provide, independently, empirical evidence regarding the development and perception of OG, as well as the configuration and implementation of public policies on the field. Analyzing their results together, this research develops a triangulation exercise and allows reflections on how and why OG policies are being adopted, especially within the context of local governments. The approach in the local scope has allowed combining a double strategy of comparative research together with case analysis, which gives greater validity to the empirical evidence.

The integrality of the three studies that constitute this research can be observed as follows. First, based on the systematic review of literature, the bases were established to allow assessing the state of art of the OG and determine categories of analysis, as well as carrying out the analysis of the academic literature in three dimensions: methodological, community and conceptual. Once the categories and concepts of analysis were established, the study on the perception and implementation of OG policies in local governments of Spain was carried out. Through this study, it was possible to approach how the Spanish local governments understand and adopt OG. Finally, the Madrid case study allowed the application of the findings of the previous research stages in a specific case. With the information from the previous analyses, an interview script was structured to analyze the adoption processes of the MOGP. This

analysis yielded evidence of the elements and determining factors to establish how and why OG is being adopted in local public administrations.

Among the studies carried out underlies a common debate of «ideas and discourses» about what OG represents. In a comprehensive analysis that combines the ideas that emerged from the academic literature and the perceptions of public managers in the public service, it is possible to see that the OG is perceived differently at a conceptual and even ideological level. These analyses provide the necessary inputs to reflect OG as a phenomenon that goes beyond a public policy, since it is permeating as an idea and collective discourse configured from the perspectives of individuals, civil organizations and government structures (Schmidt, 2008; Villoria, 2013). Although the development that the OG has had in its normative institutionalization is evident, its different discourses are still fighting in semantic categories. Which seek the recognition of some perspective assumed in a general way by the epistemic community and the community of practitioners who adopt it in the public sector.

This research also contributes to the proposal of an original model called the Open Government Perspective Model (OGPM). This model can be a reference point to understand the perspectives of OG through the establishment of practical dimensions with theoretical and empirical support. The OGPM constitutes an original and important contribution in the configuration of this work that emerges from the research and should be used in future case studies. Until now, it has only been applied in the case of Madrid where it was useful to frame the development of the MOGP. Through this model, it was possible to affirm that in order to extract the maximum potential of the OG promises, it is extremely useful to develop dynamics in which the convergence of the following three dimensions are considered: a) democratic values of co-responsibility, b) technological innovation and c) availability and access to information.

The OG phenomenon implies a transformative change in the way of managing the public sector. This new model requires a society with social commitment, as well as the integration of diverse sectors in permanent collaboration environments to improve and legitimize public decisions. The OG seeks to increase public trust in public institutions. It is difficult to assume that OG works as a generic strategy to be implemented, the findings suggest that due to the complexity of the phenomenon, it is essential to carry out an analysis of the situation in each case.

This research also allows other inferences from a more practical perspective. As practical implications of this research, it can be concluded that when planning policies related to OG it is important not to think only in terms of the process to establish the policy. In addition, the values and pillars of OG as part of the implementation (transparency and access to information, citizen participation, public accountability, and use of technology) should be considered.

This can lead to collaboration with the society in decision-making processes, transforming government management and public policy creation.

It is important to establish and configure a comprehensive concept of OG. During the analysis, it was evidenced that actors and organizations assume different perspectives and ideas about OG. It is true that the concept is still under construction, but elements such as transparency, citizen participation, accountability, and open data, together with the use of new technological tools, are already a core set of values that conform the concept. For this reason, it is important to begin to integrate an idea of OG within local governments and society. This, in order to develop a more complete and comprehensive vision of the concept that allows guiding government actions.

Analyzing the landscape in an integral way makes it possible to reflect on the importance of generating hybrid spaces for collaboration with citizens. This aspect implies a transformative path in the dynamics of collaboration, which must be oriented towards the generation of co-creation environments in horizontal structures. These hybridization dynamics between in-person interactions and through digital means must go hand in hand with a greater political will. This means opening the processes of public policies to the different social sectors.

The new era of information has forced the transformation and modernization of public administrations. OG is an ambitious model that still represents a path in the process of consolidation that requires the implementation of policies that promote the use of new technologies. At the same time, new values are integrated into government practices that transform decision-making processes and the participation of citizens in their implementation. OG is presented as an alternative that needs diverse and multidisciplinary views to materialize an opening model that promotes the intensive use of smart technologies.

FUTURE RESEARCH PATHS AROUND OPEN GOVERNMENT

The results of this research suggest paths to develop future research on OG. On the one hand, this research does not contrast the case study of Madrid with other cases, which could be done in future studies. The case of Madrid could be compared to other local governments. On the other hand, the updating and expansion of the systematic review of the literature is progressing rapidly, it should be considered in future studies. In addition, another area of opportunity in the research is the application of the survey on perception and implementation of OG in local governments in other countries to compare the results.

This research concludes that it is necessary to develop more case studies where public administrations are implementing OG policies. This, with the

objective of testing the social impact that the new model is generating in public management. Based on the evidence provided by the research, strategies can be developed to promote OG policies directly related to transparency and access to information, as well as citizen participation, public accountability, and the use of technology.

It is shown, throughout the investigation, that there is a need to connect OG theory with the empirical data that are emerging from the studies. This, to link the normative discourses with the evidence and data on the reality of the OG, to solve the problems and challenges that local governments are facing towards the modernization and efficiency in collaborative contexts.

Another area in which local public administrations should continue to work is in the design, implementation and transversal evaluation of OG policies. This must go beyond creating areas or departments of transparency or citizen participation in administrations. What should be sought is to assume OG as a way to manage and develop public policies in all its stages. This change implies the training of public managers to understand and know how to implement co-creation schemes and to have permanent dialogue mechanisms with civil society.

At the international level, there are also different possibilities to develop research, mainly to analyze how international organizations that work to promote OG (such as Open Government Partnership, World Bank, OECD or European Union) are influencing the different levels of government to adopt OG values. This research would be interesting, since there is little evidence how the work of supranational organizations is permeating the public administration. In other words, it is important to investigate the behavior of organizations that generate institutional isomorphism.

Likewise, within the international context, there is the need to analyze the effects of OG as a globalized phenomenon that affects and is relevant to local governments. This is reflected in the problems that are intended to be solved with OG strategies, which are mainly affecting the governments closest to its citizens (usually the municipalities). In this sense, there is a need to know the relationship that exists between the dispersion of the global phenomenon and the concrete problems faced by local governments.

In summary, it is possible to confirm that the OG is an innovative model of openness in public management, which allows the interaction of different sectors and the co-production of public policies. This model is still under development in most of the governments that have adopted it. It is important to point out that the OG pretends to be a useful model to improve the quality of life of society and increase its democratic values. This implies the existence of a more informed and participatory civil society, as well as a generation of citizens committed to collaborating with their government. OG also involves innovative governments that are willing to co-govern with citizens.

This work does not represent the end of any path, rather an open door to continue studying the scope and implications of OG. Every day the community of researchers who develop studies about this idea is broader. The number of public administrations that adopt this new way of understanding the relationship with citizens is also growing. There is a new way of thinking evolving within the government system. OG has a long way to go as has been demonstrated in this research. This research helps to shape the idea of an «Open Government» based on collaboration, open data, transparency and citizen participation.

BIBLIOGRAFÍA

- Abu-Shanab, E. A. (2015). «Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model». *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Ackrill, R., Kay, A., & Zahariadis, N. (2013). «Ambiguity, multiple streams, and EU policy». *Journal of European Public Policy*, 20(6), 871-887.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (1997). *El Estudio de las Políticas Públicas* (2da ed.), México D. F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar-Villanueva, L. F. (2011). *Gobernanza pública para resultados: marco conceptual y operacional*. 10thCepa Meeting, Naciones Unidas. Nueva York, USA.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2017). «Madrid, Spain: OGP subnational pioneers». Recuperado de <<http://www.opengovpartnership.org/node/9007>>.
- Anderica, V. (2017). «Abriendo Madrid: pasos hacia un gobierno abierto municipal». En Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Aström, J., Karlsson, M., Linde, J., & Pirannejad, A. (2012). «Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors». *Government Information Quarterly*, 29(2), 142-150.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). «A systematic review of open government data initiatives». *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management. Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Ayuntamiento de Madrid. (2017). «Procesos de participación ciudadana realizados en la ciudad de Madrid junio 2015 — julio 2017». Dirección General de Participación Ciudadana, Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de <https://decide.madrid.es/system/informes/01.texto_informe_participacion_ciudadana.pdf>.
- Baker, P. (2004). «Querying keywords: Questions of difference, frequency, and sense in keywords analysis». *Journal of English Linguistics*, 32(4), 346-359.

- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). «Trust and transformational government: A proposed framework for research». *Government Information Quarterly*, 28(2), 137-147.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). «ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research». *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.
- Barry, E., & Bannister, F. (2014). «Barriers to open data release: A view from the top». *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 129-152.
- Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Bates, J. (2014). «The strategic importance of information policy for the contemporary neoliberal state: The case of open government data in the United Kingdom». *Government Information Quarterly*, 31(3), 388-395.
- Baumgartner, F., & Bryan, J. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bauer, M. W. (2007). «Content Analysis. An Introduction to its Methodology—By Klaus Krippendorff from Words to Numbers. Narrative, Data and Social Science—By Roberto Franzosi». *The British Journal of Sociology*, 58(2), 329-331.
- Beetham D. (1991). *The Legitimation of Power*, Palgrave Macmillan.
- Bertot, J. C., Gorham, U., Jaeger, P. T., Sarin, L. C., & Choi, H. (2014). «Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations». *Information Polity*, 19 (1,2), 5-16.
- BID. (2016). «Reform / modernization of the state. Effective, efficient and open governments for the region.» BID's Website. Recuperado de <<http://www.iadb.org/en/sector/reform-modernizationof-the-state/overview.18347.html>>.
- Blalock, H. M. (1966). *Estadística Social*. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Blanco, I., & Gomà, R. (2003). «Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 26, 93.
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2015). «Citizens' engagement on local governments' facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe». *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62.
- Brunner, S. (2008). «Understanding policy change: Multiple streams and emissions trading in Germany». *Global Environmental Change*, 18(3), 501-507.
- Cairney, P., Y Heikkila, T. (2014). «A Comparison of Theories of the Policy Process». In Sabatier, P., & Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process* (3.^a ed.), Boulder, CO: Westview Press.

- Carmena, M. (2016). «Carta de aplicación al programa piloto de gobiernos subnacionales de la OGP». Recuperado de <<https://www.opengovpartnership.org/about/working-groups/madrid-spain-ogp-subnational-pioneers>>.
- Carroll, J. B. (1953). «An analytic solution for approximating simple structure in factor analysis». *Psychometrika*, 18, 79-87.
- Castells, M. (1996). *The Information Age. The Rise of the Network Society*, Vol. I, Blackwell: Oxford.
- Castells, M. (2001). *La Era de la Información. La Sociedad Red* (2.^a ed.). Madrid, España: Alianza.
- Castells, M., Gimeno, C. M., & Alborés, J. (2005). *La sociedad red*, Vol. 1. Madrid, España: Alianza.
- Cejudo, G. M. (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- CEPAL. (2016). «Gobierno abierto. Comisión Económica para América Latina y el Caribe». Recuperado de <<http://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto>>.
- Chapman, R & Hunt, M. (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*. London, England: Routledge.
- Charles, C. (2011). *Policy windows and changing arrangements: an analysis of the policy process leading to the colleges of applied arts and technology act, 2002*, Thesis, University of Toronto.
- Chatwin, M., & Arku, G. (2017). «Beyond Ambiguity: A Practical Framework for Developing and Implementing Open Government Reforms». *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 9(1), 52-78.
- Chow, A. (2014). «Understanding policy change: Multiple streams and national education curriculum policy in Hong Kong». *Journal of Public Administration and Governance*, 4(2), 49-64.
- Christensen, T., y Laegreid, P. (eds.) (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- CLAD. (2016). «Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA)», XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Recuperado de <http://www.clad.org/images/declaraciones/CIGA_2016.pdf>.
- Clark, B. (2004). «Agenda Setting and Issue Dynamics: Dam Breaching on the Lower Snake River». *Society and Natural Resources* 17, 599-609.
- Clarke, A., & Francoli, M. (2014). «What's in a name? A comparison of "open government" definitions across seven open government partnership members». *EJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(1), 248-266.
- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). «A garbage can model of organizational choice». *Administrative Science Quarterly*, 1-25.

- Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (2012). «A garbage can model». *Research in the Sociology of Organizations*, 36, 19-30.
- Conradie, P., & Choenni, S. (2014). «On the barriers for local government releasing open data». *Government Information Quarterly*, 31, 1(0), S10-S17.
- Criado, J. I. (2013). «Open Government, Social Media y Sector Público». En Ramón Cotarelo (Ed) *Ciberpolítica. Las Nuevas Formas de Acción Política* (pp. 57-78). Valencia: Tirant lo Blanc.
- Criado, J. I. (2013). *Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Criado, J. I. (ed.) (2016). «Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas». Madrid, España: *Instituto Nacional de Administración Pública*.
- Criado, J. I. (2018). «Informe preliminar 2017 — Madrid. Mecanismo de Revisión Independiente: Open Government Partnership». Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Madrid_IRM-preliminary-review_2017_for-public-comment.pdf>.
- Criado, J. I., & Ramilo, M. (2003). «E-government in practice: an analysis of web site orientation to the citizens in Spanish municipalities». *International Journal of Public Sector Management*, 16(3), 191-218.
- Criado, J. I., Rojas-Martín, F., & Rodríguez, E. H. (2017). «NovaGob. Lab: ¿por qué y para qué un laboratorio de gobierno para la innovación pública en España?». *Revista española de la transparencia*, (4), 30-32.
- Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gomez, E. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*. Colección NovaGob Academia N.º 1/2016 diciembre, <NovaGob.Lab>. Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública en Iberoamérica.
- Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gómez, E. (2016). *Perceptions of City Manager about Open Government policies. Concepts, Development, and Implementation in the Local Level in Spain*. Working Paper. EGPA (European Group for Public Administration), Annual Conference 2016. Utrecht, Netherlands, Utrecht University.
- Criado, J. I. & Ruvalcaba-Gómez, E. (2018). «Perceptions of City Managers about Open Government policies. Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain». *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)* Volume 14, Issue 1.
- Criado, J. I., Ruvalcaba-Gomez, E. & Valenzuela, R. (forthcoming). *Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the Literature*.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., and Gil-García, R. (2013). «Government Innovation through Social Media». *Government Information Quarterly*, 30(4), 319-326.

- Cruz-Rubio, C. (2014). *Informe de Avance España 2012-2013*, Independent Reporting Mechanism, Open Government Partnership, Washington, D. C.
- Cruz-Rubio, C. (2015). «¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.
- Cruz-Rubio, C. (2016). «Informe de avance 2014-2015», *Independent Reporting Mechanism*, Open Government Partnership, Washington, D. C.
- Dahl, R. (1986). «Rethinking Who Governs? New Haven Revisited». In *Community Power: Directions for Future Research*, ed. Robert J. Waste. Beverly Hills, CA: Sage, 179-98.
- Dawes, S. S. (2010). «Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency». *Government Information Quarterly*, 27(4), 377-383.
- Dawes, S. S., & Helbig, N. (2010). «Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency». In *International Conference on Electronic Government* (pp. 50-60). Springer Berlin Heidelberg.
- Dekker, R., & Bekkers, V. (2015). «The contingency of governments' responsiveness to the virtual public sphere: A systematic literature review and meta-synthesis». *Government Information Quarterly*, 32(4), 496-505.
- Denyer, D. & Tranfield, D. (2009). «Producing a systematic review», in Buchanan, D. and Bryman, A. (Eds). *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*, Sage Publications, London, 671-689.
- Dimaggio, P., & Powell, W. (1983). «The iron cage revisited institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields». *American Sociological Review*, volume 48, 2, Yale University, Connecticut.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). «New public management is dead—long live digital-era governance». *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Eckstein, H. (1975). «Case Study and Theory in Political Science», in Greenstein, Fred J. and Polsby, Nelson W. (eds), *Handbook of Political Science*, vol. 7. Reading, MA.: AddisonWesley, 79-137.
- Elder, R., & Cobb, C. (1983). *Participation in American politics: The dynamics of agenda building*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Estevez, E., & Janowski, T. (2013). «Electronic governance for sustainable development — conceptual framework and state of research». *Government Information Quarterly*, 30, Supplement 1(0), S94-S109.
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. (2013). «A vision for public services». Recuperado de <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>>.
- European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. (2016). «Towards faster implementation and uptake of open go-

- vernment». Recuperado de <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/42e9d63b-aa5d-11e6-aab7-01aa75ed71a1/language-en>>.
- European Commission. (2016). «Open government». Recuperado de <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-government>>.
- Fedorowicz, J., Sawyer, S., Williams, C. B., Markus, M. L., Dias, M., Tyworth, Schrier, R. (2014). «Design observations for interagency collaboration». *Government Information Quarterly*, 31(2), 302-316.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Friese, S. (2014). *Qualitative data analysis with ATLAS.ti*. Sage.
- Fuster, M. y Subirats, J (2013), «Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable», *Revista TELOS*, N.º 94, Madrid, Fundación Telefónica.
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). «Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers». *Government Information Quarterly*, 29(2), 115-122.
- Gascó, M. (2014). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. New York, USA: Springer.
- Gascó, M. (2015). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto* (Guide of good practices on open government). Bogota (Colombia): Universidad Externado de Colombia.
- Gascó, M. (2017). «Living labs: Implementing open innovation in the public sector». *Government Information Quarterly*, 34(1), 90-98.
- Gibbs, G. R. (2008). *Analysing qualitative data*. Sage.
- Gil-García, J. R. (2012). *Enacting electronic government success: An integrative study of government-wide websites, organizational capabilities, and institutions* (Vol. 31): Springer Science & Business Media.
- Gil-García, J. R., & Pardo, T. A. (2005). «E-government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations». *Government Information Quarterly*, 22(2), 187-216.
- Gil-García, J. R., & Martínez-Moyano, I. J. (2007). «Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics». *Government Information Quarterly*, 24(2), 266-290.
- Gonzalez-Zapata, F., & Heeks, R. (2015). «The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives». *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452.
- Gorsuch, R. L. (1983). *Factor analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Grimmelikhuisen, S. G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (Doctoral thesis). Utrecht University, Netherlands.

- Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). «Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments». *Public Administration Review*, 77(4), 579-590.
- Gulati, G. J., Williams, C. B., & Yates, D. J. (2014). «Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison». *Government Information Quarterly*, 31(4), 526-533.
- Gupta, K., Ripberger, J., & Wehde, W. (2018). «Advocacy Group Messaging on Social Media: Using the Narrative Policy Framework to Study Twitter Messages about Nuclear Energy Policy in the United States». *Policy Studies Journal*, 46(1), 119-136.
- Habermas, J. (1996). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, W. Rehg (Trans.). Cambridge, MA: MIT Press. [German, 1992]
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). «Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study». *Government Information Quarterly*, 31(4), 513-525.
- Hartley, J. & Kostoff, R. N. (2003). «How useful are «Key Words» in Scientific Journals?». *Journal of Information Science*, 29 (5), 433-438.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing public policy: governance in theory and practice (No. 04; H97, H5.)*. London: Sage.
- Hood, C. (1995). «The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme». *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C. (2011). «From FOI world to WikiLeaks world: a new chapter in the transparency story?». *Governance*, 24(4), 635-638.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) & Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). (2017). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*. México: INAI-CIDE.
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). «Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information». *Government Information Quarterly*, 27(4), 371-376.
- Janowski, T. (2015). «Digital government evolution: From transformation to contextualization». *Government Information Quarterly*, 32(3), 221-236.
- Janssen, M., & Estevez, E. (2013). «Lean government and platform-based governance—Doing more with less». *Government Information Quarterly*, 30, S1-S8.
- Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015). «Big and open linked data (BOLD). In government: A challenge to transparency and privacy?», *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). «Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government». *Information Systems Management*, 29(4), 258-268.

- Jho, W., & Song, K. J. (2015). «Institutional and technological determinants of civil e-participation: Solo or duet?». *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495.
- Jones, B. (1983). *Governing Urban America: A Policy Focus*. Boston, USA: Little, Brown.
- Jones, B. (1994). *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago, USA: The University of Chicago Press.
- Kahn, J. H. (2006). «Factor analysis in Counseling Psychology research, training and practice». *The Counseling Psychologist*, 34, 1-36.
- Kaiser, H. F. (1958). «The varimax criterion for analytic rotation in factor analysis». *Psychometrika*, 23, 187-200.
- Kassen, M. (2013). «A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project». *Government Information Quarterly*, 30(4), 508-513.
- Kettl, D. F. (2000). «The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government». *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.
- Khayesi, M., & Amekudzi, A. A. (2011). «Kingdon's multiple streams model and automobile dependence reversal path: The case of Curitiba, Brazil». *Journal of Transport Geography*, 19 (6), 1547-1552.
- Khayyat, M., & Bannister, F. (2015). «Open data licensing: More than meets the Information Polity». *The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 20(4), 231-252.
- Kimball, M. B. (2011). «Mandated state-level open government training programs». *Government Information Quarterly*, 28(4), 474-483.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, USA: Harper Collins.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.), New York, USA: Harper Collins.
- Kline, P. (2000). *Handbook of Psychological Testing*. London, England: Routledge.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007). *Public Policy Analysis*. Bristol, England: Polity Press.
- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C., & Höllerer, M. A. (2017). «When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying "Open Government" in the Vienna City Administration». *Organization Studies*, 38(2), 179-200.
- Kumar, A., Maraju, S., & Bhat, A. (2007). «Application of ArcGIS geostatistical analyst for interpolating environmental data from observations». *Environmental Progress & Sustainable Energy*, 26(3), 220-225.
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*, Santiago de Chile: FCE.
- Lasswell, H. (1951). «The Policy Orientation. In *The Policy Sciences*», edited by D. Lerner and H. Lasswell, 3-15. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*: O'Reilly Media, Inc.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). «An open government maturity model for social media-based public engagement». *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- Lieberman, J. (2002). «Three Streams and Four Policy Entrepreneurs Converge: A Policy Window Opens». *Education and Urban Society*, 34 (4): 438-50.
- Light, P. C. (2001). *The new public service*. USA: Brookings Institution Press.
- Lindblom, Charles E. (1959). «The Science of Muddling Through». *Public Administration Review* 19, (2): 79-88.
- Linders, D. (2012). «From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media». *Government Information Quarterly*, 29(4), 446-454.
- Linders, D. (2013). «Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid». *Government Information Quarterly*, 30(4), 426-434.
- Lindquist, E. (2006). «Survival and Institutionalization of an Idea: The Rapid Rise of Intelligent Vehicle-Highway Systems». *Review of Policy Research* 23 (4): 887-902.
- Liu, X., Lindquist, E., Vedlitz, A., & Vincent, K. (2010). «Understanding local policy-making: Policy elites' perceptions of local agenda setting and alternative policy selection». *Policy Studies Journal*, 38(1), 69-91.
- López, J. F. (2014). *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas?: Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- López-Pagán, J. (2015). *La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.
- Lourenço, R. P., Sá, P. M. E., Jorge, S., & Pattaro, A. F. (2013). «Online transparency for accountability: one assessing model and two applications». *Electronic Journal of e-Government*, 11(2), 280.
- Lor, P. J., & Britz, J. J. (2007). «Is a knowledge society possible without freedom of access to information?». *Journal of information science*, 33(4), 387-397.
- Luna-Reyes, L. F., & Gil-García, J. R. (2014). «Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions». *Government Information Quarterly*, 31(4), 545-555.
- Luna-Reyes, L. F., Bertot, J. C., & Mellouli, S. (2014). «Open government, open data and digital government». *Government Information Quarterly*, 31(1), 4-5.
- Mariñez, F., & Valenzuela, R. (2013). *Gobierno Abierto ¿Más innovaciones?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad?, ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Martínez-Carazo, P. (2006). «El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica», *Pensamiento y Gestión*, (20), 165-193, Universidad del Norte Barranquilla.
- Martos, A. H. (2008). *Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española*. España: Fundación Alternativas.
- McDermott, P. (2010). «Building open government». *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.
- Medaglia, R. (2012). «eParticipation research: Moving characterization forward (2006-2011)». *Government Information Quarterly*, 29(3), 346-360.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). «Open government: Connecting vision and voice». *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). «A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field». *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245.
- Mellouli, S., Luna-Reyes, L., & Zhang, J. (2014). «Smart government, citizen participation and open data». *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 1-4.
- Merenda, P. (1997). «A guide to the proper use of Factor Analysis in the conduct and reporting of research: pitfalls to avoid». *Measurement and evaluation in counseling and evaluation*, 30, 156-163.
- Merino, M. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. México: IFE.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). «Identifying transparency». *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 18(3), 233-242.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública, España. (2017). «III Plan de Acción de Gobierno Abierto España». Recuperado de <http://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:74d66aee-760c-4962-983e-0b250fb583b8/2017_Junio_Spain_III_Plan_GA_OGP_vf.pdf>.
- Montero, J. R., & Torcal, M. (2000). «La desafección política en España: un legado que condiciona el presente». *Revista de Occidente*, (227), 15-30.
- Moses, M. (2017). «Learning to Make All Voices Count: Lessons and reflections on localising the Open Government Partnership», *Making All Voices Count Research Report*, Brighton: IDS.
- Mulderrig, J. (2008). «Using keywords analysis in CDA: Evolving discourses of the knowledge economy in education». *Education and the knowledge-based economy in Europe*, 149-170.
- Murray-Rust, P. (2008). «Open data in science». *Serials Review*, 34(1), 52-64.
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). «Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe». *Libros de la CEPAL*, N.º 144 (LC).

- PUB.2017/9-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Neilson, S. (2001). *Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A Literature Review*, IDRC Supported Research and its influence in public policy.
- Noveck, B. S. (2009). *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. USA: Brookings Institution Press.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing*. USA: Harvard University Press.
- O'donnell, G. (2003). «Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust». En *Democratic Accountability in Latin America*, S. Mainwaring and C. Welna (eds.), New York, Oxford University Press: 34-54.
- O'donnell, G. (2010). *Democracia, agencia, estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- Obama, B. (2009). *Transparency and open government*. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. Federal Register, 74(15), 4685-4686.
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) (2013). *Objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto*, Madrid, España: ONTSI.
- OCDE (2011). *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- OCDE (2016). «Open Government», OCDE's Website. Recuperado de <<http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>>.
- OEA (2016). «Gobierno Abierto. Website, sección del Departamento para la Gestión Pública Efectiva», Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD). Recuperado de <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp>.
- OGP (2011). «Open Government Declaration». Recuperado de <<http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>>.
- Osborne, D. (1993). «Reinventing government». *Public productivity & management Review*, 349-356.
- Osborne, S. P. (2006). «The new public governance?». *Journal Public Management Review*, 8(3): 377-387.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC).
- Oszlak, O. & Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto*. Red Gealc, OEA, IDRC.
- Panagiotopoulos, P., Bigdeli, A. Z., & Sams, S. (2014). «Citizen—government collaboration on social media: The case of twitter in the 2011 riots in England». *Government Information Quarterly*, 31(3), 349-357.

- Parks, W. (1957). «The open government principle: applying the right to know under the Constitution». *The George Washington Law Review*, 26 (1).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México. FLACSO.
- Pérez, E. R., & Medrano, L. A. (2010). «Análisis factorial exploratorio: bases conceptuales y metodológicas». *Revista Argentina de Ciencias del Comportamiento (RACC)*, 2(1), 58-66.
- Pérez-Gil, J., Chacón Moscoso, S. y Moreno, R. (2000). «Validez de Constructo: el uso del análisis factorial exploratorio-confirmatorio para obtener evidencias de validez». *Psicothema*, 12 (2), 442-446.
- Peschard, J. (2013). «Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011 en La promesa del gobierno abierto». Recuperado de <<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info>>.
- Peset, F., Ferrer-Sapena, A., Subirats-Coll, I. (2011). «Open data y linked open data: su impacto en el área de bibliotecas y documentación». *El profesional de la información*, 20(2),164-172.
- Peters, B. G., y Pierre, J. (1998). «Governance without Government? Rethinking Public Administration». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2): 223-243.
- Petrušić, D., Segedinac, M., & Konjović, Z. (2016). «Semantic modelling and ontology integration of the open government systems». *Tehnički vjesnik*, 23(6), 1631-1641.
- Pierson, P. (2000). «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics». *American Political Science Review* 94 (2), 251-267.
- Polsby, N. W. (1980). *Community Power and Political Theory*, 2nd ed. New Haven, CT: Yale University Press.
- Puron-Cid, G., Gil-García, J. R., & Luna-Reyes, L. F. (2012). «IT-enabled policy analysis: New technologies, sophisticated analysis and open data for better government decisions». *Proceedings of the 13th Annual International Conference on Digital Government Research*, 97-106.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (Eds.). (1992). *What is a case? exploring the foundations of social inquiry*. England: Cambridge University Press.
- Ramió, C. (2001). «Los problemas de la implantación de una nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional». *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (21), 74-116.
- Ramió, C. (2011). «Estrategias para la modernización del acceso a la función pública. Nuevas Políticas Públicas». *Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, (7), 129-144.
- Ramió, C., & Salvador, M. (2002). «La configuración de las administraciones de las comunidades autónomas: entre la inercia y la innovación institucional». En *Veinte*

- años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública* (pp. 99-134). Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Barcelona: CIDOB Foundation.
- Ramírez-Alujas, A. (2012). «Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?». *Más poder local*, (12), 14-22.
- Rana, N. P., & Dwivedi, Y. K. (2015). «Citizen's adoption of an e-government system: Validating extended social cognitive theory (SCT)». *Government Information Quarterly*, 32(2), 172-181.
- Red Gealc. (2016). «La Red Gealc y el Gobierno abierto». Recuperado de <<http://re-gealc.org/gobierno-abierto/contenido/5595/es/>>.
- Reimut Zohlnhöfer, R., & Rüb, F. (Eds.). (2016). *Decision-Making under Ambiguity and Time Constraints: Assessing the Multiple-Streams Framework*. ECPR Press.
- Rhodes, R. A. (1996). «The New Governance: Governing without Government». *Political Studies*, 44: 652-667.
- Rhodes, R. A. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.
- Romanos, E., & Sádaba, I. (2015). «La evolución de los marcos (tecno) discursivos del movimiento 15M y sus consecuencias». *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, (32).
- Ruvalcaba-Gómez, E. (2016). «Participación Ciudadana en la Era del Open Government. Una mirada desde la literatura científica». *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 6 (11).
- Ruvalcaba-Gómez, E., & Criado, J. I. (2016). «Transparencia en la era del gobierno abierto. Una mirada desde las publicaciones científicas». En Criado, J. I. (ed.) *Nuevas tendencias en la gestión pública* (129-146). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ruvalcaba-Gómez, E., Criado, J. I., & Gil-García, J. R. (2017). «Public Managers' Perceptions about Open Government: A Factor Analysis of Concepts and Values». In *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 566-567). ACM.
- Sabatier, P. A. (2007). «Fostering the development of policy theory». In P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2nd edn, (pp. 321-36) Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process*. (3.^a ed.), Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the policy process*: Westview Press, Boulder, CO.
- Sæbø, Ø., Rose, J., & Skiftenes Flak, L. (2008). «The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area». *Government Information Quarterly*, 25(3), 400-428.

- Safarov, I., Meijer, A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). «Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users». *Information Polity*, 22(1), 1-24.
- Sandoval-Almazan, R. (2011). «The two door perspective: An assessment framework for open government», *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2): 166-181.
- Sandoval-Almazan, R., & Gil-García, J. R. (2012). «Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities». *Government Information Quarterly*, 29, S72-S81.
- Sandoval-Almazán, R., Gil-García, J. R., Luna-Reyes, L. F., Luna, D. E., & Rojas-Romero, Y. (2012). «Open government 2.0: citizen empowerment through open data, web and mobile apps». In *Proceedings of the 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 30-33). ACM.
- Sardell, A., & Johnson, K. (1998). «The Politics of EPSDT Policy in the 1990s: Policy Entrepreneurs, Political Streams, and Children's Health Benefits». *The Milbank Quarterly*, 76 (2), 175-205.
- Sayogo, D. S., & Pardo, T. A. (2013). «Exploring the determinants of scientific data sharing: Understanding the motivation to publish research data». *Government Information Quarterly*, 30, Supplement 1(0), S19-S31.
- Schmidt, V. A. (2008). «Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse». *Annual review of political science*, 11.
- Schmidt, F. L., & Hunter, J. E. (2014). *Methods of meta-analysis: Correcting error and bias in research findings*. Sage publications.
- Schneider, J. W. (1985). «Social problems theory: The constructionist view». *Annual review of sociology*, 11(1), 209-229.
- Scholl, H. (2009). «Profiling the EG research community and its core». In M. A. Wimmer, H. J. Scholl, M. Janssen, & R. Traunmüller (Eds.), *Proceedings of 8th international conference on electronic government, EGOV 2009* (pp. 1-12). Berlin/Heidelberg: Springer LNCS 5693.
- Scholl, H. J., Kubicek, H., Cimander, R., & Klischewski, R. (2012). «Process integration, information sharing, and system interoperation in government: A comparative case analysis». *Government Information Quarterly*, 29(3), 313-323.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). «Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options». *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308.
- Simon, Marc V., & Les R. Alm. (1995). «Policy Windows and Two-Level Games: Explaining the Passage of Acid-Rain Legislation in the Clean Air Act of 1990». *Environment and Planning C: Government and Policy* 13 (4), 459-78.

- Sivarajah, U., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2015). «Evaluating the use and impact of Web 2.0 technologies in local government». *Government Information Quarterly*, 32(4), 473-487.
- Solecki, William D., & Fred M. Shelley. (1996). «Pollution, Political Agendas, and Policy Windows: Environmental Policy on the Eve of Silent Spring». *Environment and Planning C: Government and Policy* 14 (4): 451-68.
- Sosa, J. (ed.) (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*, México: Siglo XXI editores.
- Stiglitz, J. (2002). «Transparency in Government». En Islam, R., Djankov, S. y McLeish, C., *The Right to Tell. The Role of Mass Media in Economic Development*, World Bank, Washington DC, pp. 27-45.
- Stout, K. E., & Stevens, B. (2000). «The case of the failed diversity rule: A multiple streams analysis». *Educational evaluation and policy analysis*, 22(4), 341-355.
- Subirats, J. (2002). «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y Tecnologías de la información y de la comunicación». En Cairo, H. (ed.) *Democracia digital. Límites y oportunidades*. Madrid, Trotta. Pp. 89-113.
- Susha, I., & Grönlund, Å. (2012). «Participation research: Systematizing the field». *Government Information Quarterly*, 29(3), 373-382.
- Tabachnick, B. y Fidell, L. (2001). *Using multivariate statistics*. New York: Harper & Row.
- Thompson, N., Ravindran, R. & Nicosia, S. (2015). «Government data does not mean data governance: Lessons learned from a public sector application audit». *Government Information Quarterly*, 32(3), 316-322.
- Tranfield, D., Denyer, D. & Smart, P. (2003). «Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review». *British Journal of Management*, (14), 207-222.
- Travis, R., & Zahariadis, N. (2002). «A multiple streams model of US foreign aid policy». *Policy Studies Journal*, 30(4), 495-514.
- Valenzuela, R. (2013). «Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta». *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, (21), 127-158.
- Valenzuela, R. (2016). «Seguridad inteligente como herramienta para implementar el gobierno abierto en las ciudades». En Criado, J. I. (ed.) *Nuevas tendencias en la gestión pública* (pp. 112-128). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valenzuela, R., Criado, J. I., & Ruvalcaba, E. (2015). *Measuring the Impact of the Open Government Partnership in Member States using an Implementation Size Model*. Advancing Open Government and Evaluating its Impact, Open Government Partnership, International Development Research Centre.
- Valenzuela, R., & Gil-García, J. R. (2017). «Gobierno abierto para la modernización del Estado». *Nósis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56).

- Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). «Benchmarking open government: An open data perspective». *Government Information Quarterly*, 31(2), 278-290.
- Vicente, M. R., & Novo, A. (2014). «An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement». *Government Information Quarterly*, 31(3), 379-387.
- Villeneuve, J. P. (2014). «Transparency of Transparency: The pro-active disclosure of the rules governing Access to Information as a gauge of organisational cultural transformation. The case of the Swiss transparency regime». *Government Information Quarterly*, 31(4), 556-562.
- Villoria, M. (2013). «El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo». En A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Villoria, M. (2014). «La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones». *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 85-103.
- Villoria, M., & Izquierdo, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M., & Ramírez-Alujas, A. (2013). «Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política», *Gestión y Política Pública*, Volumen Temático sobre Gobierno Electrónico.
- Weaver, R. L. (2017). «President Obama's Open Government Initiative». *Revue Internationale des Gouvernements Ouverts*, 1, 1-10.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, New York: Free Press.
- Weber, M. (1968). *Economy and Society*, New York: Bedminster Press.
- Webster, J., & Watson, R. T. (2002). «Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review». *Mis Quarterly*, 26(2), XIII-XXIII.
- Weible, C. (2014). «Introduction». In *Theories of the Policy Process*, edited by Sabatier, P., & Weible, C. (eds.), *Theories of the Policy Process* (3.^a ed.), Boulder, CO: Westview Press.
- Whitmore, A. (2014). «Using open government data to predict war: A case study of data and systems challenges». *Government Information Quarterly*, 31(4), 622-630.
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). «Open government objectives and participation motivations». *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.
- Wildavsky, A. B. (1964). *Politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown.
- Williamson, V., & Eisen N. (2016). *The impact of open government: Assessing the evidence*. USA: The Brookings Institution.

- Wirtz, B. W., Piehler, R., Thomas, M. J., & Daiser, P. (2015). «Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data». *Public Management Review*, 1-30.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Rösch, M. (2017). «Open government and citizen participation: an empirical analysis of citizen expectancy towards open government data». *International Review of Administrative Sciences*.
- Wolf, F. M. (1986). *Meta-analysis: Quantitative methods for research synthesis* (Vol. 59). Sage Publications.
- Wolfswinkel, J. F., Furtmueller, E. & Wilderon, C. (2013). «Using grounded theory as a method for rigorously reviewing literature». *European Journal of Information Systems*, (22), 45-55.
- Yang, T., Pardo, T., & Wu, Y. (2014). «How is information shared across the boundaries of government agencies? An e-government case study». *Government Information Quarterly*, 31(4), 637-652.
- Yin, R. (2003). *Case Study Research. Designs and Methods* (3.^a ed.), Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Yu, H., & Robinson, D. G. (2012). «The new ambiguity of open government». *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-208.
- Zahariadis, N. (1992). «To sell or not to sell? Telecommunications policy in Britain and France». *Journal of Public Policy*, 12(04), 355-376.
- Zahariadis, N. (2003). *Ambiguity and choice in public policy: Political decision making in modern democracies*. USA: Georgetown university press.
- Zahariadis, N. (2007). «The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects». In *Theories of the Policy Process*, 2, 65-92.
- Zahariadis, N. (2008). «Ambiguity and choice in European public policy». *Journal of European Public Policy*, 15(4), 514-530.
- Zahariadis, N. (2014). «Ambiguity and multiple streams». In *Theories of the Policy Process* (3.^a ed.), edited by Sabatier, P., & Weible, C. (eds.), Boulder, CO: Westview Press.
- Zapico, E. (2013). «El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana». En Palomar A. y Garcés, M. (dirs.) *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades: Los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad* (pp. 331-356).
- Zhao, Y., & Fan, B. (2018). «Exploring open government data capacity of government agency: Based on the resource-based theory». *Government Information Quarterly*, 35(1), 1-12.
- Zheng, Y., Schachter, H. L., & Holzer, M. (2014). «The impact of government form on e-participation: A study of New Jersey municipalities». *Government Information Quarterly*, 31(4), 653-659.

- Zhou, N., & Feng, F. (2014). «Applying multiple streams theoretical framework to college matriculation policy reform for children of migrant workers in china». *Public Policy and Administration Research*, 4(10), 1-11.
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). «Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison». *Government Information Quarterly*, 31(1), 17-29.
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Davis, C. (2014). «Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems». *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 17-33.
- Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Dwivedi, Y. K. (2015). «Acceptance and use predictors of open data technologies: Drawing upon the unified theory of acceptance and use of technology». *Government Information Quarterly*, 32(4), 429-440.
- Zuiderwijk, A., Shinde, R., & Janssen, M. (2018). «Investigating the attainment of open government data objectives: Is there a mismatch between objectives and results?». *International Review of Administrative Sciences*, 0020852317739115.

ANEXOS

ANEXO 1. TABLA DE ARTÍCULOS ASOCIADOS LOS PILARES Y CONCEPTOS DESTACADOS DE GA

Autores	Temática principal	Conceptos destacados
<p>Armstrong (2011), Bannister and Connolly (2011), Bannister and Connolly (2014), Barry and Bannister (2014), Bates (2014), Batista (2013), Bekkers <i>et al.</i> (2013), Bertot <i>et al.</i> (2014), Bonsón <i>et al.</i> (2012), Chen (2012), Cherry and McMenemy (2013), Conradie and Choenni (2014), Cuadrado-Ballesteros (2014), de Mendonça <i>et al.</i> (2015), Graves and Hendler (2014), Grimmelikhuijsen (2011), Grimmelikhuijsen (2012), Gutiérrez <i>et al.</i> (2014), Hartog <i>et al.</i> (2014), Heimstädt <i>et al.</i> (2014), Iemma <i>et al.</i> (2014), Janssen (2011), Janssen and Van den Hoven (2015), Jin and Moon (2015), Khayyat and Bannister (2015), Kimball (2011), Kučera and Chlapek (2014), Lamdan (2013), Lemieux <i>et al.</i> (2015), Linders (2013), Lio <i>et al.</i> (2011), Lourenço (2013), Lourenço (2015), Meijer <i>et al.</i> (2014), Meng (2014), Michener and Bersch (2013), Nam (2012), Owen <i>et al.</i> (2013), Papaloi and Gouscos (2013), Peled (2013), Peled (2015), Petrou <i>et al.</i> (2014), Puron-Cid (2014), Rao and Kirti (2012), Sandoval-Almazán (2011), Sayogo and Pardo (2013), Sayogo <i>et al.</i> (2014), Shepherd <i>et al.</i> (2011), Slood (2011), Teresa Scassa and Singh (2015), Thompson <i>et al.</i> (2015), Veljković <i>et al.</i> (2014), Wenjing (2011), Whitmore (2014), Yang <i>et al.</i> (2014), Zuiderwijk and Janssen (2014), Zuiderwijk and Janssen (2015), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2012), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2014).</p>	Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • e-Government • Open data • Transparency • Open Gov • e-Democracy • e-Participation • Open government data • Web 2.0 • Freedom of Information

Autores	Temática principal	Conceptos destacados
<p>Abdelsalam <i>et al.</i> (2013), Alexopoulos <i>et al.</i> (2014), Andersen <i>et al.</i> (2012), Aström <i>et al.</i> (2012), Bonsón <i>et al.</i> (2015), Breindl (2012), Bridges <i>et al.</i> (2012), Bruns and Swift (2011), Buente 2015, Cegarra-Navarro <i>et al.</i> (2014), De Reuver <i>et al.</i> (2013), Dekker and Bekkers (2015), Douglas <i>et al.</i> (2015), Federici <i>et al.</i> (2015), Gulati <i>et al.</i> (2014), Gustafsson and Wihlborg (2013), Holgersson and Karlsson (2014), Ingrams (2015), Jho and Song (2015), Kavanaugh <i>et al.</i> (2012), Kavanaugh <i>et al.</i> (2014), Leong (2015), Lev-On and Steinfeld (2015), Medaglia (2012), Mergel (2013), Molinari (2012), Molinari and Porquier (2011), Mossberger <i>et al.</i> (2013), Muneo and Tkach-Kawasaki (2015), Oliveira and Welch (2013), Papaloi and Gouscos (2011), Picazo-Vela <i>et al.</i> (2012), Reddick and Norris (2013), Robertson <i>et al.</i> (2013), Rodríguez and Pedro (2015), Scherer and Wimmer (2012), Serup (2012), Sieber and Johnson (2015), Smith (2015), Soon (2013), Strauß <i>et al.</i> (2015), Sussha and Grönlund (2012), Sussha and Grönlund (2014), Svensson (2011), Sæbø <i>et al.</i> (2011), Thapa <i>et al.</i> (2015), Twinomurinzi <i>et al.</i> (2012), Venkatesh <i>et al.</i> (2014), Vicente and Novo (2014), Wandhoefer <i>et al.</i> (2011), Welch and Feeney (2014), Yi <i>et al.</i> (2013), Young (2013), Zavattaro <i>et al.</i> (2015), Zeng (2015), Zheng and Zheng (2014), Zheng <i>et al.</i> (2014).</p>	<p>Participación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • e-Participation • e-Government • Social media • e-Democracy • Social networking • Web 2.0
<p>Chatfield <i>et al.</i> (2013), Dawes <i>et al.</i> (2012), Fedorowicz <i>et al.</i> (2014), Panagiotopoulos <i>et al.</i> (2014), Ferroa <i>et al.</i> (2013), Linders (2012), Meijer and Thaens (2013), Mergel (2015), Ojo <i>et al.</i> (2011), Scholl <i>et al.</i> (2012), Spaizer (2012), Thomas <i>et al.</i> (2015)</p>	<p>Colaboración</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Social media • Network • Governance • Information sharing • Collaboration • e-Collaboration • Interoperation

Autores	Temática principal	Conceptos destacados
<p>Abu-Shanab (2015), Attard (2015), Bartenberge and Grubmüller (2014), Bedini <i>et al.</i> (2014), Bertot <i>et al.</i> (2012), Bug and Röllgen (2011), Chun and Cho (2012), Clarke and Francoli (2014), Cordella and Tempini (2015), Criado <i>et al.</i> (2013), Danneels and Viaene (2015), Deckert <i>et al.</i> (2011), Estevez and Janowski (2013), Fechner and Kray (2014), Francoli (2011), Ganapati and Reddick (2012), Geiger and Jörn (2012), Gil-Garcia (2012), Gonzalez-Zapata and Heeks (2015), Graves and Hendler (2011), Harrison and Sayogo (2014), Harrison <i>et al.</i> (2012), Janowski (2015), Janssen and Estevez (2013), Jung and Park (2015), Kassen (2013), Lee and Kwak (2012), Lips (2012), Luna <i>et al.</i> (2013), Luna-Reyes and Gil-Garcia (2014), Maier-Rabler and Huber (2011), Meijer (2015), Meijer and Bekkers (2015), Mergel 2012, Mergel (2013), Ohe-meng and Ofosu-Adarkwa (2015), Ostling (2012), Paulin (2014), Rana and Dwivedi (2015), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Sivarajah <i>et al.</i> (2015), Smith and Health (2014), Snead (2013), Stamati <i>et al.</i> (2015), Taylor (2012), Toshkov (2015), Trotta <i>et al.</i> (2011), van Loon, Wijnhoven <i>et al.</i> (2015), Williamson (2011), Zavattaro and Sementelli (2014), Zheng (2013), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2015)</p>	T-P-C	<ul style="list-style-type: none"> • e-Government • Open government • Transparency • Social media • Open government data • Participation • Collaboration • Open data • TIC

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2. TABLA DE AUTORES Y CONCEPTOS DENTRO DE LA LITERATURA DE GA: GIQ, IP, JEDEM 2011-2015 (BASADO EN TÍTULOS, RESÚMENES Y PALABRAS CLAVE)

Concepto	Autores
<p>Datos Abiertos= open data, open government data</p>	<p>Alexopoulos <i>et al</i> (2014), Attard (2015), Barry and Bannister (2014), Bartenberge and Grubmüller (2014), Bedini <i>et al.</i> (2014), Bertot <i>et al.</i> (2014), Clarke and Francoli (2014), Conradie and Choenni (2014), De Mendonça <i>et al.</i> (2015), Fechner and Kray (2014), Francoli (2011), Geiger and Jörn (2012), Graves and Hendler (2014), Gutiérrez <i>et al.</i> (2014), Hartog <i>et al.</i> (2014), Heimstädt <i>et al.</i> (2014), Höchtl <i>et al.</i> (2014), Iemma <i>et al.</i> (2014), Janssen and Van den Hoven (2015), Kassen (2013), Khayyat and Bannister (2015), Lackaff (2015), Linders (2013), Lourenço (2015), Maier-Rabler and Huber (2011), Meng (2014), Nahon <i>et al.</i> (2015), Ohemeng and Ofosu-Adarkwa (2015), Peled (2013), Peled (2013), Petrou <i>et al.</i> (2014), Sayogo and Pardo (2013), Scassa and Singh (2015), Sieber and Johnson (2015), Smith and Health (2014), Sussha <i>et al.</i> (2015), Veljković <i>et al.</i> (2014), Whitmore (2014), Zuiderwijk and Janssen (2014), Zuiderwijk and Janssen (2015), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2012), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2014), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2015).</p>
<p>Democracia= Democracy, edemocracy</p>	<p>Aström <i>et al.</i> (2012), Bruns and Swift (2011), Criado <i>et al.</i> (2013), Dekker and Bekkers (2015), Douglas <i>et al.</i> (2015), Federici <i>et al.</i> (2015), Grimmelikhuijsen (2012), Gulati <i>et al.</i> (2014), Harnad (2011), Harrison and Sayogo (2014), Harrison <i>et al.</i> (2012), Ingrams (2015), Janssen and Van den Hoven (2015), Jho and Song (2015), Lackaff (2015), Leong (2015), Maier-Rabler and Huber (2011), Medaglia (2012), Meng (2014), Moss <i>et al.</i> (2015), Nam (2012), Ostling (2012), Papaloi and Gouscos (2011), Papaloi and Gouscos (2013), Paulin (2014), Rao and Kirti (2012), Reddick and Norris (2013), Rose <i>et al.</i> (2015), Serup (2012), Slood (2011), Spaiser (2012), Sussha and Grönlund (2012), Sussha and Grönlund (2014), Taylor (2012), Wijnhoven <i>et al.</i> (2015), Williamson (2011).</p>

Concepto	Autores
Colaboración= collaboration	Abu-Shanab (2015), Alexopoulos <i>et al.</i> (2014), Bartenberge and Grubmüller (2014), Bedini <i>et al.</i> (2014), Bertot <i>et al.</i> (2014), Breindl (2012), Chen (2012), Deckert <i>et al.</i> (2011), Fechner and Kray (2014), Fedorowicz <i>et al.</i> (2014), Ganapati and Reddick (2012), Geiger and Jörn (2012), Gil-Garcia (2012),vHarrison <i>et al.</i> (2012), Lee and Kwak (2012), Linders (2012), Luna <i>et al.</i> (2013), Maier-Rabler and Huber (2011), Meijer (2015), Mergel (2013), Mergel (2015), Ojo <i>et al.</i> (2011), Oliveira and Welch (2013), Panagiotopoulos <i>et al.</i> (2014), Paulin (2014), Puron-Cid (2014), Rodríguez and Pedro (2015), Rose <i>et al.</i> (2015), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Scholl <i>et al.</i> (2012), Thapa <i>et al.</i> (2015), Thomas <i>et al.</i> (2015), Twinomurizi <i>et al.</i> (2012), Veljković <i>et al.</i> (2014), Wijnhoven <i>et al.</i> (2015), Wojtczak and Morner (2015), Zavattaro <i>et al.</i> (2015), Zuiderwijk and Jansen (2014).
Transparencia=transparency	Armstrong (2011), Bannister and Connolly (2014), Barry and Bannister (2014), Batista (2013), Bekkers <i>et al.</i> (2013), Bertot <i>et al.</i> (2014), Bonsón <i>et al.</i> (2012), Bridges <i>et al.</i> (2012), Buckley <i>et al.</i> (2013), Bush (2011), Chen (2012), Chun and Cho (2012), Clarke and Franco-li (2014), Cuadrado-Ballesteros (2014), Ganapati and Reddick (2012), Geiger and Jörn (2012), Grimmelikhuijzen (2011), Grimmelikhuijzen (2012), Gutiérrez <i>et al.</i> (2014), Harrison and Sayogo (2014), Harrison <i>et al.</i> (2012), Hartog <i>et al.</i> (2014), Janssen and Van den Hoven (2015), Jin and Moon (2015), Lee and Kwak (2012), Lemieux <i>et al.</i> (2015), Linders (2013), Lourenço (2013), Lourenço (2015), Maier-Rabler and Huber (2011), Meijer <i>et al.</i> (2014), Mergel (2013), Michener and Bersch (2013), Munsona <i>et al.</i> (2012), Nahon <i>et al.</i> (2015), Ohemeng and Ofosu-Adarkwa (2015), Ostling (2012), Papaloi and Gouscos (2011), Papaloi and Gouscos (2013), Peled (2013), Peled (2015), Petrou <i>et al.</i> (2014), Picazo-Vela <i>et al.</i> (2012), Puron-Cid (2014), Rana and Dwivedi (2015), Rao and Kirti (2012), Sloot (2011), Smith and Health (2014), Snead (2013), Stamati <i>et al.</i> (2015), Strauß <i>et al.</i> (2015), Veljković <i>et al.</i> (2014), Villeneuve (2014), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2012).

Concepto	Autores
Redes sociales= social media, social networking	Abdelsalam <i>et al.</i> (2013), Alexopoulos <i>et al.</i> (2014), Andersen <i>et al.</i> (2012), Bekkers <i>et al.</i> (2013), Bertot <i>et al.</i> (2012), Bonsón <i>et al.</i> (2012), Bonsón <i>et al.</i> (2015), Bridges <i>et al.</i> (2012), Bruns and Swift (2011), Chatfield <i>et al.</i> (2013), Criado <i>et al.</i> (2013), Dekker and Bekkers (2015), Douglas <i>et al.</i> (2015), Federici <i>et al.</i> (2015), Ferroa <i>et al.</i> (2013), Francoli (2011), Harrison <i>et al.</i> (2012), Kavanaugh <i>et al.</i> (2012), Kavanaugh <i>et al.</i> (2014), Lee and Kwak (2012), Leong (2015), Lev-On and Steinfeld (2015), Linders (2012), Meijer and Thaens (2013), Mergel (2012), Mergel (2013), Molinari and Porquier (2011), Moss <i>et al.</i> (2015), Mossberger <i>et al.</i> (2013), Muneo and Tkach-Kawasaki (2015), Oliveira and Welch (2013), Panagiotopoulos <i>et al.</i> (2014), Pica-zo-Vela <i>et al.</i> (2012), Reddick and Norris (2013), Robertson <i>et al.</i> (2013), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Sivarajah <i>et al.</i> (2015), Snead (2013), Stamati <i>et al.</i> (2015), Strauß <i>et al.</i> (2015), Taylor (2012), Vicente and Novo (2014), Wandhoefer <i>et al.</i> (2011), Yi <i>et al.</i> (2013), Young (2013), Zavattaro and Sementelli (2014), Zavattaro <i>et al.</i> (2015), Zeng (2015), Zheng (2013), Zheng and Zheng (2014).
Gobierno Electrónico= e-gov	Abu-Shanab (2015), Andersen <i>et al.</i> (2012), Armstrong (2011), Aström <i>et al.</i> (2012), Bannister and Connolly (2011), Bannister and Connolly (2014), Batista (2013), Bertot <i>et al.</i> (2012), Bertot <i>et al.</i> (2014), Bonsón <i>et al.</i> (2012), Bonsón <i>et al.</i> (2015), Cegarra-Navarro <i>et al.</i> (2014), Chatfield <i>et al.</i> (2013), Chen (2012), Cordella and Tempini (2015), Criado <i>et al.</i> (2013), Estevez and Janowski (2013), Francoli (2011), Ganapati and Reddick (2012), Gil-Garcia <i>et al.</i> (2014), Gulati <i>et al.</i> (2014), Gustafsson and Wihlborg (2013), Harrison <i>et al.</i> (2012), Holgersson and Karlsson (2014), Ingrams (2015), Janowski (2015), Janssen and Estevez (2013), Janssen and Van den Hoven (2015), Kassen (2013), Lev-On and Steinfeld (2015), Linders (2012), Lio <i>et al.</i> (2011), Lips (2012), Luna <i>et al.</i> (2013), Medaglia (2012), Meijer (2015), Meijer and Bekkers (2015), Mossberger <i>et al.</i> (2013), Muneo and Tkach-Kawasaki (2015), Ojo <i>et al.</i> (2011), Oliveira and Welch (2013), Paulin (2014), Puro-Cid (2014), Rana and Dwivedi (2015), Rao and Kirti (2012), Reddick and Norris (2013), Rose <i>et al.</i> (2015), Sæbø <i>et al.</i> (2011), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Sivarajah <i>et al.</i> (2015), Sussha and Grönlund (2012), Sussha <i>et al.</i> (2015), Twinomurizi <i>et al.</i> (2012), Van Loon and Toshkov (2015), Veljković <i>et al.</i> (2014), Venkatesh <i>et al.</i> (2014), Vicente and Novo (2014), Yang <i>et al.</i> (2014).

Concepto	Autores
Participación= participation, e-part	Abu-Shanab (2015), Aström <i>et al.</i> (2012), Bannister and Connolly (2014), Bartenberge and Grubmüller (2014), Bonsón <i>et al.</i> (2012), Bonsón <i>et al.</i> (2015), Breindl (2012), Bridges <i>et al.</i> (2012), Bruns and Swift (2011), Buente (2015), Cegarra-Navarro <i>et al.</i> (2014), Chatfield <i>et al.</i> (2013), Chun and Cho (2012), Clarke and Franco-li (2014), Conradie and Choenni (2014), Dawes <i>et al.</i> (2012), De Reuver <i>et al.</i> (2013), Dekker and Bekkers (2015), Douglas <i>et al.</i> (2015), Federici <i>et al.</i> (2015), Fedorowicz <i>et al.</i> (2014), Ganapati and Reddick (2012), Geiger and Jörn (2012), Gil-Garcia <i>et al.</i> (2014), Gulati <i>et al.</i> (2014), Harrison and Sayogo (2014), Harrison <i>et al.</i> (2012), Holgersson and Karlsson (2014), Jho and Song (2015), Kavanaugh <i>et al.</i> (2014), Lee and Kwak (2012), Lev-On and Steinfeld (2015), Luna <i>et al.</i> (2013), Medaglia (2012), Meng (2014), Mergel (2013), Molinari (2012), Molinari and Porquier (2011), Ohemeng and Ofosu-Adarkwa (2015), Oliveira and Welch (2013), Ostling (2012), Papaloi and Gouscos (2011), Picazo-Vela <i>et al.</i> (2012), Robertson <i>et al.</i> (2013), Rodríguez (2015), Rose <i>et al.</i> (2015), Sæbø <i>et al.</i> (2011), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Scherer and Wimmer (2012), Serup (2012), Smith (2015), Snead (2013), Soon (2013), Spaiser (2012), Stamati <i>et al.</i> (2015), Sussha and Grönlund (2012), Sussha and Grönlund (2014), Svensson (2011), Thapa <i>et al.</i> (2015), Trotta <i>et al.</i> (2011), Twinomurinzi <i>et al.</i> (2012), Veljković <i>et al.</i> (2014), Vicente and Novo (2014), Wandhoefer <i>et al.</i> (2011), Welch and Feeney (2014), Wijnhoven <i>et al.</i> (2015), Zavattaro and Sementelli (2014), Zavattaro <i>et al.</i> (2015), Zavattaro <i>et al.</i> (2015), Zheng <i>et al.</i> (2014), Zuiderwijk <i>et al.</i> (2014).
Ciudades Inteligentes=Smart city	Bertot <i>et al.</i> (2014), Bartenberge and Grubmüller (2014), Cegarra-Navarro <i>et al.</i> (2014), Gil-Garcia <i>et al.</i> (2014), Gil-Garcia (2012), Molinari and Porquier (2011), Ojo <i>et al.</i> (2011), Rao and Kirti (2012), Welch and Feeney (2014).

GOBIERNO ABIERTO: UN ANÁLISIS DE SU ADOPCIÓN EN LOS GOBIERNOS LOCALES
DESDE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Concepto	Autores
Nuevas Tecnologías de la info= ITC	Aström <i>et al.</i> (2012), Barry and Bannister (2014), Bedini <i>et al.</i> (2014), Cordella and Tempini (2015), Estevez and Janowski (2013), Fechner and Kray (2014), Federici <i>et al.</i> (2015), Ferroa <i>et al.</i> (2013), Gonzalez-Zapata and Heeks (2015), Grimmelikhuijsen (2012), Gulati <i>et al.</i> (2014), Gustafsson and Wihlborg (2013), Hartog <i>et al.</i> (2014), Iemma <i>et al.</i> (2014), Ingrams (2015), Janssen (2011), Jho and Song (2015), Jin and Moon (2015), Lips (2012), Luna-Reyes and Gil-Garcia <i>et al.</i> (2014), Maier-Rabler and Huber (2011), Mergel (2012), Michener and Bersch (2013), Molinari (2012), Oliveira and Welch (2013), Papaloi and Gouscos (2013), Puron-Cid (2014), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Stamati <i>et al.</i> (2015), Susha and Grönlund (2014), Thomas <i>et al.</i> (2015), Twinomurinzi <i>et al.</i> (2012), Vicente and Novo (2014), Welch and Feeney (2014), Zheng <i>et al.</i> (2014).
Interoperabilidad=interoperability	Chen (2012), Fedorowicz <i>et al.</i> (2014), Gutiérrez <i>et al.</i> (2014), Scholl <i>et al.</i> (2012), Janssen and Van den Hoven (2015), Molinari (2012), Petrou <i>et al.</i> (2014), Veljković <i>et al.</i> (2014).
Acceso a la información= Access to information	Andersen <i>et al.</i> (2012), Barry and Bannister (2014), Bertot <i>et al.</i> (2012), Bridges <i>et al.</i> (2012), Buckley <i>et al.</i> (2013), Bush (2011), Cherry and McMenemy (2013), Clarke and Francoli (2014), Gulati <i>et al.</i> (2014), Janssen (2011), Kassen (2013), Lamdan (2013), Lemieux <i>et al.</i> (2015), Nam (2012), Picazo-Vela <i>et al.</i> (2012), Shepherd <i>et al.</i> (2011), Sloot (2011), Snead (2013).
Co-creación=cocreation	Lackaff (2015), Bedini <i>et al.</i> (2014), Chatfield <i>et al.</i> (2013), Graves (2011), Graves and Hendler (2014), Harrison <i>et al.</i> (2012), Linders (2012), Shepherd <i>et al.</i> (2011).
Rendición de cuentas= accountability	Abu-Shanab (2015), Bekkers <i>et al.</i> (2013), Bonsón <i>et al.</i> (2012), Chen (2012), Clarke and Francoli (2014), Cuadrado-Ballesteros (2014), Harrison and Sayogo (2014), Lourenço (2013), Lourenço (2015), Ostling (2012), Papaloi and Gouscos (2013), Smith (2015), Stamati <i>et al.</i> (2015).

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 3. CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN LOS AYUNTAMIENTOS

Cuestionario sobre Percepción e Implementación de Gobierno Abierto en los Ayuntamientos

Estimado Sr. / Sra.

Nos dirigimos a usted para solicitar su colaboración en un estudio que estamos llevando a cabo sobre la percepción e implementación del gobierno abierto en los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes.

Basándonos en estudios semejantes en otros países, un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), pretendemos profundizar en el conocimiento sobre cómo el gobierno abierto se está asumiendo e incorporando en su Ayuntamiento.

Le garantizamos el más absoluto anonimato de sus respuestas en el estricto cumplimiento de las normas sobre secreto estadístico y protección de datos personales. Una vez grabada la información de modo anónimo, los cuestionarios individuales son destruidos inmediatamente. Si así lo desea, nos pondremos en contacto directamente con usted para darle a conocer los resultados del estudio.

No dude en consultarnos ante cualquier pregunta, quedamos a su entera disposición y le agradecemos de antemano su apreciada colaboración con este estudio.

NOTA: ES MUY IMPORTANTE QUE COMPLETE EN EL CUESTIONARIO SUS DATOS Y LOS DEL MUNICIPIO AL QUE PERTENECE

J. Ignacio Criado Grande (ignacio.criado@uam.es)

Profesor y director del estudio

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Autónoma de Madrid

Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, 1.º Planta, despacho 2

C/ Marie Curie, 1, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049, Madrid

Teléfono personal de contacto: 605569344

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez (edgar.ruvalcaba@estudiante.uam.es)

Investigador y responsable técnico del estudio

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Universidad Autónoma de Madrid

Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, 1.º Planta, despacho seminario 1

C/ Marie Curie, 1, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049, Madrid

De las siguientes opciones ¿Qué es para usted Gobierno Abierto? *Obligatoria [Señalar máximo tres]

- Una política de acceso a la información
- Un nuevo modelo de gestión pública para rendir cuentas
- Un diseño de participación ciudadana
- Transparencia, datos abiertos, participación y colaboración
- El uso de las nuevas tecnologías entre gobierno y ciudadano
- La aplicación de los valores democráticos por parte de un gobierno
- Consultas y asambleas ciudadanas
- La gestión y administración del gobierno de forma electrónica
- Redes sociales y plataformas colaborativas vía internet

¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto? *Obligatoria [Siendo 1 nada asociado y 5 totalmente asociado]

	1	2	3	4	5
Datos abiertos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Democracia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Colaboración	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transparencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Redes sociales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gobierno electrónico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Participación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ciudades inteligentes (Smart cities)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Nuevas tecnologías	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interoperabilidad	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acceso a la información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Co-creación de políticas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

¿Cuáles son las principales razones por las que su Ayuntamiento implementa Gobierno Abierto? *Obligatoria [Señale máximo tres]

- Fomentar la participación ciudadana
- Incrementar la transparencia
- Co-producir políticas públicas
- Promover la comunicación con la ciudadanía
- Proporcionar información gubernamental
- Mejorar los procesos de gestión
- Reducir los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración
- Crear ambientes colaborativos en internet
- Cumplir la normativa
- Mejorar la relación interdepartamental e intergubernamental
- Otro: _____

¿Cuáles considera que son los principales beneficios del Gobierno Abierto? *Obligatoria Señale máximo tres.

- Transparencia y acceso a la información
- Reducción de costos de gestión
- Mejora la calidad democrática
- Mayor participación y colaboración
- Inclusión social a través de las nuevas tecnologías
- Dinamización de la economía
- Otro: _____

¿Las acciones de Gobierno Abierto están documentadas en planes estratégicos o planes de acción de su Ayuntamiento? *Obligatoria

- Sí
- No, todavía no está previsto
- No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año
- No lo sé

Mencione (en caso de estar implantándose) las principales acciones de Gobierno Abierto que está realizando su Ayuntamiento:

¿Cuánta importancia cree usted que le da su Ayuntamiento al Gobierno Abierto? *Obligatoria [Siendo 1 nada importante y 5 totalmente importante]

- 5 4 3 2 1

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? *Obligatoria Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso.

- 5 4 3 2 1

¿Cuenta su Ayuntamiento con algún tipo de normativa municipal específica sobre transparencia gubernamental? *Obligatoria

- Sí
 No, todavía no está previsto
 No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año
 No lo sé

¿Qué herramientas utiliza su Ayuntamiento para ser más transparente*Obligatoria [Señale todas las que utilizan]

- Oficinas de atención al ciudadano
 Página web del Ayuntamiento
 Portal específico de transparencia
 Blogs
 Wikis
 Redes sociales
 Otras herramientas web 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups,RSS)
 Otro: _____

¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que usa su Ayuntamiento para ser transparente? *Obligatoria [Señale sólo tres]

- Oficinas de atención al ciudadano
- Página web del Ayuntamiento
- Portal específico de transparencia
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Otras herramientas web 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups,RSS)
- Otro: _____

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en su Ayuntamiento? *Obligatoria [Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso]

- 5 4 3 2 1

¿Qué herramientas de participación ciudadana utiliza su Ayuntamiento? *Obligatoria [Señale todas las que utilizan]

- Oficinas de atención al ciudadano
- Juntas vecinales y/o barrio
- Página web institucional
- Portal específico de participación
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Correo electrónico
- Foros públicos
- Línea telefónica
- Otro: _____

¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que utiliza su Ayuntamiento para promover la participación ciudadana? *Obligatoria
[Señale sólo tres]

- Oficinas de atención al ciudadano
- Juntas vecinales y/o barrio
- Página web institucional
- Portal específico de participación
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Correo electrónico
- Foros públicos
- Línea telefónica
- Otro: _____

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en su Ayuntamiento? *Obligatoria
[Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso]

- 5 4 3 2 1

¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados, por parte de los ciudadanos? *Obligatoria

- Sí
- No, todavía no está previsto
- No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año
- No lo sé

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento? [Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso]

- 5 4 3 2 1

¿Conoce usted la Alianza de para el Gobierno Abierto «AGA» (Open Government Partnership «OGP» por sus siglas en inglés)?

- Sí
- No
- He escuchado algo al respecto

¿Qué área, unidad o departamento es el responsable de gestionar el Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? *Obligatoria

- Comunicación
- Participación
- Gobierno Abierto
- Informática y nuevas tecnologías
- Alcaldía
- Transparencia
- Ninguna específicamente
- Otro: _____

¿En qué rama de estudios se ha formado el responsable de la gestión relacionada con políticas de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? *Obligatoria

- Periodismo/comunicación
- Derecho
- Ciencias políticas
- Informática
- Administración pública
- Ingeniería
- Otro: _____

¿Qué tipo de vinculación tiene usted con su Ayuntamiento? [Opcional]

- Tengo un cargo político
- Tengo un cargo administrativo
- Soy consultor externo
- Otro: _____

Por favor, indique el nombre de la persona que rellena el cuestionario, unidad organizativa de la que forma parte y denominación de su puesto: [Opcional]

Por favor, indique cuantos años cumplió en su último cumpleaños.

Género:

- Hombre
- Mujer

Si usted NO es la persona responsable de Gobierno Abierto en su administración, por favor, señale los datos de la persona que ejerce ese puesto, así como su adscripción orgánica. [Opcional]

¿Cuál es el nombre de su municipio? *Obligatoria

Muchas gracias por su colaboración. A continuación, dispone de un espacio de observaciones, en el caso de que usted desee realizar alguna aclaración o comentario.

ANEXO 4. ÍNDICES DE LOS TRES FACTORES POR MUNICIPIOS

Índice del factor 1: Valores democráticos de corresponsabilidad

A Coruña	4.83
Albacete	4.00
Alcobendas	4.67
Alcoy	4.83
Algeciras	4.67
Alicante	4.67
Almería	4.00
Aranjuez	3.50
Arona	4.83
Avila	3.33
Badalona	4.17
Barakaldo	4.33
Barcelona	4.67
Benalmádena	4.33
Benidorm	4.67
Bilbao	4.67
Cáceres	4.00
Cádiz	4.50
Calviá	4.67
Cartagena	5.00
Castelldefels	4.83
Castellón de la Plana	4.50
Cerdanyola del Vallès	4.67
Ceuta	4.00
Ciudad Real	4.83
Córdoba	3.83
Cornellà de Llobregat	3.83
Coslada	4.17
Cuenca	4.17
San Sebastián	4.50
Eivissa	3.67
Prat de Llobregat	4.33
El Puerto de Santa María	4.67
Eliche	5.00
Elda	3.83
Ferrol	4.50
Fuengirola	4.83
Fuenlabrada	4.50
Gandía	3.00
Getxo	4.50

Gijón	4.83
Girona	4.17
Granollers	3.83
Guadalajara	3.83
Huelva	4.83
Huesca	4.33
Irún	5.00
Jaén	4.83
Jerez de la Frontera	4.67
La línea de la concepción	3.83
Las Palmas de Gran Canaria	4.50
Las Rozas de Madrid	3.83
Leganés	3.67
León	4.50
L'Hospitalet de Llobregat	4.83
Lleida	4.50
Logroño	4.00
Lorca	4.67
Lugo	4.50
Madrid	5.00
Majadahonda	3.83
Málaga	4.67
Manresa	3.17
Marbella	5.00
Mataró	4.83
Mérida	4.17
Miás	3.33
Molina de Segura	4.83
Mollet del Vallés	3.50
Móstoles	4.67
Murcia	5.00
Orihuela	2.33
Oviedo	3.83
Palencia	4.33
Palma	5.00
Pamplona	4.17
Parla	4.00
Paterna	4.33
Ponferrada	5.00

Pontevedra	4.83
Pozuelo de Alarcón	4.50
Puertollano	4.17
Reus	4.50
Rivas Vaciamadrid	3.67
Rubí	5.00
Sabadell	4.83
Salamanca	4.83
San Cristóbal de La Laguna	4.50
San Fernando	3.00
San Sebastián de los Reyes	5.00
Sant Boi de Llobregat	4.83
Sant Cugat del Vallés	4.17
Santa Coloma de Gramenet	5.00
Santa Lucía	3.67
Santander	4.50
Segovia	4.00
Sevilla	5.00
Talavera de la Reina	5.00
Telde	4.00
Terrassa	4.33
Toledo	4.83
Torrejón de Ardoz	2.67
Torremolinos	4.83
Torrent	4.00
Utrera	4.33
Valdemoro	4.33
Valencia	4.83
Valladolid	4.17
Vélez	4.50
Vigo	4.83
Viladecans	3.83
Vila-real	3.50
Vitoria	3.67
Zamora	4.67
Zaragoza	4.83

Índice del factor 2: Innovación tecnológica

A Coruña	3.80
Albacete	4.00
Alcobendas	3.20
Alcoy	4.40
Algeciras	4.80
Alicante	4.00
Almería	2.80
Aranjuez	3.20
Arona	4.40
Ávila	4.20
Badalona	3.20
Barakaldo	1.40
Barcelona	3.80
Benalmádena	4.40
Benidorm	4.00
Bilbao	4.00
Cáceres	3.80
Cádiz	3.80
Calviá	2.80
Cartagena	5.00
Castelldefels	4.40
Castellón de la Plana	4.40
Cerdanyola del Vallès	3.20
Ceuta	3.00
Ciudad Real	4.00
Córdoba	4.20
Cornellà de Llobregat	3.00
Coslada	3.80
Cuenca	4.00
San Sebastián	3.80
Eivissa	3.20
Prat de Llobregat	4.20
El Puerto de Santa María	3.80
Elche	4.80
Elda	3.80
Ferrol	3.00
Fuengirola	4.00
Fuenlabrada	3.00
Gandía	3.00
Getxo	3.20

Gijón	3.80
Girona	3.00
Granollers	2.80
Guadalajara	4.20
Huelva	3.80
Huesca	3.80
Irún	5.00
Jaén	4.40
Jerez de la Frontera	3.40
La línea de la concepción	3.00
Las Palmas de Gran Canaria	4.60
Las Rozas de Madrid	2.80
Leganés	4.00
León	3.80
L'Hospitalet de Llobregat	4.20
Leida	4.20
Logroño	3.40
Lorca	3.80
Lugo	4.20
Madrid	5.00
Majadahonda	3.80
Málaga	4.00
Manresa	3.00
Marbella	5.00
Mataró	4.40
Mérida	3.00
Mijas	4.00
Molina de Segura	3.80
Mollet del Vallès	2.00
Móstoles	4.00
Murcia	5.00
Orihuela	2.80
Oviedo	3.80
Palencia	4.80
Palma	5.00
Pamplona	4.00
Parla	4.80
Paterna	3.40
Ponferrada	5.00

Pontevedra	3.80
Pozuelo de Alarcón	3.80
Puertollano	2.00
Reus	3.00
Rivas Vaciamadrid	3.80
Rubí	5.00
Sabadell	3.80
Salamanca	3.80
San Cristóbal de La Laguna	3.80
San Fernando	2.00
San Sebastián de los Reyes	5.00
Sant Boi de Llobregat	4.20
Sant Cugat del Vallès	3.00
Santa Coloma de Gramenet	4.40
Santa Lucía	3.00
Santander	4.40
Segovia	3.20
Sevilla	4.40
Talavera de la Reina	5.00
Teide	3.00
Terrassa	2.80
Toledo	3.80
Torreión de Ardoz	3.40
Torremolinos	3.80
Torrent	3.00
Utrera	2.00
Valdemoro	4.40
Valencia	3.80
Valladolid	3.80
Vélez	3.80
Vigo	3.80
Viladecans	3.20
Vila-real	3.00
Vitoria	3.20
Zamora	4.20
Zaragoza	4.20

Índice del factor 3: Disponibilidad y acceso a la información

A Coruña	5.00
Albacete	5.00
Alcobendas	4.67
Alcoy	5.00
Algeciras	5.00
Alicante	5.00
Almería	3.67
Aranjuez	5.00
Arona	5.00
Ávila	4.67
Badalona	4.67
Barakaldo	4.33
Barcelona	5.00
Benalmádena	4.33
Benidorm	5.00
Bilbao	5.00
Cáceres	5.00
Cádiz	4.67
Calviá	5.00
Cartagena	5.00
Castelldefels	5.00
Castellón de la Plana	5.00
Cerdanyola del Vallés	5.00
Ceuta	4.33
Ciudad Real	5.00
Córdoba	4.00
Cornellá de Llobregat	4.00
Coslada	5.00
Cuenca	5.00
San Sebastián	5.00
Eivissa	3.67
Prat de Llobregat	5.00
El Puerto de Santa María	4.67
Elche	5.00
Elda	4.00
Ferrol	4.33
Fuengirola	5.00
Fuenlabrada	4.33
Gandía	5.00
Getxo	5.00

Gijón	4.33
Girona	4.33
Granollers	4.00
Guadalajara	5.00
Huelva	5.00
Huesca	5.00
Irún	5.00
Jaén	5.00
Jerez de la Frontera	4.67
La línea de la concepción	4.33
Las Palmas de Gran Canaria	5.00
Las Rozas de Madrid	4.00
Leganés	5.00
León	4.67
L'Hospitalet de Llobregat	5.00
Lleida	5.00
Logroño	4.33
Lorca	5.00
Lugo	4.33
Madrid	5.00
Maiadahonda	4.33
Málaga	4.67
Manresa	3.33
Marbella	5.00
Mataró	5.00
Mérida	4.33
Mijas	4.67
Molina de Segura	5.00
Mollet del Vallés	4.33
Móstoles	5.00
Murcia	5.00
Orihuela	3.67
Oviedo	4.33
Palencia	5.00
Palma	5.00
Pamplona	4.33
París	5.00
Paterna	5.00
Ponferrada	5.00

Pontevedra	5.00
Pozuelo de Alarcón	5.00
Puertollano	5.00
Reus	4.00
Rivas Vaciamadrid	5.00
Rubí	5.00
Sabadell	5.00
Salamanca	5.00
San Cristóbal de La Laguna	4.67
San Fernando	4.00
San Sebastián de los Reyes	5.00
Sant Boi de Llobregat	4.33
Sant Cugat del Vallés	5.00
Santa Coloma de Gramenet	5.00
Santa Lucía	5.00
Santander	5.00
Segovia	4.00
Sevilla	4.67
Talavera de la Reina	5.00
Telde	4.67
Terrassa	5.00
Toledo	5.00
Torrejón de Ardoz	4.33
Torremolinos	4.67
Torrent	5.00
Utrera	5.00
Valdemoro	5.00
Valencia	5.00
Valladolid	5.00
Vélez	5.00
Vigo	4.67
Viladecans	3.67
Vila-real	4.00
Vitoria	5.00
Zamora	5.00
Zaragoza	5.00

ANEXO 5. GUION DE ENTREVISTA

Guion de entrevista (semiestructurada, preguntas abiertas, Open-Ended)

Estudio de caso: La Adopción de la Política de Gobierno Abierto en Madrid (PGAM).

Parte de la investigación: La adopción del Gobierno Abierto como Política Pública de Gobiernos Locales en España.

Introducción

Gracias por aceptar la entrevista, será de gran ayuda para llevar a cabo un estudio sobre la adopción de la política de gobierno abierto en Madrid. Me gustaría comenzar por explicar este estudio tiene el fin profundizar cómo y por qué el gobierno de Madrid adopta una política de gobierno abierto.

Las preguntas de esta entrevista no tienen un carácter personal. Usted puede negarse a contestar cualquier pregunta con la que no se sienta cómodo, así como terminar esta entrevista en cualquier momento. La entrevista es grabada en audio con su autorización. Esta entrevista tiene carácter confidencial, por lo cual solo será utilizada para fines académicos, protegiendo su privacidad y datos personales.

El guion de entrevista puede ser adaptado al desarrollo de la entrevista con el fin de profundizar en los detalles.

Desde tu percepción:

¿Qué es la PGAM? ¿Cuál fue el propósito de la PGAM? ¿Por qué una PGAM?

1. *¿Qué problemas se tenían en Madrid por los que se pensó en el GA?*
2. *¿Describe cada problema por su grado de relevancia, cómo afectaba y era percibido?*
3. *¿Cuándo fueron conscientes de los problemas?*
4. *¿Cómo y por qué se tomó como problema?*
5. *¿Cómo se definió el problema?*
6. *¿Ha cambiado el problema desde su incursión en la agenda hasta hoy?*
7. *¿De qué antecedentes o practicas vino la idea de GA para Madrid?*
8. *¿Cuál o cuáles son las soluciones ideales y las soluciones posibles?*

¿Qué actores participaron dentro y fuera del proceso de formación y desarrollo de la PGAM?

9. ¿Qué actores han hablado activamente de la PGAM? Menciona su rol y relevancia
10. ¿Quiénes destacaban o conocían el problema? Menciona su rol y relevancia
11. ¿Quiénes impulsaron e influyeron en las soluciones? Menciona su rol y relevancia
12. ¿Quiénes están tomando las decisiones respecto a la PGAM? Menciona su rol y relevancia

¿Qué ambiente y condiciones políticas se dieron para crear la PGAM?

13. ¿Cuál ha sido el rol de los diferentes niveles de gobierno en la PGAM? (supra-nacional, «UE, organismos internacionales», nacional, comunidad autónoma, otros municipios)
14. ¿Cuál ha sido el rol de los partidos políticos? ¿ONG's? ¿medios de comunicación? ¿Sector académico? ¿Sector empresarial? ¿Sindicatos? ¿Otros?
15. ¿Se ha presentado conflicto de visiones? Dar detalles
16. ¿Cuál ha sido el trabajo de tu organización o institución en el proceso de PGAM?
17. ¿Cómo ha sido el proceso de consenso para sacar adelante la PGAM?

¿Cuáles son los factores y/o atributos más relevantes durante el proceso de construcción de la PGAM?

18. ¿En qué acciones y temas se pensaron para crear una PGAM?
19. ¿Cómo ha sido diseñada e implementada la PGAM?
20. ¿Qué barreras enfrenta la implementación de la PGAM?
21. ¿Cómo ha impactado la PGAM?
22. ¿Cómo podría mejorar la PGAM?

ANEXO 6. LISTA DE ENTREVISTADOS

Actores entrevistados: Gobierno de Madrid (GM) O Fuera del Gobierno de Madrid (FM)	Oficina de Gobierno u Organización
FM	Universidad, académico experto en temas de Gobierno Abierto
GM	Dirección de Participación Ciudadana, Madrid
GM	Subdirección de innovación, Madrid
GM	Concejalía de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto, Madrid
GM	Proyecto de Participación Ciudadana, Madrid
GM	Subdirección de Participación Ciudadana, Madrid
GM	Subdirección de Transparencia, Madrid
GM	Subdirección de sugerencias y reclamaciones, Madrid
FM	Universidad, académico experto en temas de Gobierno Abierto
FM	Access Info Europe
GM	Dirección de descentralización y acción territorial, Madrid
GM	Dirección de Participación Ciudadana, Madrid
FM	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
GM	Proyecto de Transparencia, Madrid
FM	Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
FM	Consejo de Transparencia de España
GM	Dirección de Participación Ciudadana, Madrid
FM	Fundación Ciudadana Civio
GM	Concejalía de Coordinación Territorial y Cooperación Público-Social, Madrid
FM	Universidad, académico experto en temas de Gobierno Abierto

Semblanza del autor

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez es Profesor Investigador en la Universidad de Guadalajara (UDG), en el Centro de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Departamento de Políticas Públicas, adscrito al Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG). Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Posee un Maestría en Política Pública, otra Maestría en Gestión Pública en Ambientes Virtuales y es Licenciado en Derecho por la UDG, México.

Edgar realiza investigación relacionada con Gobierno Abierto, Transparencia, Participación Ciudadana, Datos Abiertos, Gobierno Digital, Inteligencia Artificial e Innovación Pública. Tiene más de 15 publicaciones en revistas internacionales y capítulos de libros (en inglés y español), ha presentado más de 30 ponencias en congresos académicos internacionales. Su tesis doctoral y otros de sus trabajos han sido premiados. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government (CTG) de la Universidad de Albany, Nueva York, EE. UU. Ha sido Investigador colaborador del Laboratorio Iberoamericano de Gobierno <Nova-Gob.Lab>. Actualmente forma parte de diferentes grupos y proyectos de investigación, es Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México, así como Investigador para la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) en el programa de gobiernos subnacionales.

ISBN 978-84-7351-677-8



P.V.P.
20,00 €
(IVA incluido)



Mecanismo de Revisión Independiente (IRM):

Jalisco, Informe Final 2017

Dr. Edgar Ruvalcaba, investigador independiente

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación anual de las actividades de cada gobierno participante en la AGA. Este informe resume los resultados de la implementación del plan de acción de la Ciudad de Jalisco de enero a diciembre 2017.

Los informes del MRI para los gobiernos pioneros en el Programa Local de la OGP, se publicarán principalmente en línea. Como resultado, este informe está esbozado en términos del diseño del sitio final del informe.

Mapa del sitio

- [Página resumen](#)
- [Contexto y alcance del plan de acción](#)
- [Proceso de desarrollo y monitoreo del plan de acción](#)
- [Compromisos](#)
- [Metodología y fuentes de la AGA](#)

Resumen

Período en Revisión

Plan de acción en revisión	2017
Fechas de las acciones en revisión	01/2017 – 12/2017

Resumen de los Hallazgos del MRI

Jalisco alcanzó un alto grado de cumplimiento de su plan de acción, enfocado en transparentar y mejorar la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en un futuro se sugiere mantener un diálogo iterativo con las organizaciones de sociedad civil en el desarrollo e implementación de los compromisos, así como mejorar la vinculación del plan de acción con los valores de gobierno abierto.

Participación en AGA

Fecha del plan de acción	01/2017 – 12/2017
Agencia principal	Secretariado Técnico de Gobierno Abierto para Jalisco (Secretariado)

Vista Rápida

Tabla 1: Vista Rápida	
Cantidad de compromisos	7
Grado de Cumplimiento	
Completo	3
Sustancial	4
Limitado	0
No iniciado	0
Cantidad de compromisos con...	
Clara relevancia a un valor de AGA	5
Impacto potencial transformador	1
Implementación sustancial o completa	7
Los tres (👍)	1

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?	<i>Significativamente</i>	0
	<i>Excepcionalmente</i>	0

Prioridades del Plan de Acción

1. Impulsar la colaboración entre gobierno y sociedad civil para la co-creación de políticas públicas.
2. Mejorar el acceso a la información y datos públicos en temas laborales, educación y contratación pública.
3. Iniciar acciones de apertura gubernamental con mecanismos participativos en la toma de decisiones en asuntos públicos.

Contexto Institucional

[Este apartado resume la sección del contexto institucional y subnacional. Hace hincapié en la descripción de las principales instituciones responsables del plan de acción, sus capacidades de coordinación y cómo la estructura institucional aumenta o afecta el proceso de la AGA.](#)

Liderazgo de la AGA en Jalisco

Para la conformación de una agenda de Gobierno Abierto en Jalisco y para el desarrollo e implementación de el plan de acción presentado ante la AGA, Jalisco conformó un Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco (en adelante Secretariado), el cual incluyó a diferentes actores de sociedad civil y agencias gubernamentales para coordinar y liderar los trabajos y compromisos. El trabajo del Secretariado durante la implementación del primer plan fue coordinado por la Secretaría de Planeación y Evaluación de Jalisco (SUBSEPLAN), institución que designó a Luis Ramírez junto a un equipo de trabajo como punto de contacto entre la SUBSEPLAN y la OGP. Las agencias gubernamentales que fungieron como responsables de liderar e implementar los compromisos fueron: Ayuntamiento de Guadalajara, con un compromiso, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, con tres compromisos, Secretaría de Educación, con dos compromisos, y la Subsecretaría de Administración, con un compromiso.

El Gobernador del Estado de Jalisco forma parte de dicho Secretariado y asiste a las sesiones ordinarios como miembro regular, por lo que esta iniciativa de gobierno abierto es apoyada e impulsada por el máximo Jefe de Gobierno. El Secretariado actúa como órgano deliberativo quien toma las decisiones en materia de gobierno abierto.

El Gobierno de Jalisco no establece un mandato legalmente vinculante, sin embargo, el plan de acción es un documento que constituye un acuerdo formal en el que se establecen los compromisos y el cual subscriben los tres poderes del Estado, diversas autoridades gubernamentales y sociedad civil. El plan de acción es un documento público aprobado en reunión del Secretariado y difundido por diversos medios.

El Gobierno del Estado de Jalisco se caracterizó por presentar diversos cambios dentro de la organización. Por un lado, la agencia gubernamental "Secretaría de Trabajo y Previsión Social" que lidera tres de los siete compromisos (el 2, 3 y 4), cambio de titular y responsable de la

agencia gubernamental el 5 de abril de 2017. Otro cambio fue el del titular de la Secretaría de Educación en Jalisco, el 1 de diciembre 2017, dicha agencia y titular responsable de liderar dos compromisos (el 5 y 6). Por otro lado, dentro del Secretariado, dos titulares de dicho órgano (el representante del Poder Ejecutivo Municipal y el representante del Poder Legislativo), renunciaron al Secretariado, situación que se describe adelante.

Tabla 2. Resumen del liderazgo de la AGA en Jalisco

1. Estructura	Si	No
¿Existe un Punto de Contacto designado claramente al proceso de la AGA (una persona)?	✓	
	Compartida	Única
¿Existe una sola agencia líder o hay un liderazgo compartido en los esfuerzos de la AGA?	✓	
	Si	No
¿El Jefe de Gobierno lidera la iniciativa de la AGA?	✓	
2. Mandato Legal	Si	No
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato oficial y presentado al público?	✓	
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA mediante un mandato legalmente vinculante?		✓
3. Continuidad y estabilidad	Si	No
¿Hubo algún cambio en la organización (u organizaciones) que lideró o participó en las iniciativas de la AGA durante el ciclo de implementación del plan de acción?	✓	
¿Hubo algún cambio en el liderazgo ejecutivo durante el ciclo del plan de acción de la AGA?	✓	

Participación institucional

Esta subsección describe cuáles instituciones de Gobierno estuvieron involucradas en distintas etapas en la AGA.

En Jalisco la participación institucional ha tomado diversos matices, ya que se han presentado diferentes espacios para su implicación en el proceso AGA. El primero de ellos fue la participación de las instituciones dentro de la conformación del Secretariado, aquí hubo una invitación directa de parte de la Subsecretaría de Planeación del Estado de Jalisco a los tres poderes del Estado de Jalisco, por lo que participaron representantes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en ese mismo momento se invitó a un representante del ejecutivo municipal, en este caso fue el presidente del Municipio de Guadalajara, capital del Estado. Sin embargo, como se ve en el plan de acción, el protagonista dentro de las instituciones de gobierno fue el Ejecutivo Estatal, quien asumió la responsabilidad de 6 de los 7 compromisos. Con una menor participación activa figuró el Ejecutivo Municipal, quien asumió un compromiso. El legislativo y judicial asumieron un rol de observadores durante el proceso, aunque en junio del 2017 el representante del legislativo decidió retirarse.¹ Según describe Tanya Almanzar, representante del ITEI, algunas de las instituciones que forman parte del Secretariado estuvieron involucradas

en los trabajos de implementación a través de Comités de Acompañamiento. La Tabla 1.2 a continuación detalla qué instituciones estuvieron involucradas con AGA.

Por parte del Ejecutivo Estatal de Jalisco participaron tres agencias de gobierno (Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación y Subsecretaría de Administración) como agencias gubernamentales implementadoras, las cuales trabajaron en conjunto con la Subsecretaría de Planeación para coordinar los compromisos del Ejecutivo Estatal. Así mismo, para el establecimiento de los compromisos estas tres agencias consideraron la participación de otras instancias gubernamentales, las cuales no participaron de manera activa en la creación del plan de acción, pero observaron o fueron invitadas en el desarrollo del plan y compromisos. Estas fueron: Instituto Jalisciense de la Mujer, Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Salud Jalisco, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, Dirección General de Tecnologías de la Información, y Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República. Sin embargo, algunas de estas instituciones y oficinas dependientes de gobierno no tuvieron implicación en la implementación de los compromisos.

Tabla 3. Instituciones de Gobierno que participan en la AGA.

¿Cómo participaron las instituciones?	Ministerios, departamentos o agencias	Legislativo (parlamentos o consejos)	Instituciones de Justicia (incluyendo agencias cuasi judiciales)	Otros (autoridades de distritos especiales, cuerpos paraestatales, etc.
Consultaron: Estas instituciones observaron o fueron invitadas a observar el desarrollo del plan de acción, pero no pueden ser responsables por los compromisos del plan de acción.	10 ²	1 ³	1 ⁴	4 ⁵
Proponer: Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de acción.	4 ⁶	0	0	1 ⁷

Implementar: Estas instituciones son responsables por la implementación de los compromisos en el plan de acción, hayan o no propuesto los compromisos.	4 ⁸	0	0	0
---	----------------	---	---	---

Resumen de los Compromisos

Los principales temas que abordaron los siete compromisos de Jalisco fueron: seguridad pública, desigualdad laboral por género, inclusión laboral de personas con discapacidad, garantías laborales en el sector agrícola, formación docente en educación, cobertura y oferta de formación en educación media superior, y contratación pública abierta.

Los posibles beneficiarios son múltiples de manera directa e indirecta, pero algunos compromisos focalizan esfuerzos para beneficiar directamente a: vecinos de una determinada colonia, mujeres trabajadoras, personas con discapacidad, jornaleros agrícolas, docentes, estudiantes de educación media superior de las diversas regiones de Jalisco, y personas físicas o empresas del sector privado que licitan para el Gobierno de Jalisco.

La implementación de los compromisos ha representado un avance en diferentes áreas de interés social. En términos de desigualdad e inclusión laboral, se registraron acciones que sientan bases para enfrentar la brecha salarial entre hombres y mujeres, la inclusión de personas con discapacidad en el sector productivo y garantizar derechos laborales a los jornaleros agrícolas. Se fortaleció la relación entre autoridades policíacas y sociedad en una colonia de la ciudad de Guadalajara. Se innovó en los mecanismos de formación docente usando las nuevas tecnologías, así mismo se avanzó en la cobertura en educación media superior. Se sentaron bases sólidas con la puesta en marcha de una plataforma de contrataciones públicas abiertas. Es importante destacar que un gran logro en todas las temáticas fue el avanzar en la incorporación de espacios de convergencia entre sociedad civil y gobiernos para la incidir en las acciones de gobierno.

Tabla 4. Resumen: Evaluación del progreso por compromiso

La Tabla 4. Muestra el nivel de especificidad, relevancia a los valores de la AGA, impacto potencial y nivel de cumplimiento de cada compromiso.

Resumen del Compromiso	Especificidad	Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)	Impacto Potencial	Cumplimiento	¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?
------------------------	---------------	--	-------------------	--------------	---

	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	tecnología e innovación para la transparencia y	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
1. Seguridad en Lomas de Polanco.			✓			✓					✓				✓				✓		
2. Brecha salarial de género.			✓		Sin relevancia clara						✓					✓			✓		
3. Padrón de personas con discapacidad.			✓		✓	✓		✓		✓					✓				✓		
4. Padrón de jornaleros agrícolas.			✓		Sin relevancia clara					✓					✓				✓		
5. Plataforma de formación continua de docentes.			✓		✓	✓		✓			✓					✓			✓		
6. Cobertura de educación media superior y vocaciones regionales.			✓			✓					✓				✓				✓		
7. Plataforma de contrataciones abiertas.			✓		✓	✓		✓				✓				✓			✓		

Recomendaciones Generales

En términos generales, es posible identificar algunas recomendaciones para continuar avanzando en la consolidación y fortalecimiento de políticas y acciones de gobierno abierto en el Estado de Jalisco, a continuación, se mencionan algunas recomendaciones generales:

1. **Establecer y ajustar una perspectiva integral y común del gobierno abierto.** Se

recomienda uniformar definiciones clave de gobierno abierto entre las diferentes instituciones públicas. Para ello se podría generar y hacer público un documento desarrollado de manera colaborativa a modo de guía o manual que indique los conceptos básicos, la relevancia e implicaciones del GA. Actores y organizaciones como la AGA establecen definiciones y pilares de gobierno abierto como la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, en conjunción con el uso de nuevas herramientas tecnológicas. Por lo que es importante comenzar a integrar una idea al interior de la administración pública y con la sociedad de estos elementos, con el fin de desarrollar una visión integral del concepto que permita orientar las acciones a llevar a cabo en los diferentes pilares planteados. Esta actividad se puede acompañar de esfuerzos de formación y capacitación de los responsables políticos, directivos y operativos del Gobierno, así como los miembros de sociedad civil involucrados. Cursos, talleres, jornadas, plataformas de participación, y laboratorios de participación, pueden resultar de gran ayuda para diseminar los principios de transparencia y participación ciudadana e impulsar la formación profesional entorno a gobierno abierto.

2. **Fortalecer las acciones y políticas estratégicamente vinculando las soluciones estipuladas en el compromiso con los valores de gobierno abierto.** El plan de acción busca abordar temas clave que responden a las necesidades de la sociedad (por ejemplo, género, mercado agrario y seguridad). Sin embargo, no existe una visión clara sobre cómo las estrategias de gobierno abierto pueden contribuir a la solución de los problemas identificados. Cuando se piense en políticas relacionadas con gobierno abierto, no solo se debe pensar en términos del proceso para establecer la política, sino que se deben incluir los valores y pilares de gobierno abierto como ejes de la instrumentación (transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas pública, y uso de tecnología), con el fin de que los resultados transformen de forma y fondo el proceso de gestionar e hacer políticas públicas desde una esfera gubernamental y de la sociedad en general.
3. **Fortalecer el Secretariado Técnico Local aumentando la presencia de OSC y ciudadanía en general, garantizando su colaboración durante los procesos de toma de decisiones.** Este aspecto implica un camino transformativo en las dinámicas de colaboración existentes, que deben ir orientadas a la creación de estructuras horizontales. Estas dinámicas deben ir acompañadas de una mayor voluntad política en la relación entre administraciones públicas y ciudadanía, lo que supone ceder poder por parte del gobierno en la toma de decisiones y el acompañamiento en dinámicas de transparencia, participación y rendición de cuentas. Se recomienda extender la presencia de OSC, ampliando la convocatoria e incorporando a organizaciones especializadas en los temas específicos y prioritarios identificados en el plan de acción.
4. **Considerar la incorporación de un área de Gobierno Abierto con poder institucional pleno y capacidad técnica y de coordinación en la estructura de Gobierno de Jalisco.** Uno de los aspectos detectados durante la investigación fue la baja capacidad estructural con la que se asumen los esfuerzos de apertura en el gobierno, así como la limitada capacidad que tiene los funcionarios que sí conocen de este nuevo modelo para gestionar lo público, al querer difundir e impregnar de estas ideas en otras áreas de gobierno. Por lo que dotar de poder institucional a un área de gobierno que tenga capacidad de incidir de forma transversal en las políticas, puede llegar a resultar muy útil al facilitar estructuras con las que se desarrolle y cohesione la apertura gubernamental.

5. **Definir equipos responsables de dar seguimiento y que brinden liderazgo en la implementación.** Se recomienda definir equipos específicos para dar seguimiento a cada compromiso, al margen de tener un equipo de coordinación de carácter trasversal como el Secretariado. Si una agencia gubernamental tiene a su cargo más de un compromiso, las reuniones y los equipos de trabajo con sociedad civil deben ser de acuerdo a sus intereses y capacidades, propiciando la apertura a cualquier actor interesado y garantizando equidad en la toma de decisiones.
6. **Mejorar la redacción final de los compromisos para evitar cambios durante el proceso de implementación de los mismos.** Se recomienda fortalecer el proceso de redacción de los compromisos y sus hitos respectivos para garantizar el cumplimiento de los plazos y la hoja de ruta según establecida en el plan de acción. Es importante mantener interacción constante con los diferentes actores durante todo el proceso de diseño para incentivar el monitoreo de la implementación en ambientes transparentes y colaborativos. Ante una planeación y definición de objetivos e hitos con deficiencias es conveniente adaptar y buscar soluciones de manera colaborativa entre gobierno y sociedad civil.
7. **Fortalecimiento al mecanismo de seguimiento (Tablero de Monitoreo).** Es importante fortalecer metodológicamente el instrumento de seguimiento y monitoreo de los compromisos. Se recomienda definir paso a paso una estrategia para recolección y publicación de información y evidencia que justifique los avances de los compromisos. Implementar y establecer normativamente una metodología sólida de monitoreo y evaluación continua, serviría como guía del proceso de apertura gubernamental.

El enfoque de gobierno abierto lleva implícito un cambio de paradigma en la manera de gestionar lo público. Este nuevo paradigma requiere una ciudadanía implicada e inteligente, así como la integración de la sociedad civil en ambientes de colaboración permanente, para mejorar y legitimar las decisiones públicas, hacer de la innovación abierta el núcleo de su mejora continua, acelerar el aprendizaje de las acciones públicas, lograr liderazgos corresponsables, aumentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas o crear valor público. Estas ideas no funcionan como una receta lista para implementar en todo tiempo y lugar, sino que, debido a la complejidad del gobierno abierto, resulta imprescindible llevar a cabo de manera particularizada un estudio y análisis de la situación en cada gobierno y administración pública.

¹ Para mayor información se puede visitar:

<http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1145038&md5=6c7ec5e4005e2ba54f010da1326f8c53&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

² Secretaría de Salud Jalisco, Instituto Mexicano del Seguro Social, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco, Dirección General de Tecnologías de la Información, y Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, Ayuntamiento de Guadalajara, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación, y Subsecretaría de Administración.

³ Congreso del Estado de Jalisco.

⁴ Poder Judicial del Estado de Jalisco.

⁵ Instituto Jalisciense de la Mujer, Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco, Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad.

⁶ Ayuntamiento de Guadalajara, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación, y Subsecretaría de Administración.

⁷ Consejo Estatal para la Atención e Inclusión de Personas con Discapacidad.

⁸ Ayuntamiento de Guadalajara, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación, y Subsecretaría de Administración.

Contexto institucional, subnacional y alcance del plan de acción.

Esta sección sitúa los compromisos del plan de acción en un contexto más amplio. El énfasis del informe del MRI está en el desarrollo e implementación del plan de acción de la AGA. Sin embargo, para asegurar la credibilidad del informe y de la AGA más ampliamente, y para informar versiones futuras del plan, se pide a los investigadores que consideren brevemente el contexto institucional en el cual se enmarca el plan. Considera acciones significativas que no están cubiertas por el plan pero que son relevantes a los valores de la AGA y la participación de la entidad en la Alianza. El énfasis debe ser en el contexto subnacional específico, aunque los investigadores pueden hacer alguna referencia al contexto nacional más amplio al afectar la implementación en el nivel subnacional (sea en referencia al nivel de barrio o en el municipio, o al contexto estatal y federal).

Antecedentes y Contexto General

Jalisco es una de las 32 entidades federativas subnacionales que conforman la división política y territorial de México. Es un Estado libre, autónomo y soberano, y su gobierno está dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Está ubicado en la región oeste del país, cuenta con una población de alrededor de 7 845 000 habitantes y con una extensión de 78 599 km². El Estado de Jalisco está dividido en 125 municipios y su capital es Guadalajara, cuya zona metropolitana es la segunda aglomeración urbana de México, con más de 4.4 millones de habitantes.

En los últimos años, Jalisco se ha destacado por liderar algunos rankings en relación a transparencia y acceso a la información, por ejemplo, este año Jalisco logró, por segundo año consecutivo, el primer lugar nacional en Transparencia Fiscal, de acuerdo con los resultados de la evaluación del índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal 2017 (ITDIF).⁹ Adicionalmente, previo a su incorporación como participante de la AGA, Jalisco había avanzado en su agenda de Gobierno Abierto. Con el fin de promover una agenda de gobierno abierto, a iniciativa del Ejecutivo Estatal de Jalisco se convocó a la conformación de una mesa de trabajo, la cual llevo a la instalación del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco (en adelante el Secretariado), el 15 de octubre del 2015. Este organismo fue creado con la intención de reunir a miembros del Gobierno y de la sociedad civil en la coordinación de una agenda de gobierno abierto. El Secretariado es presidido por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) y está compuesto por ocho miembros: cuatro de ellos representantes del Gobierno (Ejecutivo Estatal, Ejecutivo Municipal, Congreso de Estado y Poder Judicial) y cuatro representantes de sociedad civil según sector (iniciativa privada, comunidad tecnológica, organizaciones de sociedad civil y academia). Vale la pena destacar que el ITEI es un organismo autónomo, que no depende algún poder del Estado, y se encarga principalmente de vigilar que las organizaciones, públicas o privadas, que reciben recursos del Estado o de los municipios, cumplan con la obligación de dar a conocer su información a la sociedad. El ITEI ha sido una de las instituciones más involucradas dentro de la agenda de gobierno abierto en Jalisco, y ha sido muy relevante su función dentro del programa piloto de la AGA.

El Gobierno de Jalisco no establece un mandato legalmente vinculante para su participación en la AGA, sin embargo, el plan de acción es un documento que constituye un acuerdo formal en el que se establecen los compromisos y el cual subscriben los tres poderes del Estado, diversas autoridades gubernamentales y sociedad civil. Durante la 4ta Sesión Ordinaria del Secretariado, se ofrecieron opiniones sobre la carencia de un mecanismo vinculante (como se detalla en el acta de la sesión). Se concluye, en palabras del Rector del ITESO José Morales Orozco, que “si bien los trabajos que se realizan no son vinculantes desde la perspectiva legal, si lo son desde el punto de vista moral.” En este sentido, David Pérez Rulfo, miembro del Secretariado y representante de organizaciones de la sociedad civil, menciona en entrevista, que una de las limitaciones del Secretariado es que no tiene personalidad jurídica, lo que afecta, en ocasiones los avances de la implementación.¹⁰

El Gobierno de Jalisco destinó, por primera vez en el año 2017, un presupuesto de un millón de pesos mexicanos (aproximadamente 53,000 USD) destinado a proyectos de difusión del ejercicio de Gobierno Abierto, por la naturaleza en que fue etiquetado el dinero en el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco. Los recursos fueron trasladados por medio de un convenio al ITEI para que tuviera mayor libertad de manejo. El representante titular de organizaciones de la sociedad civil ante el Secretariado David Pérez Rulfo, indicó que las decisiones presupuestarias que se tomaron en el seno del Secretariado estaban supeditadas a la posterior aprobación de los representantes del Gobierno, por ser ellos los responsables de administrar los recursos.

Del presupuesto total, se ejercieron 801,687 pesos (aproximadamente 42,000 USD). Se invirtió en el Proyecto de Laboratorio Itinerante de Innovación de Gobierno Abierto (LIIGA) (MXN 305,056mn), el cual implicó a cuatro municipios (Ocotlán, Magdalena, Talpa de Allende, Zapopan) para trabajar la colaboración entre ciudadanía-gobierno por medio de talleres, reuniones y charlas, así como capacitar jóvenes para realizar un Hackathón. También se destinó recursos en el montaje de espacio para la difusión del gobierno abierto en Jalisco en la Feria internacional del Libro (MXN 166,024mn), así como una campaña de difusión del laboratorio (MXN 330,600mn), quedando un saldo remanente de MXN 198,310mn. Según Cynthia Cantero esta estrategia de distribución de los recursos impactó a 564,000 personas.¹¹

Por otro lado, sin duda, la noticia más relevante en el ambiente político en relación a los trabajos de gobierno abierto, no solo en Jalisco, sino en todo el país, fue la relacionada con el espionaje a activistas y periodistas en México. El New York Times publicó la nota “Spyware’s Odd Targets: Backers of Mexico’s Soda Tax”¹² el 11 de febrero del 2017, en la que revelaba datos sobre la investigación hecha por el Citizen Lab “Bittersweet: Supporters of Mexico’s Soda Tax Targeted With NSO Exploit Links”,¹³ señalando que el Gobierno Federal de México había utilizado el software “Pegasus” para espiar a miembros de sociedad civil. A partir de entonces se comenzó a generar un ambiente de incertidumbre y desconfianza en los trabajos de Gobierno Abierto en el país. Posteriormente, organizaciones de la sociedad civil que formaban parte del Secretariado Técnico Tripartito a nivel nacional (encargados de coordinar el proceso AGA en México) pidieron la urgente aclaración del tema al Gobierno Federal Mexicano.

Consecuentemente el 23 de mayo de 2017, diez organizaciones de la sociedad civil abandonaron el Secretariado, argumentando la inacción del gobierno mexicano para responder sobre el caso de espionaje contra activistas. Más detalles pueden ser consultados en el informe MRI para México escrito por la investigadora Gabriela Navas.¹⁴ También se puede encontrar más información en el documento escrito por las organizaciones no gubernamentales Red en Defensa de los Derechos Digitales y Artículo 19 titulado “Gobierno Espía, Vigilancia sistemática a

periodistas y defensores de derechos humanos en México”,¹⁵ así como la nota del New York Times “Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México”.¹⁶ Esta información detonó un clima problemático entre la sociedad civil y gobierno, reflejado en los medio de comunicación, lo cual dio lugar a múltiples críticas hacia el gobierno federal.

La noticia nacional causó impacto en los trabajos del Secretariado de Jalisco. Según describe Tanya Almanzar del ITEI, organizaciones de sociedad civil del Secretariado remitió en dos ocasiones documentos formales al Gobernador del Estado de Jalisco solicitando información y explicaciones sobre el tema. Adicionalmente, esta noticia llevó al presidente del municipio de Guadalajara y miembro titular de Secretariado Enrique Alfaro a anunciar su retiro de manera formal del Secretariado el 22 de junio del 2017. Su principal argumento fue la falta de legitimidad y condiciones para formar parte de una mesa de trabajo sobre gobierno abierto y señalando a Aristóteles Sandoval (Gobernador de Jalisco y miembro del Secretariado), de tener en su poder un software para espiar periodistas y opositores políticos.¹⁷ Sin embargo, Alfaro señaló que mantendría el compromiso que tenía a cargo su administración. Acto seguido y por las mismas razones, el Diputado Alejandro Hermosillo y miembro representante del Poder Legislativo, también anuncio su retiro del Secretariado, argumentando que ese espacio se había convertido en una simulación, donde no había garantías para que los representantes de la sociedad civil pudieran expresar sus pensamientos.¹⁸

Por otro lado, durante la implementación del Plan de Acción hubo cambios en la estructura del gobierno de Jalisco y miembros del Secretariado, responsables de algunos de los compromisos incluidos en este Plan. El cambio del titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, causó algunos retrasos y ajustes en la implementación de los tres compromisos dependientes de dicha agencia. Sin embargo, el nuevo titular de dicha dependencia Tomas Figueroa indicó en entrevista que no provocó cambios sustanciales.¹⁹ En ese mismo sentido, David Pérez Rulfo, mencionó que sí se sintió un estancamiento en la velocidad de avance de los compromisos a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.²⁰

Dentro de la estructura del gobierno de Jalisco, otro cambio que se dio fue el del titular de la Secretaria de Educación, agencia responsable de dos compromisos. El que fuera Secretario de Educación hasta el 30 de noviembre de 2017, Francisco Ayón, tuvo la responsabilidad de desarrollar los compromisos,²¹ hasta la llegada de Alfonso Gómez Godínez, quien le correspondió concluir la implementación de los compromisos e informar al Secretariado sobre su cumplimiento.

Otro cambio que sufrió el Secretariado fue el del representante del sector privado, debido al relevo en la presidencia de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Jalisco, durante marzo de 2017,dejando el cargo José Medina Mora y asumiendo el cargo José Mauro Garza Marín.²² Dicho cambio no afectó de forma significativa los trabajos del Secretariado, ni el desarrollo de los compromisos, sin embargo, el grupo de trabajo de los enlaces del Secretariado, manifestaron que los nuevos representantes del sector privado han necesitado tiempo de adaptación para dar continuidad a los trabajos y compromisos de gobierno abierto.^{23,24}

Prioridades de las Partes Interesadas

La diversidad de actores que forman parte del Secretariado da cuenta de una necesidad de incluir agendas y prioridades diversas, que buscan impulsar cada sector o grupo de interés. Por parte de la sociedad civil y actores no gubernamentales, la iniciativa privada ha enfocado sus aportes principalmente en avanzar en los procesos de licitación y contrataciones públicas, que refleja el compromiso siete sobre la plataforma de contratación pública abierta.²⁵ Las organizaciones de sociedad civil, tenían principal interés en los temas de condiciones laborales para personas discapacitadas y jornaleros agrícolas, la igualdad salarial por género y confianza y seguridad ciudadana. Estos temas se ven reflejados en los compromisos dos, tres, y cuatro, aunque destaca el compromiso tres sobre personas con discapacidad entre los intereses de la sociedad civil organizada.²⁶ Por su parte, el sector academia ha mostrado mayor interés en temas generales de transparencia y participación ciudadana, ha sido un sector crítico y analítico en el desarrollo de los procesos.²⁷ Aunque, el Gobierno de Jalisco se ha mostrado abierto a cualquier temática, según el representante de sociedad civil, David Pérez Rulfo, el gobierno ya venía impulsando lo temas de educación, como la plataforma de formación docente, y también señaló que los poderes legislativo y judicial fueron “invitados de piedra” ya que no tuvieron un rol sustantivo en los trabajos de gobierno abierto.²⁸

Alcance del Plan de Acción en Relación con el Contexto Subnacional

Si bien no es trabajo del MRI decirle a los gobiernos y a las organizaciones de la sociedad civil lo que puede estar o no en los planes de acción, los Principios Guía del MRI si requieren que el MRI identifique, “la medida en que el plan de acción y sus compromisos reflejan, en un cierto contexto subnacional, los valores de transparencia, rendición de cuentas y participación cívica de la AGA, según se articulan en la Declaración de Principios de la AGA y los Artículos de la Gobernanza”.

El Plan de Acción de Jalisco reconoce los principales problemas públicos y busca atender sectores prioritarios (como se menciona en la sección anterior). Por ejemplo, los medios de comunicación y ciertas OSC reportan el descontento de la sociedad por los altos índices de inseguridad, así como la desconfianza en las instituciones del sector. El plan de acción incluye el compromiso para aumentar la confianza de los ciudadanos en las fuerzas policiales, atendiendo una de las preocupaciones más importantes. De la misma manera, se responde a otros problemas acuciantes en torno a la falta de garantía de derechos laborales. Entre ellos se incluyen la brecha salarial por género y el difícil acceso al empleo formal de personas con discapacidad o jornaleros agrícolas. Sin embargo, en términos generales, las soluciones propuestas tienen un alcance limitado, por lo que sigue habiendo la necesidad de atender a estos grandes desafíos con la construcción de medidas ambiciosas que busquen transformar la realidad en Jalisco.

Es también importante mencionar otras de las problemáticas existentes con gran reclamo social que podrían ser reflejados en los compromisos de futuros planes de acción. Entre ellas se destaca la movilidad, problema que afecta los desplazamientos de las personas de su vivienda al trabajo, la escuela, y otros lugares, y que está asociado al alto indicador de accidentes viales. Asimismo, existe un problema de salud pública respecto al alto índice de obesidad y sobrepeso. Por otro lado, es necesario abordar el rezago en el acceso de las tecnologías de la información y la comunicación, ya que, si bien algunos compromisos del plan abordan este aspecto, ninguno

de ellos tiene la formación y la reducción de la brecha digital como principal objetivo. Estos problemas mencionados se reflejan en el estudio "Diez Problemas de la Población de Jalisco: Una Perspectiva Sociodemográfica".²⁹ Por último y no menos importante, existe un claro reclamo social por la alta inseguridad en el Estado de Jalisco, y pese a las múltiples manifestaciones públicas motivadas por la desaparición de personas, los asesinatos, y los asaltos, estos son problemas a los que el Gobierno de Jalisco todavía no ha podido dar plena respuesta.³⁰

En este sentido es importante que en futuros planes de acción se tenga por objetivo atender algunos de estos problemas y que la estrategia de solución se apoye en los valores de gobierno abierto para mejorar y hacer más eficientes los resultados.

Adicionalmente, en relación a la agenda de gobierno abierto en temas de gobernanza, el Estado de Jalisco está enfrentando muchos retos en relación a la apertura gubernamental, sin embargo, está avanzando en este sentido. El fortalecimiento a las instituciones y dependencias en temas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana debería ser una prioridad a corto plazo, esto implicaría despolitizar de intereses partidistas la agenda de gobierno abierto. Por otro lado, la inclusión de organizaciones de la sociedad civil de manera efectiva en los procesos de identificación del problema, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es una práctica que se debe quedar establecida y claramente definida bajo un marco normativo. La modernización y uso de nuevas tecnologías como medio para instrumentalizar políticas y servicios públicos, debe ser una apuesta transversal en las diferentes áreas de gobierno. Algunos otros sectores y temas de relevancia en Jalisco pueden beneficiarse con las políticas de gobierno abierto, al margen de los abordados en el primer plan de acción, estos otros temas podrían estar relacionados con medio ambiente, movilidad y transporte, sanidad, etc. Una vía de desarrollo en términos de apertura en el gobierno de Jalisco, podría partir de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana directa, con procesos claros y de carácter vinculante.

Los compromisos del primer plan de acción se redactaron con el fin de mejorar las áreas de acceso a la información y participación ciudadana. Es importante dar continuidad a los compromisos, y expandir su enfoque y alcance para afrontar otros retos sociales que se abordan bajo los principios de gobierno abierto. Por ejemplo, la inclusión real y práctica de los poderes legislativo y judicial en el proceso de OGP, es una asignatura que podría asumir el Secretariado, ya que no se contempla en este primer plan de acción.

Durante la sexta sesión del Secretariado, David Pérez Rulfo, mencionó a manera de reflexión general que los números sobre el cumplimiento de metas no son el fin último: "el que tengamos un padrón de jornaleros agrícolas no va a garantizar que los jornaleros agrícolas gocen de sus derechos laborales", "el que tengamos un padrón de personas con discapacidad no va a garantizar que el 70% de las personas con discapacidad que hoy no tienen un trabajo lo tengan", "tendremos que seguir actuando sociedad civil y gobierno... se están sentando las bases de una nueva dinámica de trabajar".³¹ Sin embargo, otros actores como José Bautista, representante del sector académico (ITESO), destacan la importancia de la manera en que se aborda la implementación de los compromisos asumidos, que considera ha favorecido el dialogo y la apertura a las propuestas, aunque es una experiencia inicial donde falta mucho la socialización y participación ciudadana. También comentó que falta la implementación de las acciones, el monitoreo de las estrategias y su evaluación posterior para mejora las actividades de gobierno abierto. Bautista hizo un llamado para elaborar una agenda de gobierno abierto.³²

Por su parte el Gobernador de Jalisco, Aristóteles Sandoval, destacó en la sexta sesión del Secretariado que “no hay mayor poder que el de la sociedad civil”, y que a mayor horizontalidad e inclusión se encuentran mejores resultados. El gobernador de Jalisco, mencionó que “no podemos continuar otro plan de acción si no le damos seguimiento y culminamos perfectamente el que tenemos... Necesitamos una mesa de trabajo para presentar una iniciativa al congreso para que sea ley y no quede a voluntad de las partes”.³³ Cynthia Cantero, en la misma sesión señaló que la mayoría de compromisos seguirán avanzando en el siguiente plan de acción.³⁴

⁹ Nota de prensa: <https://www.informador.mx/Jalisco/Jalisco-repite-primer-lugar-nacional-en-Transparencia-Fiscal-20170614-0061.html>

¹⁰ David Pérez Rulfo (Director de Corporativa de Fundaciones A.C y miembro del Secretariado), entrevista por el investigador IRM, 3 de octubre 2017.

¹¹ Cynthia Cantero en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

¹² Nota de prensa: <https://www.nytimes.com/2017/02/11/technology/hack-mexico-soda-tax-advocates.html>

¹³ Nota de investigación: <https://citizenlab.ca/2017/02/bittersweet-nso-mexico-spyware/>

¹⁴ Gabriela Navas, Mecanismo de Revisión Independiente, OGP. “Informe de Avances de México 2016 – 2018”, Ver: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Mid-Term_Report_2016-2018_Comments-Received.pdf

¹⁵ Enlace al documento “Gobierno espía”: <https://r3d.mx/2017/06/19/gobierno-espia/>

¹⁶ Nota de prensa: <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/>

¹⁷ Nota de prensa: http://www.milenio.com/region/espionaje-guadalajara-secretariado_gobierno_abierto-enrique_alfaro-milenio_noticias_0_979702186.html

¹⁸ Nota de prensa:

<http://www.mural.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1145038&md5=6c7ec5e4005e2ba54f010da13226f8c53&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>

¹⁹ Tomas Figueroa (Secretario del Trabajo y Previsión Social) entrevista por el investigador IRM, 25 de septiembre 2017

²⁰ David Pérez Rulfo (Director de Corporativa de Fundaciones A.C y miembro del Secretariado), entrevista por el investigador IRM, 3 de octubre 2017.

²¹ Nota de prensa: <https://www.informador.mx/jalisco/Francisco-Ayon-deja-la-Secretaria-de-Educacion-20171130-0101.html>

²² Nota de prensa: <https://www.eloccidental.com.mx/local/cambia-de-dirigencia-coparmex-jalisco>

²³ Claudia Artega y Tanya Almanzar (enlaces del Secretariado por el ITEI), entrevista por el investigador IRM, 4 de julio 2017.

²⁴ José Bautista (enlace del Secretariado por el ITESO), entrevista por el investigador IRM, 14 de julio 2017.

²⁵ Darío Loira (enlace de COPARMEX) entrevista por el investigador IRM, 29 de septiembre 2017.

²⁶ David Pérez Rulfo (Director de Corporativa de Fundaciones A.C y miembro del Secretariado), entrevista por el investigador IRM, 30 de agosto 2017, y Socorro Piña (representante de la sociedad civil por MADIJAL), entrevista por el investigador IRM, 04 de diciembre 2017.

²⁷ José Morales Orozco (Rector ITESO y miembro del Secretariado), entrevista por el investigador IRM, 5 de octubre 2017.

²⁸ David Pérez Rulfo (Director de Corporativa de Fundaciones A.C y miembro del Secretariado), entrevista por el investigador IRM, 30 de agosto 2017.

²⁹ Diez Problemas de la Población de Jalisco: Una Perspectiva Sociodemográfica.

<http://iieg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/libros/PDF/libroDiezproblemasJalisco.pdf>

³⁰ Ciudadanos marchan en silencio por los desaparecidos de Jalisco y de México

<https://www.animalpolitico.com/2018/05/marcha-silencio-desaparecidos-jalisco/>

³¹ David Pérez Rulfo en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

³² José Bautista en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

³³ Aristóteles Sandoval en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

³⁴ Cynthia Cantero en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

Proceso de Desarrollo y Monitoreo del Plan de Acción

Proceso de desarrollo del plan de acción

Los países que participen en la AGA siguen un proceso de consulta durante el desarrollo de su plan de acción y durante su implementación. Esta sección resume el desempeño de Jalisco durante el desarrollo del primer plan de acción.

Requerimientos básicos de la AGA

Los gobiernos subnacionales recibieron la siguiente guía sobre su participación durante el desarrollo e implementación del plan de acción:

Mayo – noviembre 2016: Desarrollo de los compromisos: Los participantes establecen formas de trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos fuera del Gobierno, y usan estos mecanismos para identificar las áreas prioritarias para los compromisos. Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos. Los compromisos redactados se deben compartir con la Unidad de Apoyo de la AGA, mientras se estén desarrollando, y luego para recibir comentarios y asesoría en los meses de octubre-noviembre. Los compromisos se deben finalizar y acordar para finales de noviembre con el fin de que puedan ser anunciados en la Cumbre de la AGA en diciembre.

El Gobierno de Jalisco cumplió con los cinco requisitos básicos acorde con lo exigido por la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), según identificó el investigador del MRI a partir de evidencia documental y de entrevistas realizadas a miembros del Gobierno y de la sociedad civil.

Previo a la incorporación de la entidad al programa piloto de la AGA, el Gobierno de Jalisco había llevado a cabo una serie de actividades para la promoción del gobierno abierto. Con la instalación del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco (Secretariado), el 15 de octubre del 2015,³⁵ se da inicio este proceso. Este organismo se creó con la intención de reunir a miembros del Gobierno y de la sociedad civil para la coordinación de una agenda de gobierno abierto. El Secretariado es presidido por el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco y está compuesto por ocho miembros: cuatro de ellos representantes del Gobierno (Ejecutivo Estatal, Ejecutivo Municipal, Congreso de Estado y Poder Judicial) y cuatro representantes de la sociedad civil según sector (iniciativa privada, comunidad tecnológica, organizaciones de sociedad civil y academia).³⁶ Según su acta de instalación, los miembros se eligen a través de una convocatoria abierta por sector, se reúnen mensualmente y toman las decisiones por mayoría en caso de no poder llegar a un consenso.³⁷

Para el desarrollo del plan de acción de Jalisco, el Secretariado estableció cinco mecanismos que denominan de colaboración y sensibilización para la creación de los compromisos. Cada mecanismo se menciona brevemente en el plan de acción, así como sus procesos y resultados en cada etapa.³⁸

1. Mesas de diálogo (14 de junio 2016): diálogo entre expertos y la sociedad jalisciense sobre temas de importancia estratégica para identificar los problemas de interés público prioritarios.

2. Conferencias de sensibilización municipales (del 30 de agosto al 19 de octubre): se buscó aumentar el conocimiento público sobre gobierno abierto entre diferentes actores estatales del sector público y privado, sociedad civil, academia, entre otros.
3. Consulta en línea (durante el mes de agosto): el objetivo fue que los ciudadanos identificaran los problemas a solucionar en seis temas (combate a la corrupción, servicios públicos, pobreza y desigualdad, derechos humanos, gobernanza de recursos naturales, y desigualdad de género) a través de una plataforma digital.
4. Consulta ampliada (del 17 al 21 de octubre): se buscó aumentar la participación y representatividad de la ciudadanía jalisciense en la zona metropolitana y las regiones a través de medios digitales.
5. Mesas de trabajo con expertos (14 de noviembre del 2016): ejercicio participativo para la integración de compromisos del plan de acción, el cual buscó construir colaborativamente propuestas de acción que respondan a los problemas que la sociedad jalisciense manifestó a lo largo de las consultas.

Los primeros cuatro mecanismos se basaron en consultar los temas y problemas prioritarios, procurando considerar una pluralidad de actores en el territorio de Jalisco. Para la organización de las mesas de diálogo se contó con el apoyo de la plataforma de innovación Plataforma Integral de Desarrollo Sustentable (PIDES). Por su parte, la firma Reboot apoyó como consultora con el fin de robustecer el concepto de co-creación y sus alcances.

La información recabada durante la puesta en marcha de los primeros cuatro mecanismos se tomó en cuenta en las mesas de trabajo con participación de expertos, llevadas a cabo el 14 de noviembre de 2016 (como se evidencia posteriormente). En dichas mesas se debatieron y establecieron quince propuestas de compromisos.³⁹ En entrevista, Claudia Arteaga y Tanya Almanzar, quienes son enlaces del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos de Jalisco (ITEI), mencionan que resultaron varias propuestas después de las mesas de trabajo con expertos. Los miembros del Secretariado designaron enlaces técnicos para discutir las propuestas durante dos reuniones. En sus respectivas minutas (28⁴⁰ y 29⁴¹) se menciona que no todas las 15 propuestas resultantes de las mesas de expertos eran realizables, por lo cual se filtraron algunas en esta mesa de trabajo para finalmente establecer siete.⁴² Posteriormente, se circularon para aprobación del Secretariado y para ser enviadas el 1 de diciembre del 2016 a la AGA.⁴³

Para la publicación de información relativa al proceso de gobierno abierto en Jalisco, se creó el sitio web (<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx>) donde se pueden encontrar múltiples documentos,⁴⁴ actas de sesión,⁴⁵ minutas,⁴⁶ notas periodísticas⁴⁷ y galería (fotos y videos).⁴⁸ Aquí se evidencia la integración del Secretariado y su trabajo en el desarrollo del plan de acción, así como los compromisos, en los que se aprecian los mecanismos de trabajo entre sociedad civil y Gobierno.

Por su parte, Luis Ramírez⁴⁹ enlace por parte del Gobierno del estado de Jalisco, explicó que durante el periodo comprendido entre la celebración de las mesas con expertos (14 de noviembre de 2016) y el envío del plan de acción a la AGA (1 de diciembre de 2016), se mantuvo una discusión informal y constante entre los enlaces y los implementadores para elegir y redactar los compromisos, estudiando su viabilidad e impacto. José Bautista,⁵⁰ de la Universidad Jesuita de Guadalajara (ITESO) y enlace que representa el sector académico, mencionó que a lo

largo del proceso hubo intentos de desarrollar el plan de acción de forma atropellada. También señaló que los funcionarios del Gobierno de Jalisco fueron los que jugaron el rol determinante al establecer los compromisos y que algunos de estos tenían antecedentes de trabajo en el mismo Gobierno.

El plan de acción se presentó a la AGA el 1 diciembre de 2016, acorde con los plazos establecidos.

Tabla 5. Requerimientos básicos

<p>1. Mecanismo de participación: ¿Hubo forma de trabajar con las OSC y otros grupos?</p> <p>Guía: Los participantes establecen formas para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos fuera del Gobierno, y usan estos mecanismos para identificar áreas de prioridad para los compromisos.</p>	Sí
<p>2. Identificación de prioridades: ¿La sociedad civil fue capaz de ayudar a identificar áreas de prioridad para los compromisos?</p> <p>Guía: Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos.</p>	Sí
<p>3. Desarrollo del compromiso: ¿Participó la sociedad civil en el desarrollo/redacción de los compromisos y los hitos?</p> <p>Guía: Los compromisos específicos se deben desarrollar en equipo con la sociedad civil, permitiéndoles la oportunidad de apoyar a los gobiernos en su redacción y en el establecimiento de los hitos.</p>	Sí
<p>4. Revisión: ¿Se presentaron los compromisos para su revisión a la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto, antes de su finalización?</p> <p>Guía: El borrador de los compromisos se debe compartir con la Unidad de Apoyo de la AGA mientras están en desarrollo, y para recibir comentarios y asesoría entre los meses de octubre-noviembre.</p>	Sí
<p>5. Presentación: ¿Se presentaron los compromisos a tiempo?</p> <p>Guía: Los compromisos se deben finalizar y acordar para finales del mes de noviembre, con el fin de que se puedan publicar y anunciar en la Cumbre de la AGA en diciembre.</p>	Sí

Apertura de la consulta

¿Quiénes fueron invitados?

Carolina Toro,⁵¹ Subsecretaria de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco y representante suplente del gobernador del estado ante el Secretariado, indicó en entrevista que las invitaciones para conformar el Secretariado fueron de carácter personal a actores e instituciones que desde el Gobierno se consideraron pertinentes. De parte de la sociedad civil, se invitó a la Corporativa de Fundaciones A.C, al Consejo de instituciones para el Desarrollo Social A.C, a la Universidad Jesuita de Guadalajara, a la Universidad Panamericana, COPARMEX y CANACO. En representación del sector público se invitó al Congreso de Jalisco, al Poder Judicial de Jalisco, al Gobierno Ejecutivo de Jalisco, a los gobiernos municipales de Guadalajara y de

Tlajomulco, y al Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

Algunos miembros del Secretariado y representantes de la sociedad civil criticaron esta mecánica de invitación. Por ejemplo, Alejandro Hermsillo, diputado y representante del Poder Legislativo en Jalisco ante el Secretariado hasta el mes de junio de 2017, criticó la carencia de una convocatoria abierta, que limitó la participación de otras organizaciones de la sociedad civil de Jalisco al desconocer el proceso.⁵²

Posteriormente, a través de los cinco mecanismos establecidos por el Secretariado para la creación de los compromisos mencionados en el plan de acción (citados anteriormente), es posible identificar los diferentes actores que participaron en el desarrollo del plan de acción: sociedad civil, servidores públicos, académicos, sector privado y ciudadanos.⁵³ Se consultó a la sociedad civil a través de estos mecanismos de manera abierta, en foros y conferencias en persona y en plataformas en línea.

Claudia Artega y Tanya Almanzar⁵⁴ indicaron que para activar las “mesas de diálogo” (el primer mecanismo de consulta utilizado) se hizo una invitación abierta al público en general por redes sociales, pero también hubo invitaciones focalizadas a actores y organizaciones de la sociedad civil. Posteriormente para la invitación a participar en la “consulta en línea” y “consulta ampliada” se incluyó la difusión por medios impresos (periódico). Para convocar a organizaciones de sociedad civil a las “conferencias de sensibilización” se coordinó con instancias municipales. En las “mesas de expertos” se focalizaron las invitaciones a académicos, miembros de la sociedad civil y funcionarios públicos del Gobierno del estado y del Gobierno municipal.⁵⁵

¿Cómo se llevó a cabo la sensibilización?

Para estructurar el proceso y establecer normas en el desarrollo de los trabajos de gobierno abierto, el Secretariado redactó el Mecanismo de Gobernanza. Éste es un documento que establece criterios y procesos para dar conducción a los trabajos y la conformación de los mismos. Se encuentra adjunto en el sitio web de gobierno abierto de Jalisco. Aunque su publicación data del 2 de abril de 2016 y se encuentra en la web de gobierno abierto de Jalisco, no hay evidencia de que se haya llevado a cabo algún tipo de promoción, difusión o publicidad sobre el mismo. Cabe mencionar que el Mecanismo de Gobernanza se revisó durante el período de implementación del plan de acción. En sesión del Secretariado se determinó modificar y adaptar dicho documento.⁵⁶ Los cambios principales atendieron a cuestiones de los procesos de convocatoria y configuración del organismo.

Por otro lado, la difusión y promoción que se dio para la participación de la sociedad en general fue principalmente enfocada al mecanismo de “consulta en línea”. De acuerdo con Claudia Artega y Tanya Almanzar,⁵⁷ para promover la “consulta en línea” se hizo una invitación abierta al público en general por redes sociales y medios impresos (periódicos), así como en actividades en espacios públicos como la Vía RecreActiva, programa de Gobierno para fomentar la cohesión social mediante actividades deportivas y recreativas.

¿Qué partes de la sociedad civil participaron?

En el Secretariado se representan diferentes partes de la sociedad, entre ellas la sociedad civil organizada, academia e iniciativa privada. Dentro de los representantes de la sociedad civil organizada está la asociación Corporativa de Fundaciones, una organización en la que convergen diversas organizaciones civiles y representa a diversas voces y colectivos. Su director

general, David Pérez Rulfo, señaló en entrevista que fueron invitados a participar por la diversidad que representan, sin embargo, se les invitó de forma directa y no hubo un proceso de legitimación en los que se involucrara a otros representantes de la sociedad civil.⁵⁸

Adicionalmente, hay varios actores y organizaciones de importante calado que no están presentes en el plan de acción, aunque tienen relación con las temáticas que se abordan. José Bautista⁵⁹ señaló que varias organizaciones relevantes de la sociedad civil quedaron fuera del Secretariado, como Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA), Asociación Mexicana de Derecho a la Información (AMEDI), el Colectivo Tómalá, entre otras. Por su parte, Alejandro Hermosillo señaló la falta de participación de la ciudadanía en general durante el proceso de formación del plan de acción.⁶⁰

Nivel de influencia del público

El MRI adaptó la escala de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para su uso en la AGA. La siguiente tabla muestra el nivel de influencia del público en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de participación son acumulativas.

Durante el proceso de formulación del plan de acción hubo presencia permanente de la sociedad civil en el Secretariado y se crearon mecanismos para la participación del público. El nivel al que corresponde la participación del público fue 'involucrar', considerando que se recabó información del público y de la sociedad civil en múltiples ocasiones y existieron mecanismos en los que se trabajó directamente con una diversidad de actores de la sociedad civil, donde se recogieron sus inquietudes y demandas para ser consideradas y reflejadas en el plan de acción.

La representación de la sociedad civil se estableció principalmente a través del Secretariado, donde hubo un ejercicio de diálogo permanente. La mesa de trabajo de los enlaces técnicos fue quien jugó un rol más relevante en la redacción del plan de acción. Ellos representan a los titulares del Secretariado y fungen un rol operativo del mismo y también son los implementadores y responsables de los compromisos. Sin embargo, y como se indicó anteriormente, varias organizaciones criticaron el proceso de conformación del Secretariado debido a que la invitación para formar parte del mismo fue directa y no se legitimó a sus integrantes. Por su parte, José Bautista comentó que los mecanismos para incluir a la ciudadanía han sido deficientes y que faltó más participación de las organizaciones civiles.⁶¹

En relación a los mecanismos de consulta al público, los primeros cuatro se crearon para consultar los temas generales y prioritarios que serían reflejados en el plan de acción. Claudia Artega y Tanya Almanzar⁶² manifestaron que la sociedad civil estuvo incluida en diferentes etapas del proceso de formación de los compromisos. Se llevaron a cabo foros, eventos y difusión en medios digitales para informar de la apertura para participar en los mecanismos de consulta pública y posteriormente para dar a conocer el plan de acción y los compromisos. Sin embargo, no hubo espacios para colaborar en el desarrollo de los compromisos e hitos. Por ejemplo, no se presentaron al público borradores del plan antes de ser publicado. Tampoco se informó al público cómo se tomaron en cuenta las sugerencias recabadas durante el proceso.

El mayor involucramiento se registró a través de las mesas de expertos (el quinto mecanismo), donde se presentó un escenario con múltiples actores en el que estuvieron incluidos académicos, servidores públicos y miembros de la sociedad civil. De allí surgen 15 propuestas de compromisos. Posteriormente, el Secretariado las discutió y estableció siete compromisos

para acercarse al límite requerido por la AGA de máximo cinco compromisos en un plan de acción.

Con lo mencionado, se puede considerar que el nivel de influencia del público tomó varios matices. Los primeros cuatro mecanismos se consideran al nivel de 'consultar' y las mesas de expertos con elementos del nivel de 'involucrar' (según definido por la IAP2), ya que hubo un intercambio de ideas entre partes para definir 15 propuestas en total. El Secretariado, que incluye a representantes de la sociedad civil y Gobierno, toma la decisión final sobre los siete compromisos del plan de acción. Sin embargo, y aunque formalmente los integrantes del Secretariado actúan en igualdad de condiciones, los representantes de la sociedad civil consideran que las decisiones fueron guiadas y tomadas principalmente por los representantes del Gobierno. Debido a que existió una conversación abierta en la que el Gobierno y sociedad civil propiciaron una participación directa, en la que hubo retroalimentación en la construcción de propuestas de compromisos, se considera que el nivel de influencia global fue de 'involucrar'.

Tabla 6. Nivel de influencia del público

Nivel de influencia del público		Durante el proceso de desarrollo del plan de acción
Empoderar	El gobierno le entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo iterativo Y el público ayudó a fijar la agenda.	
Involucrar	El gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	✓
Consultar	El público contó con la posibilidad de dar aportes.	
Informar	El gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.	
No hubo consulta	No se consultó al público.	

³⁵ Evidencias fotográficas de la instalación del Secretariado, (15 de octubre del 2015)

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/galerias/instalacion-del-secretariado-tecnico-local-de-gobierno-abierto-para-jalisco>

³⁶ Página web del Secretariado con la lista de integrantes del organismo y sus suplentes, visitada el 31 de agosto del 2017, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/quienes>

³⁷ Acta de instalación del Secretariado Técnico del Estado de Jalisco para el despliegue del Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016-2018, (15 de octubre del 2015): http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/acta_instalacion_15oct2015.pdf

³⁸ Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016 – 2018, Guadalajara, Jalisco a 30 de noviembre de 2016.

³⁹ Posibles compromisos de gobierno abierto, resultados de mesas de trabajo con expertos, 14 de noviembre de 2016.

⁴⁰ Minuta 28 de las reuniones de trabajo de los enlaces del Secretariado, 16 de noviembre de 2016.

-
- ⁴¹ Minuta 29 de las reuniones de trabajo de los enlaces del Secretariado, 22 de noviembre de 2016.
- ⁴² Claudia Artega y Tanya Almanzar (ITEI), entrevista por el investigador del MRI, 4 de Julio 2017.
- ⁴³ Correo electrónico de Jalisco a la AGA con el plan de acción, 1 de diciembre del 2016.
- ⁴⁴ Documentos aprobados, web de Gobierno Abierto Jalisco, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/documentos-aprobados>
- ⁴⁵ Actas de las sesiones, web de Gobierno Abierto Jalisco, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones>
- ⁴⁶ Minutas de reuniones de trabajo, sitio web de Gobierno Abierto Jalisco, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/minutas-de-reuniones-de-trabajo>
- ⁴⁷ Notas Periodísticas, web de Gobierno Abierto Jalisco, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/notas-periodisticas>
- ⁴⁸ Galería, web de Gobierno Abierto Jalisco, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/galeria>
- ⁴⁹ Luis Ramírez (Gobierno de Jalisco), entrevista por el investigador del MRI, 13 de Julio 2017.
- ⁵⁰ José Bautista (ITESO), entrevista por el investigador del MRI, 14 de julio 2017.
- ⁵¹ Carolina Toro (Gobierno de Jalisco), entrevista por el investigador del MRI, 27 de Julio 2017.
- ⁵² Alejandro Hermosillo (diputado y exrepresentante legislativo ante el Secretariado), entrevistado por el investigador del MRI, 25 de agosto 2017.
- ⁵³ Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016 – 2018, Guadalajara, Jalisco a 30 de noviembre de 2016.
- ⁵⁴ Claudia Artega y Tanya Almanzar (ITEI), entrevista por el investigador del MRI, 4 de julio 2017.
- ⁵⁵ Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, Plan de Acción Local de Gobierno Abierto Jalisco 2016 – 2018, Guadalajara, Jalisco a 30 de noviembre de 2016.
- ⁵⁶ Cynthia Cantero en 5ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 8 de agosto de 2017. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=K6oi2qV3yVQ>
- ⁵⁷ Claudia Artega y Tanya Almanzar (ITEI), entrevistadas por el investigador del MRI, 4 de Julio 2017
- ⁵⁸ David Pérez Rulfo (Director de Corporativa de Fundaciones A.C y miembro del Secretariado), entrevistado por el investigador del MRI, 30 de agosto 2017.
- ⁵⁹ José Bautista (ITESO), entrevistado por el investigador del MRI, 14 de julio 2017.
- ⁶⁰ Alejandro Hermosillo (diputado y exrepresentante legislativo ante el Secretariado), entrevistado por el investigador del MRI, 25 de agosto 2017.
- ⁶¹ José Bautista (ITESO), entrevistado por el investigador del MRI, 14 de julio 2017.
- ⁶² Claudia Artega y Tanya Almanzar (ITEI), entrevistadas por el investigador del MRI, 4 de julio 2017.

Proceso de Monitoreo de la Implementación del Plan de Acción

Requerimientos Básicos de la AGA

Gobiernos subnacionales recibieron la siguiente guía sobre la participación durante el desarrollo y ejecución del plan de acción.

Diciembre 2016 – Diciembre 2017: Implementación de los compromisos

La siguiente guía contiene más información sobre la mejor manera de manejar la implementación de los compromisos, informes internos y consultas a lo largo de la sociedad civil.

- Los compromisos se deben desarrollar en alianza con la sociedad civil y deben tratar de obtener el mayor aporte posible de los ciudadanos. [Esta nota](#) es una guía sobre cómo llevar a cabo una participación exitosa con la sociedad civil y proporciona asesoría sobre procesos de consulta en curso con la sociedad civil.
- Los gobiernos deben conducir regularmente evaluaciones internas para asegurarse de que los compromisos se están implementando según lo planeado y que existe un rol constante para la sociedad civil. Esta evaluación se debe llevar a cabo siguiendo el modelo de plantilla de la AGA para auto evaluaciones, para hacer más fácil al investigador del MRI el proceso de recabar información.
- En intervalos regulares, el Gobierno debe publicar una breve actualización del progreso de los compromisos y usar eso como una oportunidad para invitar a hacer comentarios. Para complementar cualquier sistema de seguimiento, se recomienda enérgicamente a los gobiernos mantener un repositorio público en línea de todos los documentos, dando evidencia de la consulta e implementación de los compromisos.

El Secretariado convocó a sesión el 8 de agosto de 2017 en donde los responsables de implementar los compromisos informaron respecto a los avances de cada compromiso de manera general.⁶³ Al margen de estas reuniones, cada agencia responsable de implementar los compromisos ha generado espacios con diversos actores de sociedad civil, en donde se da seguimiento a los compromisos. Si bien es cierto que en estos espacios no se han desarrollado evaluaciones formales del desarrollo de las políticas, sí que es cierto que hay un seguimiento regular del desarrollo por parte de actores de sociedad civil en los que pueden dar sus opiniones respectivamente.

La publicación y actualización periódica del progreso de los compromisos se ve reflejado en Tablero de Monitoreo (<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos>), el cual está publicado en el sitio web que se creó con fin de comunicar la agenda de gobierno abierto para Jalisco y el cual funciona también como repositorio en línea de una gran variada de documentos (<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/>). Este Tablero de Monitoreo es alimentado de manera regular conforme se va procesando la información y avances de cada compromiso. Cabe destacar que el Tablero de Monitoreo, muestra sus resultados en avances porcentuales, respectivos a cada meta/hito de los compromisos. Este cálculo se basa en las comunicaciones y documentos que reciben los enlaces del Secretariado de parte de los implementadores. Sin embargo, no existe homogeneidad en los procesos para evidenciar el cumplimiento de los

compromisos y sus hitos, por ejemplo, algunos no cuentan con documentos como evidencia y otros sí.

Por otro lado, es importante mencionar que, para el seguimiento en el Tablero de Monitoreo, los hitos de cada compromiso fueron desagregados en actividades más específicas, las cuales también han reportado un avance porcentual conforme el paso del tiempo y desarrollo del compromiso. Esta desagregación de los hitos resulta muy útil, ya que viene a subsanar algunas ambigüedades y dificultades para evaluar los hitos. Sin embargo, algunas de las acciones desagregadas no guardan relación directa con el hito, incluso en algunos casos los hitos han sido suprimidos o modificados en el Tablero. Algunos de estos ajustes en los compromisos, que surgen por dificultades durante la implementación, han podido prevenirse durante la etapa de planeación. Los cambios se mencionan con detalle en la evaluación particular de cada compromiso adelante.

Tabla 7. Requerimientos Básicos

<p>1. Evaluación Interna y Mecanismo de Participación:</p> <p>a. ¿El Gobierno condujo evaluaciones internas regulares?</p> <p>b. ¿El Gobierno aseguró un rol constante para la sociedad civil en el monitoreo del plan de acción?</p> <p>Guía: Los gobiernos deben llevar a cabo evaluaciones internas regulares para asegurarse de que los compromisos se están implementando según lo planeado y que existe un rol constante para la sociedad civil.</p>	<p>1.a</p> <p>Sí</p> <p>1.b</p> <p>Sí</p>
<p>2. Actualizaciones regulares y oportunidades para hacer comentarios:</p> <p>a. ¿El Gobierno publica actualizaciones sobre el progreso en intervalos regulares? [al menos una vez cada cuatro meses]</p> <p>b. ¿Se les dio la oportunidad a organizaciones de la sociedad civil a hacer comentarios sobre el progreso de la implementación de los compromisos?</p> <p>Guía: Los gobiernos deben publicar, en intervalos regulares, una breve actualización del progreso de la implementación de los compromisos y usar esta oportunidad para invitar a realizar comentarios.</p>	<p>2.a</p> <p>Sí</p> <p>2.b</p> <p>Sí</p>
<p>3. Repositorio en línea:</p> <p>a. ¿El Gobierno creó un repositorio público en línea de todos los documentos?</p> <p>Guía: Para complementar cualquier sistema de seguimiento, se recomienda enérgicamente a los gobiernos mantener un repositorio público en línea de todos los documentos, dando evidencia de la consulta e implementación de los compromisos.</p>	<p>3.a</p> <p>Sí</p>

Apertura durante el proceso de implementación

¿Quiénes fueron invitados?

Dada la importancia que tiene el Secretariado en el desarrollo, supervisión, implementación y monitoreo de los compromisos, se puede decir que todos los actores, tanto de sociedad civil y gobierno están siendo parte del monitoreo de los compromisos. Sin embargo, en términos de

implementación, cada agencia gubernamental cuenta con un grupo específico responsable de implementar el o los compromisos que le atañe. De esta manera las agencias se organizan individualmente para tener un espacio en donde se involucra a personas de sociedad civil. Por ejemplo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social se apoyó en el Comité de Evaluación y Seguimiento de las Políticas del Trabajo (CESPT) para monitorear la implementación de los tres compromisos bajo su cargo. El CESPT es una instancia colegiada que tiene por objeto la eficacia de los planes, programas y políticas, y sirvió como aliado para poner en marcha un mecanismo incluyente de participación ciudadana formado por autoridades gubernamentales y múltiples organizaciones de la sociedad civil. Las sesiones del CESPT son convocadas cada cuatro meses de manera ordinaria por su presidente, que es el titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y de forma extraordinaria cada que se considere. A su vez, el CESPT cuenta con el apoyo de comisiones que abordan temas específicos.⁶⁴

Como describe Tanya Almanzar, representante del ITEI, se desarrolló una metodología de seguimiento y asistencia técnica de compromisos a petición del Secretariado Técnico Local. Cada compromiso y agencia responsable de implementarlo, invitaron a diferentes organizaciones de sociedad civil de manera personal y focalizada en organizaciones por su experiencia y envueltas en los temas de los compromisos. Algunas de estas organizaciones destacadas fueron: Mexicanos Primero Jalisco, Codeando Guadalajara, Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) Jalisco, Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL), Movimiento Asociativo Jalisciense Pro Personas con Discapacidad (MADIJAL), Universidad de Guadalajara, Universidad Jesuita de Guadalajara (ITESO).

¿Cómo se llevó a cabo la sensibilización?

Al margen del documento "mecanismo de gobernanza" que define las normas de operación y el trabajo del secretariado, cada agencia responsable de implementar los compromisos tenía mecanismos formales diversos, donde se establecían plazos, procedimientos de propuestas, consultas entre otros aspectos. Las organizaciones que participaron en la implementación de los compromisos cumplían un rol de acuerdo a su experiencia y trabajo en los temas que abordaba el compromiso, en este sentido, muchos de estos actores no conocían las reglas o mecanismos en los cuales estaba basado el Secretariado o la implicación con la AGA, los actores de la sociedad civil se limitaban a dar sus aportes en relación a los trabajos del compromiso en el que estaban implicados. En este sentido el proceso de sensibilización en la fase de implementación fue muy limitado, ya que solamente el Secretariado estuvo implicado en el seguimiento de los compromisos y no existió algún mecanismo de control abierto al público.

Por otro lado, las mesas de trabajo de cada compromiso, no contaban con un marco normativo que las regulara específicamente, sin embargo, cada agencia establecía algunas formalidades para el funcionamiento. Incluso en algunos casos, los compromisos se apoyaban de organismos participativos ya constituidos previamente, como es el caso del CESPT, que cuenta con un dictamen oficial en el que establece la creación y funcionamiento de dicha instancia de participación entre gobierno y sociedad civil.

¿Qué partes de la sociedad civil participaron?

Como se ha mencionado el Secretariado ha asumido la conducción de la agenda de gobierno abierto y los compromisos considerados en el plan de acción, sin embargo, cada compromiso ha incluido diferentes sectores y actores de la sociedad civil, los cuales han tenido un nivel de implicación dispar durante el proceso de implementación.

En el compromiso 1, se ha podido corroborar la participación del ITESO, sin embargo, los mismos implementadores han expresado que este compromiso busca conectar directamente con la sociedad sin necesidad de representaciones de la sociedad civil.⁶⁵ Esta opinión es compartida por la representación de sociedad civil del Secretariado.⁶⁶

Los compromisos 2, 3 y 4, se han gestionado por la misma agencia gubernamental y se les ha dado seguimiento a través de los mismos espacios de participación con sociedad civil según las minutas de estos compromisos.⁶⁷ Según dichas minutas, en las reuniones de seguimiento por parte de los implementadores, se aprecia participación las organizaciones: Corporativa de Fundaciones, el Consejo de Instituciones para el Desarrollo Social A.C. (CIDES) y el Movimiento Asociativo Jalisciense Pro-Personas con Discapacidad A.C (MADIJAL).⁶⁸ Sin embargo, no queda claro el rol que han jugado en la implementación, o si han sido o no actores determinantes en el proceso. Es importante destacar que estos compromisos involucraron al Comité de Evaluación y Seguimiento de las Políticas del Trabajo (CESPT) en el cual convergen las diversas organizaciones de la sociedad civil según fue indicado en la entrevista con Tomas Figueroa.⁶⁹

Para el compromiso 5, de acuerdo a las minutas de reuniones de trabajo y seguimiento, la participación de la sociedad civil consistió en las organizaciones: Mexicanos Primero, Codeando Guadalajara y por un lado más académico el ITESO.⁷⁰ Cabe mencionar que la mayoría de actores que han formado parte de estas reuniones son gubernamentales, sin embargo, se aprecia una participación activa de los representantes de sociedad civil.

Dentro del compromiso 6, se observa una participación de las organizaciones de la sociedad civil: Mexicanos Primero, Codeando Guadalajara, COPARMEX, Fundación EDUCA, y en términos de organizaciones académicas se contó con participación de representantes de la Universidad Panamericana y el ITESO.⁷¹ Las minutas muestran un dialogo fluido entre los actores gubernamentales y sociedad civil, así mismo se presentan avances que aportan sustantivamente al compromiso.

En el compromiso 7, presenta una participación del sector de sociedad civil dispersa y sin continuidad según las minutas de las reuniones de trabajo,⁷² es difícil determinar los actores de sociedad civil que realmente influyeron durante la implementación, ya que los formatos de minutas son diferentes y no identifican claramente a los actores. Por ejemplo, se mencionan organizaciones como la Red México Abierto, Transparencia Mexicana, CANACO y Codeando como actores por invitar en las reuniones mesa. Es curioso apreciar en la minuta 6 de los trabajos de este compromiso, una solicitud del ITEI por reconsiderar la participación de COPARMEX, Codeando México y el Ayuntamiento de Guadalajara, por sus ausencias reiteradas en dos reuniones.

Nivel de participación del público

El MRI adaptó la escala de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para su uso en la AGA. La siguiente tabla muestra el nivel de influencia del público en el plan de acción. De izquierda a derecha, las características de participación son acumulativas. En el espíritu de la AGA, la mayoría de los países deben aspirar a alcanzar el nivel "colaboración".

Durante el proceso de implementación y monitoreo de los compromisos establecidos en el plan de acción, hubo participación de sociedad civil de manera muy diversa. Cada agencia responsable de la implementación de los compromisos estableció diferentes espacios de participación con la sociedad, implicando tanto organizaciones gubernamentales y no

gubernamentales. En este sentido, la influencia de los actores en cada compromiso fue variada, desde informar, consultar e involucrar. Considerando la heterogeneidad de niveles de participación entre los actores y considerando el nivel más alto de participación que fue identificado, se puede establecer que se llegó al nivel de "involucrar" a ciudadanía y representantes de sociedad civil en el proceso de implementación de los compromisos. El nivel de participación es consistente en que se recabó información directamente de la ciudadanía y/o de actores de la sociedad civil organizada y sus demandas fueron consideradas por las agencias gubernamentales implementadoras, de esta manera incidieron en la etapa de implementación de los compromisos.

El primer compromiso se enfocó en una participación directa con los ciudadanos de una colonia del municipio de Guadalajara, los ciudadanos eran informados, consultados y se les involucraba en las acciones que se estuvieron desarrollando. Por otro lado, en los compromisos dos, tres y cuatro asumieron la participación por medio de representantes establecidos en un comité de participación, el CESPT, formado por instancias gubernamentales y diversas organizaciones de la sociedad civil organizada, así mismo establecieron mesas de trabajo para el seguimiento en reuniones donde se informa y debaten los compromisos. De manera similar, los compromisos cinco, seis y siete, establecieron mesas de trabajo que sesionaban regularmente, estas mesas procuraban la inclusión de sociedad civil para informar, consultar e involucrar opiniones y demandas desde diferentes sectores. En las reuniones se buscaba debatir los temas, se informaba de los avances y se establecían acciones posteriores.

Debido a que se crearon espacios de participación y en ellos se mantuvo un dialogo abierto entre autoridades de gobierno y sociedad civil, con el fin de considerar múltiples opiniones para abordar la implementación de los compromisos, se considera que el nivel de participación de la sociedad fue involucrar. Cabe mencionar que algunos actores de la sociedad civil que participaban en los diferentes compromisos, manifestaron carencias y problemas, que se veían reflejados en la calidad de la participación y la incidencia de la toma de decisiones.

Tabla 8. Nivel de influencia del público

Nivel de influencia del público		Durante el proceso de implementación del plan de acción
Empoderar	El gobierno le entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo iterativo Y el público ayudó a fijar la agenda.	
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	✓
Consultar	El público contó con la posibilidad de dar aportes.	
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.	

No hubo consulta	No se consultó al público.	
------------------	----------------------------	--

⁶³Actas de sesiones del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto para Jalisco <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/actas-de-las-sesiones> y video <https://www.youtube.com/watch?v=K6oi2qV3yVQ>

⁶⁴Dictamen de creación del Comité de Evaluación y Seguimiento de las Políticas del Trabajo (CESPT) https://stps.jalisco.gob.mx/sites/stps.jalisco.gob.mx/files/dictamen_creacion.pdf

⁶⁵Aranzazú y Mikhail Ruiz (Gobierno de Guadalajara), entrevistado por el investigador, 19 de septiembre 2017.

⁶⁶Stephen B. (Enlace de sociedad civil) entrevista por el investigador IRM, 29 de septiembre 2017.

⁶⁷ Enlace a detalles y documentos/evidencias del compromiso:

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-4>

⁶⁸ Enlace a detalles y documentos/evidencias del compromiso:

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-2>

⁶⁹ Tomas Figueroa (Secretario del Trabajo y Previsión Social), entrevista por el investigador IRM, 25 de septiembre 2017

⁷⁰ Enlace a detalles y documentos/evidencias del compromiso:

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-5>

⁷¹ Enlace a detalles y documentos/evidencias del compromiso:

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-6>

⁷² Enlace a evidencia del compromiso: [https://drive.google.com/drive/folders/1RqY35-](https://drive.google.com/drive/folders/1RqY35-MLur5HSz_ErBK2hADXrel4QQds)

[MLur5HSz_ErBK2hADXrel4QQds](https://drive.google.com/drive/folders/1RqY35-MLur5HSz_ErBK2hADXrel4QQds)

Compromisos

1. Intervención en temas de seguridad en Lomas de Polanco.

Texto del compromiso

Intervención de la colonia Lomas de Polanco para la generación de espacios de diálogo y coordinación entre instancias de seguridad pública de Guadalajara y juntas vecinales para el mejoramiento de la seguridad en el espacio público.

Hitos

- 1. Planeación de la intervención a realizar.*
- 2. Recolección de datos estadísticos sobre índice de delictividad en la colonia y posibles espacios públicos a intervenir.*
- 3. Reunión con vecinos para identificar los factores de riesgo, así como definir acciones a realizar e implementación de las mismas en coordinación con la ciudadanía y la sociedad civil.*
- 4. Documentación de las experiencias y evaluación de los resultados.*
- 5. Publicación de los resultados del piloto.*

Resumen del Compromiso

Status de cumplimiento	Sustancial
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Ayuntamiento de Guadalajara, Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito.
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	No
--	----

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA			Impacto potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓			✓					✓				✓				✓		
1. Planeación de la intervención		✓							✓							✓					
2. Recolección de datos.			✓			✓				✓					✓						
3. Reunión con vecinos para			✓			✓				✓					✓						

identificar riesgos.																	
4. Experiencias y evaluación de los resultados.		✓									✓				✓		
5. Publicación de los resultados del piloto.			✓								✓				✓		

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El problema identificado en este compromiso versa sobre la percepción de inseguridad en la colonia Lomas de Polanco, los altos niveles de desconfianza de la ciudadanía hacia la policía y falta de incentivos de los ciudadanos para denunciar delitos y cooperar con las autoridades.

Durante la fase de formulación del plan de acción, en una de las mesas de trabajo con expertos, se identificó este compromiso producto de discusiones entre representantes de la Universidad Jesuita de Guadalajara (conocida como ITESO) y del Gobierno de Guadalajara. ITESO ya contaba con el Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz en la colonia Polanco, lo cual se vio como un nicho de oportunidad para colaborar con el Gobierno de Guadalajara. Por esta razón se incluye este compromiso en el plan acción⁷³. De esta manera, el Gobierno de Guadalajara define el compromiso y sus hitos para promover la confianza entre los ciudadanos y la policía.

Existe una percepción generalizada de que en la colonia Polanco hay altos niveles de inseguridad y hay datos que revelan un alto índice delictivo. Según se describe en el plan de acción, a través de este compromiso se busca (1) conocer datos sobre la percepción de inseguridad y los niveles de desconfianza y (2) generar espacios de colaboración con los ciudadanos de la colonia para identificar factores de riesgo e implementar acciones que mejoren la seguridad en el territorio. Con ello, se busca aumentar la confianza entre autoridades de seguridad pública y los vecinos, a través de la generación de dinámicas y lazos de confianza, propiciando la retroalimentación sobre los problemas de inseguridad en la zona. El compromiso propone, entre sus cinco hitos, llevar a cabo un plan piloto que incluya la recolección de datos estadísticos sobre delitos en la colonia y organizar reuniones con vecinos para primero definir y luego implementar acciones para el mejoramiento de la seguridad en el espacio público. Con ello, estableciendo espacios y mecanismos de comunicación directa entre ciudadanos y autoridades en materia de seguridad, se promueve una participación ciudadana que empodera a los vecinos de la colonia en la definición e implementación de actividades interactivas con el fin de generar espacios de dialogo en coordinación con el Gobierno.

Especificidad e impacto potencial

La especificidad del compromiso es media. Si bien establecen cinco hitos, algunos de ellos son ambiguos y carecen de una instrumentalización clara y medible. Por ejemplo, se podría verificar si se llevó a cabo la planeación de una intervención, sin embargo, en el plan de acción no se presentan indicadores que permitan su medición o impacto.

Se considera que el compromiso tiene un impacto potencial moderado, ya que los mecanismos propuestos representan un importante avance para mejorar la comunicación y la percepción de inseguridad en la colonia. Aunque no se presenta la escala del plan a desarrollar, la generación de espacios de colaboración podría tener un impacto significativo en la confianza del ciudadano por la novedad de la práctica. No existe registro de actividades sistemáticas que integren a policías y ciudadanos para conocer los factores de riesgo y definir acciones conjuntas para atajar la inseguridad pública. Cabe considerar que la ausencia de estrategias específicas que busquen integrar a los sectores más resistentes a participar y con menos confianza en las autoridades representa una carencia en el compromiso, ya que limita la vinculación con ciudadanos escépticos a las dinámicas implementadas.

Cabe destacar que el objetivo del compromiso presenta una limitación, ya que se enfoca hacia la generación de mayores niveles de confianza entre la ciudadanía y el cuerpo policial, y no se indica si este objetivo forma parte de algún plan de mayor escala orientado a disminuir la inseguridad de la colonia. Como lo señaló el rector José Morales Orozco “el objetivo del compromiso debería de ser más amplio y no debería decir generar dinámicas sino disminuir la inseguridad”.⁷⁴ Sin embargo, según el enlace del Secretariado por la sociedad civil, Stephen Birtwistle, hubo un debate sobre el tema, en el que se concluyó que el tiempo de implementación del plan de acción (un año) no sería suficiente para la incorporación de mayor ambición. Por otro lado, el compromiso se ve limitado en escala ya que va enfocado solamente a una colonia (barrio) en el Estado de Jalisco y su redacción no plantea una potencial expansión del proyecto en otras zonas o barrios con problemáticas similares.

Cumplimiento

Sustancial

En relación al compromiso 1, durante la sexta sesión del Secretariado, Concepción Guadalupe Lomelí Delgado, encargada de despacho dirección de vinculación social del Ayuntamiento de Guadalajara, informó el 100% de cumplimiento del compromiso, señalando que el nivel de confianza de los vecinos de Lomas de Polanco en la policía de Guadalajara aumentó de manera significativa (24 puntos porcentuales), así como la percepción de violencia, que disminuyó también significativamente (10 puntos porcentuales).⁷⁵ El investigador del MRI recibió numerosos documentos para constatar el cumplimiento del compromiso, aunque fuera del periodo de implementación del plan. Entre ellos se incluyen actividades que no están detalladas en el plan de acción, pero cuyos objetivos de realización coinciden con el objetivo del compromiso. Por ejemplo, se informó de actividades como conciertos públicos, la puesta en marcha del “Parque Montenegro” y un módulo de atención a víctimas. En este sentido, José Bautista señaló que es difícil tener indicadores que garanticen que el objetivo este cubierto y que se debe de continuar trabajando.⁷⁶ A pesar de la dificultad de la evaluación, por la falta de especificidad de los hitos, según las evidencias entregadas por los representantes de gobierno y evaluadas por el investigador del MRI, este compromiso fue implementado sustancialmente para el 31 de diciembre de 2017 (fecha en que termina el periodo de implementación del plan

de acción). Sin embargo, los dos hitos restantes para el cumplimiento total se realizaron en enero 2018, apenas unos días fuera del periodo de implementación del plan (1 enero 2017 a 31 diciembre 2017).

El primer hito sobre la planeación de la intervención fue completado a tiempo, incluyendo un primer acercamiento a la comunidad, planeación de objetivos, desarrollo de un plan estratégico y la proyección de obra pública que considera un parque.⁷⁷ El Ayuntamiento de Guadalajara desarrolló un plan de trabajo que incluye una tabla de actividades a llevar a cabo a lo largo del año 2017. Como primera actividad está el acercamiento entre actores clave de la comunidad para discutir el mismo plan. Se realizó una reunión en enero de 2017 de aproximadamente 20 representantes de la Coordinación de Gestión Integral de la Ciudad, Medio Ambiente, Obras Públicas, grupos de la sociedad civil y la Dirección de Vinculación Social y Prevención del Delito. Se le entregó al investigador del MRI fotografías de la reunión.⁷⁸ Adicionalmente, entre las actividades del plan de trabajo se incluyeron proyectos cuya ejecución ya estaba prevista, aunque consideraron importantes para alcanzar el objetivo del compromiso (disminuir la desconfianza en la policía). Por ejemplo, la realización del proyecto de obra civil para el Parque Montenegro, con el fin de mejorar un espacio para uso ciudadano y actividades recreativas de acercamiento entre agentes de seguridad y la comunidad.

De acuerdo al tablero de monitoreo el compromiso ha representado un retraso en los hitos dos, tres, cuatro y cinco, no obstante, el tablero no precisa las razones del retraso.

Respecto a la recolección de datos estadísticos delictivos en la colonia que establece el segundo hito, el Ayuntamiento realizó una encuesta que fue aplicada en la colonia y que arrojó datos para estimar niveles de confianza de los ciudadanos con las autoridades municipales y la policía de Guadalajara, así como la percepción de violencia en la colonia.⁷⁹ La encuesta se llevó a cabo el 16 de febrero en distintas horas del día encuestando de manera aleatoria a un total de 90 individuos, aproximadamente.⁸⁰ Estos datos los dio a conocer Carmen Julia Prudencio González, responsable del compromiso en sesión del Secretariado el 6 de abril del 2017.⁸¹

En cuanto al tercer hito sobre reuniones con vecinos para identificar los factores de riesgo, hay evidencia de que se ha venido trabajando en dichas reuniones, algunas fotos que fueron proporcionados por los implementadores hacen referencia específica a estas acciones. Según las carpetas entregadas, las reuniones se llevaron a cabo el 24 de abril y el 23 de mayo de 2017.⁸² Como evidencia de la implementación de acciones en coordinación con ciudadanía y sociedad civil, el gobierno reporta actividades de integración, intervención a centros escolares con talleres para identificar y prevenir conductas violentas y acciones de cohesión social, así como la ejecución de obra pública que constituye principalmente el "Parque Montenegro" y el centro de atención a víctimas. De acuerdo con los implementadores de este compromiso, la identificación de líderes es un trabajo permanente.⁸³

En el cuarto hito se planteó la documentación de las experiencias y evaluación de los resultados. La evidencia fue documentada, mostrando las diversas actividades (diálogos, talleres, conciertos públicos) en relación a fortalecer la comunicación y recuperar la confianza entre autoridades municipales y los vecinos de la colonia. Esta fue presentada al investigador del MRI en una carpeta.⁸⁴ En relación a la evaluación de los resultados, el gobierno se propuso realizar una segunda encuesta al final del periodo de implementación del plan en seguimiento a la primera que fue realizada a inicios del 2017 como parte del hito 2. Su fin era comparar el cambio de percepción de confianza de la ciudadanía hacia la policía y autoridades municipales.⁸⁵ Esta

segunda encuesta fue aplicada de manera aleatoria el 12 enero 2018 a 73 individuos, usuarios del parque y vecinos. El hito fue cumplido unos días fuera del tiempo de implementación del plan que concluyó el 31 diciembre 2017.

El quinto hito, aunque no representado en el tablero de monitoreo, fue cumplido fuera de tiempo. El Gobierno de Guadalajara presentó los resultados de la implementación del compromiso en la sexta sesión ordinaria del Secretariado Técnico Local, el 18 de enero de 2018. Este evento fue transmitido en línea y está disponible en la plataforma YouTube. Si bien esta presentación se realizó fuera del periodo de implementación del compromiso (de enero a diciembre de 2017), se ajustó a la agenda del secretariado que tenía estipulado la presentación de resultados para todos los compromisos en enero.

Cabe destacar que este compromiso fue el único que no estuvo a cargo de una agencia del Gobierno de Jalisco, sino del Gobierno Municipal de Guadalajara. La renuncia del alcalde de Guadalajara al Secretariado, como se detalla en la sección de contexto general en este informe, generó un cambio en la dinámica entre los implementadores del compromiso y el Secretariado como coordinadores de la iniciativa. El Gobierno de Guadalajara continuó con la implementación de las actividades sin reportar avances al Secretariado como lo venía haciendo.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

La falta de confianza de los ciudadanos hacia las autoridades y en particular hacia la policía, propicia una relación poco abierta e ineficiente con su sociedad. El compromiso busca mejorar la percepción de confianza de los vecinos de la Colonia Polanco de Guadalajara en sus autoridades en materia de seguridad pública por medio de dialogo y coordinación de actividades conjuntas. Es importante resaltar que el compromiso se enfoca en la Colonia Lomas de Polanco que cuenta con menos de 20,000 habitantes⁸⁶ mientras que en el Estado de Jalisco hay más de 7 millones de habitantes y cientos de colonias. Tampoco indica si esta actividad podría ser escalable a otras colonias para multiplicar su efecto en el Estado. En este sentido y aunque las cifras son relativas, en general se considera que este compromiso, enmarcado dentro del plan de acción de Jalisco, tiene un impacto potencial limitado por su alcance.

Sin embargo, si se han registrado cambios a partir de la implementación de las actividades evaluadas. Según los resultados de la intervención se produjeron cambios en la percepción de la inseguridad de manera positiva en la Colonia de Lomas de Polanco, mejorando más de 10 puntos porcentuales, así como un aumento en la confianza con la policía municipal en más de 20 puntos porcentuales. Los datos y las prácticas permiten discernir que el gobierno municipal logró un avance en términos de la participación ciudadana entre autoridades y vecinos de la colonia intervenida, se creó un dialogo y coordinación para la implementación de acciones que afectan la colonia, principalmente en materia de seguridad. El acercamiento de la policía a los vecinos a través de actividades en los colegios y plazas públicas, representa un cambio en las prácticas de interacción de gobierno y sociedad. En este sentido, dichas acciones cambian las practicas del gobierno respecto a participación ciudadana generando espacios de comunicación directos entre sectores. Por su parte, Stephen B. representante de la sociedad civil, ha hecho referencia de que este compromiso destaca por la interacción directa y presencial de autoridades de la policía municipal con los vecinos de la colonia.⁸⁷ En este sentido, el compromiso apuesta por una participación directa entre sociedad y gobierno, sin la mediación o representación de organizaciones de la sociedad civil.

Recomendaciones

Si se considera llevar adelante un compromiso de seguridad en un futuro plan de acción, se recomienda aumentar la ambición considerablemente. Los resultados de este compromiso podrían servir de guía para la ejecución de actividades que lleguen a una mayor cantidad de habitantes del Estado de Jalisco. En este sentido, se recomienda diseñar y extender la estrategia, con el fin de identificar e implementar el programa en otras colonias. Adicionalmente, se recomienda incorporar nuevos elementos que ayuden a alcanzar el objetivo de mejorar la percepción mediante la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Se sugiere:

- **Incluir un órgano deliberativo con expertos y sociedad civil.** Al margen de establecer comunicación directamente con los vecinos de la colonia, es importante establecer un espacio en donde converjan los expertos en temas los temas que se buscan impulsar con autoridades y sociedad civil, con el fin de deliberar las acciones a implementar. Más importante aún, este espacio podría buscar el acercamiento con las personas y vecinos con los que no se ha logrado generar puentes de comunicación y colaboración.
- **Buscar impulsar una plataforma digital para el dialogo permanente y rendición de cuentas.** Explorar la posibilidad de crear un espacio virtual complementario en el que exista un medio de comunicación, abierto, permanente e interactivo en el que se pueda mantener un dialogo y permitir rendir cuentas de parte de las autoridades, con el fin de que los ciudadanos puedan exigir, vigilar y evaluar la actuación del gobierno.
- **Formación de los implantadores operativos.** Es importante la interiorización de elementos y valores que implica un nuevo modelo de gestión pública deben estar acompañados de nuevos conocimientos, habilidades y competencias. Por ello, los servidores públicos implicados en la implementación deben entender y asumir los principios de apertura gubernamental.

⁷³Aranzazú y Makhail Ruiz (Gobierno de Guadalajara), entrevistados por el investigador del MRI, 19 de septiembre 2017.

⁷⁴ José Morales Orozco (Rector ITESO) en 4ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 30 de noviembre de 2016.

⁷⁵ Concepción Guadalupe Lomelí Delgado en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

⁷⁶ José Bautista en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

⁷⁷ Tablero de Monitoreo, Compromiso 1, <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-1>

⁷⁸ Presentación resultados de la implementación de compromisos OGP, Página 8: http://www.itei.org.mx/v3/micrositios/alianza_gobiernoabierto/documentos/presentaciones/Presentacion_completa_GA_UP.pdf

⁷⁹ La plantilla de la encuesta y los resultados obtenidos se pueden encontrar aquí: <https://drive.google.com/open?id=13r2q3UXPsNlp9ZjLISaaZw066E5akoFx>

⁸⁰Aranzazú y Mikhail Ruiz (Gobierno de Guadalajara), entrevistado por el investigador, 19 de septiembre 2017.

⁸¹ Carmen Julia Prudencio González, en la 5ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 6 de abril del 2017. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=6rNN7liJsa8&t=5125s>

⁸²Evidencia documental, Compromiso 1, Fotos de reuniones con vecinos: <https://drive.google.com/drive/folders/1q62ITrGLOcEjtn-KPZIEnc-OqJjlc5pi>

⁸³Aranzazú y Mikhail Ruiz (Gobierno de Guadalajara), entrevistado por el investigador, 19 de septiembre 2017.

⁸⁴ Evidencia compromiso 1. https://drive.google.com/drive/folders/1I9m4Ln02CNe2cFv26AsdW_TkQIYoIHny

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶Unidad Sociodemográfica del Instituto de Información Estadística y Geográfica del Estado de Jalisco, con base en INEGI; Integración Territorial por manzana, 2010: <http://sitel.jalisco.gob.mx/poblacion/>

⁸⁷Stephen B. (Enlace de sociedad civil) entrevista por el investigador IRM, 29 de septiembre 2017.

2. Reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres en el Estado de Jalisco

Texto del compromiso

Ejecución de una ruta de acción para que el sector productivo y los integrantes del Secretariado adquieran las recomendaciones derivadas del Diagnóstico sobre la Brecha Salarial del Estado de Jalisco (2016), en el que se concluye que existe una diferencia salarial entre hombres y mujeres del 19.6 por ciento a favor de los primeros.

Hitos

1. Con base en las recomendaciones emitidas derivadas del estudio para disminuir la brecha salarial en Jalisco, el Secretariado impulsará su ejecución en el sector productivo Estatal a través del Ejecutivo Estatal (con la Secretaría del Trabajo) y COPARMEX.

2. Al menos 20 empresas adoptan las recomendaciones derivadas del estudio para disminuir la brecha salarial en Jalisco.

Resumen del Compromiso

Status de cumplimiento	Completo
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Gobierno del Estado.
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	No
--	----

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓		Sin relevancia clara						✓					✓			✓		
1. Recomendaciones en el sector productivo.		✓									✓					✓					
2. Al menos 20 empresas adoptan las recomendaciones.				✓							✓					✓					

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El problema que se aborda en este compromiso es la discriminación laboral y desigualdad salarial entre hombres y mujeres en el estado de Jalisco. En el contexto nacional, la desigualdad laboral por género es un problema considerable. Según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la brecha salarial por género en México creció en la última década, al pasar de 17% en el 2004, a 18% en el 2014.⁸⁸ Así, México se posiciona por arriba del promedio de los países que integran la OCDE.

En el contexto de Jalisco, el problema también es relevante. En el diagnóstico sobre la brecha salarial entre mujeres y hombres en el estado de Jalisco en 2016, realizado por el Consejo Económico y Social de Jalisco para el Desarrollo de la Competitividad (CESJAL) y citado en el plan de acción, se reveló que un hombre gana en promedio un 19% más que una mujer en un puesto de trabajo igual o similar.⁸⁹ Ante un escenario tan alarmante, este diagnóstico planteó seis recomendaciones que incluyen la adopción del tema de igualdad de género como principio rector en las agendas políticas del sector público y privado, crear comisiones de revisión de paridad de puestos dentro de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y crear un programa para cambiar la cultura en relación a la responsabilidad doméstica.⁹⁰

Este compromiso busca que el sector productivo y el Secretariado establezcan una hoja de ruta para adoptar las recomendaciones del diagnóstico. Para ello, esperan que el Ejecutivo estatal y la COPARMEX impulsen la ejecución de las recomendaciones en al menos 20 empresas durante el período de implementación del plan de acción.

Con ello, el investigador del MRI considera que la relevancia de este compromiso respecto a los valores de la AGA no es clara. Tal y como está escrito, este compromiso no provee actividades que apunten a la publicación y a un mayor o mejor acceso a la información pública, es difusa la inclusión de ciudadanos o la sociedad civil en la toma de decisiones, y no crea mecanismos que permitan al Gobierno rendir cuentas de sus acciones ante la ciudadanía.

Especificidad e impacto potencial

El primer hito plantea impulsar las recomendaciones del diagnóstico, pero no especifica cuáles son y de qué manera se pretenden llevar a cabo. De igual forma, el segundo hito, aunque establece una meta clara de 20 empresas, no describe qué indicadores utilizaría el Secretariado para medir si las empresas tomaron o no las recomendaciones del diagnóstico, dificultando la evaluación del compromiso. Por ello, se considera que globalmente el compromiso tiene una especificidad media.

Este compromiso se valora con un impacto potencial moderado pues representa un paso significativo al proponer impulsar políticas nuevas para la promoción de la igualdad salarial en el sector productivo. Sin embargo, está limitado en alcance. De acuerdo al entonces presidente de COPARMEX, José Medina Mora, "no solo se trata de disminuir la brecha salarial sino la discriminación laboral que es un problema más serio, y enfocarlo a una equidad de talento más que de género".⁹¹ Adicionalmente, la segunda meta del compromiso se limita a 20 empresas sin plantear un plan de expansión del programa para alcanzar un porcentaje significativo del sector productivo.

Cumplimiento

Completo

Los dos hitos de este compromiso fueron cumplimentados con retraso, aunque aún dentro del período de implementación, por lo que el compromiso se considera completo.

El primer hito de este compromiso se refiere a la ejecución de las recomendaciones del estudio con el fin de reducir la brecha salarial en el sector productivo por medio de una estrategia colaborativa entre sectores. El Secretariado presentó un plan de trabajo al investigador del MRI que incluye una serie de sub hitos para el cumplimiento del compromiso. Se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Presentación de los resultados del Diagnóstico de la Brecha Salarial entre Hombres y Mujeres en Jalisco: la Comisión de Equidad y Género presentó el diagnóstico el 20 de enero de 2017 ante el Secretario del Trabajo y Prevención Social de Jalisco, Héctor Pizano Ramos, funcionarios del CESPT entre otros actores.⁹²
- Diseño de instrumento de buenas prácticas con criterios de igualdad de género: En agosto de 2016, se creó y lanzó el Distintivo Espacios por la Igualdad,⁹³ como complemento al Distintivo de Buenas Prácticas Laborales que otorga la STPS.⁹⁴ Este nuevo distintivo propone la inspección de empresas para verificar si cumplen con los criterios establecidos en el Protocolo de Inspección con Perspectiva de Género. Este protocolo fue realizado a partir del diagnóstico y presentado en marzo de 2017.⁹⁵
- Difusión del instrumento del sector productivo: Se realizó un evento para la presentación del protocolo de inspección documentado por El Informador el 9 de marzo de 2017.⁹⁶ En el evento, se explica que las empresas que cumplan con los criterios de la inspección serán registradas en la Plataforma de Registro de Empresas Igualitarias.⁹⁷

El segundo hito del compromiso establece que al menos 20 empresas adoptan las recomendaciones derivadas del estudio. Para llevar a cabo este hito, la STPS lanzó una convocatoria para recibir a las empresas interesadas en participar de la iniciativa. Como incentivo para adherirse al programa, la STPS se alió con el Instituto Jalisciense de las Mujeres, para ofrecer capacitaciones en género que el Instituto imparte a administradores públicos y empresas gratuitamente. Para comprobar que las empresas hayan adoptado estas recomendaciones, la STPS llevó a cabo la inspección de empresas según el Protocolo de Inspección con Perspectiva de Género. Estas empresas fueron registradas en la Plataforma de Registro de Empresas Igualitarias. El listado publicado contiene 41 empresas, sin embargo, indica que solo siete de ellas se le fue otorgado el Distintivo Espacios por la Igualdad (columna 'tipo de distintivo' en el listado),⁹⁸ mientras que al resto se les otorgó el Distintivo de Buenas Prácticas Laborales, cuyo reglamento no incluye las recomendaciones del diagnóstico. Por ello, según la evidencia, se considera que se ha avanzado sustancialmente en la implementación de este compromiso.

Por su parte, Socorro Piña Montiel, Presidenta del Movimiento Asociativo Jalisciense Pro Personas con Discapacidad y representante de la sociedad civil en la implementación de este compromiso, en entrevista reconoció el avance del primer hito. Sin embargo, desconoció tener conocimiento de avances en materia de este segundo hito, argumentando que desde septiembre del 2017 no ha sido convocada a los trabajos de los compromisos 2, 3 y 4 de los que venía formando parte. También destacó que a partir del cambio del titular de la Secretaría del Trabajo, ha sentido menos voluntad política para dar continuidad a los trabajos.⁹⁹ Lo anterior

refleja que si bien, los hitos fueron cumplidos, presentaron carencia en términos de coordinación e inclusión de la sociedad civil.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Acceso a la información: marginalmente

Con el fin de impulsar políticas de igualdad salarial entre hombre y mujeres en el sector productivo, se busca que al menos 20 empresas incorporen una serie de recomendaciones en materia de equidad salarial. El compromiso ha logrado dar un paso en contribuir a cambio en la responsabilidad social del sector productivo en términos de género, y ha sembrado una semilla trascendental en las empresas que ahora han adoptado cambios en beneficio principal de las mujeres trabajadoras. La presidenta del Instituto Jalisciense de la Mujer, Erika Adriana Loyo Beristain, reconoce que el Distintivo es un primer paso para acatar lo establecido en la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 y conseguir igualdad de condiciones para el hombre y la mujer en el trabajo.¹⁰⁰ A su vez, Francisco Figueroa Castillo, Director General de Esprezza, una de las empresas otorgadas con el Distintivo de Espacios de Igualdad, reconoce los beneficios de la capacitación, entre los que menciona la mejora en las prácticas de contratación de personal sin discriminación por género. De esta manera, se reconoce el avance que se ha logrado a partir de la implementación de este compromiso, asumiendo la responsabilidad de promover las buenas prácticas laborales en temas de género en el sector empresarial.

Específicamente en relación al avance en los valores de gobierno abierto, se considera que Jalisco alcanzó un avance marginal en relación al acceso a la información pública, debido al esfuerzo por mejorar la calidad y acceso a la información relacionada con buenas prácticas laborales en tema de género y las exigencias de la normativa NMX-R-025-SCFI-2015. A partir de la implementación de este compromiso, se comenzó la publicación del listado de empresas que cumplen con las recomendaciones estipuladas en el diagnóstico del CESJAL, luego de ser inspeccionadas por la autoridad laboral.

Recomendaciones

El tema de desigualdad salarial por género es de suma relevancia, para futuros esfuerzos en la materia se recomienda en términos generales, definir con claridad las herramientas para ejecutar las acciones y considerar estrategias que asuman los valores referentes del gobierno abierto como lo son el acceso a la información mediante la publicación de datos abiertos sobre la situación, la participación ciudadana, la rendición de cuentas públicas, y el uso de las tecnologías e innovación.

Definir claramente mecanismos de participación ciudadana. Cuando hay unos mecanismos formalizados de participación ciudadana como el caso del CESPT, es importante definir cuál va ser su rol dentro de la dinámica de un compromiso específico, así como la mecánica de trabajo de las reuniones específicas de los compromisos de gobierno abierto.

Hacer uso de las nuevas tecnologías y plataformas digitales como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. La Secretaría del Trabajo podría mejorar el espacio virtual REGINA como medio de comunicación, transparente e interactivo en el que se pueda mantener un dialogo y permitir rendir cuentas de parte de las autoridades y empresas. Este espacio podría permitir al ciudadano la posibilidad de reportar incumplimientos de las recomendaciones y establecer un mecanismo de respuesta que obligue al gobierno a responder

a las aportaciones de la ciudadanía. Adicionalmente, se podría publicar esta información como datos abiertos para su reutilización.

Definir equipos responsables de dar seguimiento y que brinden liderazgo en la implementación. Se recomienda definir equipos técnicos específicos para dar seguimiento a cada compromiso, al margen de tener un equipo de coordinación de carácter transversal. Si una agencia gubernamental tiene a su cargo más de un compromiso, las reuniones y los equipos de trabajo con sociedad civil deben estar coordinados particularmente de acuerdo a sus intereses y capacidades.

⁸⁸ El Economista, 10 de julio 2016, Creció brecha salarial por género en México: OCDE. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/07/10/crecio-brecha-salarial-genero-mexico-ocde>

⁸⁹ Diagnóstico de la brecha salarial entre mujeres y hombres en el estado de Jalisco: Un análisis de la segregación del trabajo por género y región (2016). Consejo Económico y Social de Jalisco para el Desarrollo y la Competitividad (CESJAL).

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ José Medina Mora (presidente COPARMEX) en 4ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 30 de noviembre de 2016.

⁹² "Implementará STPS líneas de acción para erradicar Brecha Salarial", Noticias STPS, (22 de febrero de 2017), <https://stps.jalisco.gob.mx/prensa/galerias/852>

⁹³ "Presenta STPS Distintivo por la Igualdad en sesión extraordinaria de CESPT", (08/18/216) <https://stps.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/702>

⁹⁴ El Distintivo de Buenas Prácticas Laborales fue creado por la Secretaría de Trabajo y Prevención Social en el 2016 con el fin de "promover la cultura de la legalidad entre el sector empresarial de Jalisco, brindar asesoría, acompañamiento, así como poner al alcance del emprendedor jalisciense las herramientas, apoyos, estímulos e incentivos públicos y privados, que redunden en la mejora del entorno laboral para generar en el sector un aumento en la competitividad bajo un marco de legalidad, así como hacer del conocimiento de los empresarios de los beneficios que conllevan las buenas prácticas laborales." Para más información: <https://stps.jalisco.gob.mx/content/distintivo-de-buenas-practicas-laborales>

⁹⁵ Protocolo de Inspección con Perspectiva de Género:

http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/protocolo_de_inspeccion_con_perspectiva_de_genero.pdf

⁹⁶ "Inspeccionarán con perspectiva de género a empresas", El Informador, (9 de marzo de 2017),

<https://www.informador.mx/Economia/Inspeccionaran-con-perspectiva-de-genero-a-empresas-20170309-0092.html>

⁹⁷ "REGINA" - Registro de empresas y organizaciones igualitarias en Jalisco: <https://stps.jalisco.gob.mx/empresas-igualitarias>

⁹⁸ Ibid. REGINA

⁹⁹ Socorro Piña (representante de la sociedad civil por MADIJAL), entrevista por el investigador IRM, 04 de diciembre 2017

¹⁰⁰ Montserrat Muñoz, "Reconocen a empresas por prácticas de igualdad laboral", (Edición enero 2018), <http://www.mexicoindustry.com/es/news/jalisco/reconocen-a-empresas-por-prcticas-de-igualdad-laboral>

3. Padrón Estatal de habilidades para personas con discapacidad

Texto del compromiso

El padrón de habilidades supone una guía creada de forma colectiva por actores de gobierno, la sociedad civil organizada y el sector productivo para orientar la creación de condiciones económicas y sociales idóneas que promuevan la inclusión laboral de personas con discapacidad. Esto a través del diseño de ofertas laborales específicas y adecuadas a las distintas discapacidades, la adecuación de los procesos de selección, la garantía en condiciones de igualdad del salario, y demás prestaciones derivadas de la condición laboral, así como la intervención en la cultura organizacional para convertirla en un espacio incluyente y diverso.

Se generará una guía de acceso público, a través de una plataforma web que evidencie las habilidades y competencias para el trabajo, las necesidades de atención educativa, formación profesional o capacitación laboral de las personas con discapacidad en la entidad. Con base en la guía, el Secretariado desarrollará un programa de trabajo para garantizar la implementación de acciones que favorezcan el objetivo planteado.

Hitos

- 1. Diseño y publicación de una guía, que involucre a los sectores productivos, sindicatos, universidades, cámaras y organizaciones sociales para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad en el sector productivo del Estado.*
- 2. A partir de la guía se generen las condiciones para que el Gobierno de Jalisco diseñe y adapte puestos de trabajo en al menos el 3% de la plantilla laboral a personas con discapacidad.*
- 3. Impulsar desde el Secretariado que el sector productivo del Estado adopte las orientaciones depositadas en el padrón a través de una campaña de sensibilización y capacitación en inclusión laboral de personas con discapacidad.*

Resumen del Compromiso

Status de cumplimiento	Sustancial
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Gobierno del Estado.
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	No
--	----

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA			Impacto potencial			Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?						
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	Sin evidencia	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓		✓	✓		✓		✓				✓				✓			
1. Guía para la inclusión laboral de personas con discapacidad.			✓		✓	✓		✓		✓					✓						
2. Generar condiciones 3% plantilla laboral				✓	✓					✓			✓								

3. Campaña de sensibilización y capacitación																	
			✓					✓			✓				✓		

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

Los problemas que plantea este compromiso son la carencia de políticas incluyentes y la existencia de barreras que impiden a las personas con discapacidad acceder a empleos de calidad. Actualmente dicha problemática se presenta como un obstáculo para garantizar los derechos y protecciones laborales hacia los colectivos de personas con discapacidad.

En el plano nacional mexicano, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 6,6% del total de la población mexicana reportó tener una discapacidad, siendo en su mayoría adultos mayores, con 51,4%. Por su parte Jalisco se encuentra entre los estados con más personas con discapacidad junto a otras entidades federativas.¹⁰¹ Aunque en México ya se han puesto en práctica acciones para combatir el problema como el “Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018”, el cual constituye el primer programa especial dirigido a la inclusión laboral de 7.739.270 personas con algún tipo de discapacidad¹⁰² las entidades estatales como Jalisco han decidido asumir el problema desde su esfera local.

Por ejemplo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Jalisco, encargada de la implementación de este compromiso, ya ha desarrollado diversos proyectos como la Red Nacional de Vinculación Laboral en Jalisco, que ofrece una página de “Oferta Laboral” con empleos del sector privado aptos para personas con discapacidad. Adicionalmente, desde el año 2005,¹⁰³ se hace entrega del “Distintivo Empresa Incluyente, Gilberto Rincón Gallardo” que reconoce, entre otras buenas prácticas, el desarrollo de una política que establezca el acceso al empleo de personas en situación de vulnerabilidad, en condiciones de equidad e igualdad, así como políticas de permanencia.¹⁰⁴

Para continuar con la mejora de la empleabilidad y la inclusión laboral de personas con discapacidad, este compromiso propone la adaptación de los procesos administrativos, industriales y comerciales del sector público y el productivo. Específicamente, según el plan de acción, se busca realizar una guía involucrando a distintos actores del sector público, privado y de la sociedad civil. La guía establecería criterios para el diseño de ofertas laborales adecuadas a distintas discapacidades, la adecuación de los procesos de selección, la garantía en condiciones de igualdad del salario, y demás prestaciones derivadas de la condición laboral, así como la intervención en la cultura organizacional para convertirla en un espacio incluyente y diverso. Estos lineamientos se espera que sean adoptados en al menos 3% de la plantilla laboral del Gobierno de Jalisco para luego impulsar una campaña de sensibilización hacia el sector productivo.

El investigador del MRI considera que este compromiso tiene elementos de acceso a la información y uso de nuevas tecnologías al hacer público, en una plataforma, información de

interés público sobre el tema de las habilidades para el trabajo y los lineamientos para garantizar las condiciones idóneas que promuevan la inclusión laboral de personas con discapacidad. Así mismo, los elementos de co-creación de la guía con diferentes sectores tienen relación con el valor de participación ciudadana.

Especificidad e impacto potencial

La especificidad del compromiso se considera media, ya que, si bien se describen unas actividades verificables, estas no son suficientemente claras para ser medibles. Tampoco se describe cómo se llevará a cabo su implementación para alcanzar los objetivos planteados. Por ejemplo, no se entiende qué se quiere conseguir con 'generar las condiciones' para que el Gobierno de Jalisco pueda adoptar los lineamientos de la guía en al menos 3% de su plantilla laboral. De igual manera, no se especifica cuál será el alcance de la campaña de socialización de la guía ni cómo se promoverá la adopción de sus lineamientos.

La guía podría constituir un instrumento que empodere a las personas con discapacidad en el sector laboral. De la misma manera, propone un avance en el desarrollo de políticas internas de la administración pública estatal y en su labor de promotores de la inclusión de personas con discapacidad en la fuerza laboral. Sin embargo, la falta de especificidad del compromiso perjudica su impacto potencial. Queda a interpretación del lector si efectivamente el Gobierno espera cambiar el 3% de su plantilla antes del término de 2017. Así mismo, en el plan de acción, no se menciona si la adopción de los lineamientos será obligatoria en un futuro. De esta manera, su impacto potencial es menor. Esta iniciativa se suma a los esfuerzos ya realizados por la Secretaría del Trabajo e Inclusión Social y representa un paso positivo, aunque gradual en acciones para empoderar a las personas con discapacidad, y relevante para mejorar la problemática identificada. En este sentido, José Medina Mora señaló que "el hecho de tener un padrón no es suficiente y en la redacción del objetivo eso se entiende.... el padrón es un primer paso, pero si no se adaptan los procesos productivos no servirá".¹⁰⁵

Cumplimiento Sustancial

El compromiso tiene un cumplimiento sustancial. Si bien se cuenta con evidencia del cumplimiento del primer hito, en los dos hitos posteriores no hay evidencia de su completo cumplimiento. El primer hito de este compromiso sobre el diseño y publicación de una guía colaborativa para promover la inclusión laboral de personas con discapacidad, presentó un gran retraso, ya que se tenía planteado finalizar en marzo del 2017. Sin embargo, según el tablero de monitoreo, la publicación del "Documento guía para el funcionamiento del Padrón de Competencias y Habilidades para el Trabajo para Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco" se hizo el 15 de diciembre de 2017.¹⁰⁶

El segundo hito sobre generar las condiciones para que el Gobierno de Jalisco diseñe y adapte puestos de trabajo en al menos el 3% de la plantilla laboral a personas con discapacidad reporta un avance del 83% según el tablero. No obstante, la evidencia de este hito daría nivel de cumplimiento limitado, ya que solo se cuenta con una minuta de reunión¹⁰⁷ (en la que no participó sociedad civil) en la que se discute el tema y se hacen propuestas, pero no hay evidencia de la acción, por lo cual no se cuenta con evidencia del cumplimiento del hito.

Respecto al tercer hito, sobre impulsar desde el Secretariado una campaña de sensibilización y capacitación en inclusión laboral de personas con discapacidad, el tablero de monitoreo reporta

el 100% de cumplimiento mostrando evidencia del distintivo de buenas prácticas laborales¹⁰⁸ y las reglas de operación 2017 del distintivo.¹⁰⁹ Sin embargo, esta evidencia solo responde parcialmente al hito, ya que no se cuenta con evidencia que confirme el desarrollo de una campaña de sensibilización y capacitación en inclusión laboral de personas con discapacidad.

Dentro de los trabajos de este compromiso hay evidencia de reuniones de trabajo con diversos órganos para impulsar a participación integral de las personas con discapacidad en el Estado. En este sentido, una comunicación señaló que “con el objetivo de reforzar la legislación existente en materia de inclusión y participación de las personas con discapacidad, el Consejo Económico y Social del Estado de Jalisco (CESJAL) y la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDHJ) emitieron un paquete de cuatro recomendaciones específicas en la materia y que de aplicarse beneficiaría de manera directa al 7.5% de la población.”¹¹⁰

En este compromiso se aprecia la discrepancia entre las visiones del gobierno y la sociedad civil. La evidencia proporcionada habla de un avance sustancial, sin embargo, el compromiso no llega a probar su completo cumplimiento dentro del año 2017. Por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Luis Montes de Oca, señaló en la sexta sesión del Secretariado un avance del 94% en el compromiso. Destacó la participación del CESJAL y CESPT durante el desarrollo del compromiso. También mencionó que se trabajó en la guía que promueve la inclusión laboral, la plataforma digital para registro, ferias de empleo enfocadas a personas con discapacidad. Montes de Oca puntualizó en que se generó un grupo de trabajo plural para identificar personas con discapacidad dentro del Gobierno de Jalisco.¹¹¹

Por su parte, Socorro Piña, representante de la sociedad civil del Movimiento Asociativo Jalisciense Pro Personas con Discapacidad (MADIJAL), comentó en entrevista que desde septiembre del 2017 los responsables del compromiso no han trabajado con sociedad civil, y que ella ha buscado al gobierno para colaborar en el compromiso como se tenía acordado, pero no han tenido éxito sus reclamos. También mencionó que el gobierno está, según su criterio, creando un padrón sin profesionalismo ni criterios de valoración de discapacitados correctos, y que ella no quiere avalar datos que genera el gobierno sin profesionalismo para simular una participación de la sociedad civil, y no va ser legitimador de un gobierno que no es abierto.¹¹²

Por su parte, Tomas Figueroa, comentó en entrevista que están pasando por un proceso de identificar a las personas con discapacidad que laboran dentro del Gobierno de Jalisco, el cual ha sido complejo, que va retrasado porque cada dependencia les tenía que informar quiénes, y cuántas personas tienen discapacidad, mencionó en particular las agencias de Salud y Educación son el cuello de botella del flujo de información por la cantidad de personas que tienen dichos sectores. También se señaló que trabajan con la Universidad de Guadalajara y la organización MADIJAL por su conocimiento crítico del tema, aunque todavía no hay un total consenso.¹¹³ En este compromiso se aprecia la discrepancia entre las visiones del gobierno y la sociedad civil. La evidencia proporcionada habla de un avance sustancial, sin embargo, el compromiso no llega a probar su completo cumplimiento dentro del año 2017.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

Participación Cívica: Marginalmente

Con el fin de mejorar la inclusión laboral de personas con discapacidad, este compromiso da un paso en el camino de consolidar política orientada a insertar a personas discapacitadas al sector

laboral. El padrón representa una guía formada colaborativamente, lo cual representa un avance y muestra una voluntad de generar una cultura laboral incluyente. El impulso a la inclusión integral de las personas con discapacidad y el apoyo de prácticas como el “distintivo de buenas prácticas laborales” configuran avance en el tema.

Los resultados iniciales muestran cambios significativos en la forma construir mecanismos para gestionar información de forma participativa con diversos sectores de la sociedad civil. Sin embargo, esta participación ha tenido reclamos por parte de la sociedad civil. La evidencia es marginal en términos de acceso de información, debido a que se tiene acceso a documentos e información básica del compromiso. En este sentido, se puede afirmar que el compromiso sí representa un avance, ya que abre algunos procesos de diseño de las acciones de gobierno a la sociedad civil, aunque de forma limitada.

Recomendaciones

Si se quiere continuar avanzando en el tema del padrón de discapacitados en una lógica de gobierno abierto se recomienda ser más específicos en cuanto a los objetivos, para que tengan implicaciones prácticas sustanciales en el sector. También se deben fortalecer los espacios de diálogo y mecanismos de colaboración con la sociedad civil.

Planeación de los hitos/acciones de implementación. Se recomienda considerar de manera más específica los tiempos en que se busca consolidar una acción de impacto social y el alcance que se va a tener con la implementación del compromiso.

Definir claramente mecanismos de participación ciudadana. Cuando hay unos mecanismos formalizados de participación ciudadana como el caso del CESJAL y CESPT, es importante definir cuál va a ser su rol dentro de la dinámica de un compromiso específico, así como la mecánica de trabajo de las reuniones específicas de los compromisos de gobierno abierto.

Definir equipos responsables de dar seguimiento y brinden liderazgo en la implementación. Se recomienda definir equipos técnicos específicos para dar seguimiento a cada compromiso, al margen de tener un equipo de coordinación de carácter transversal. Si una agencia gubernamental tiene a su cargo más de un compromiso, las reuniones y los equipos de trabajo con sociedad civil deben estar coordinados particularmente de acuerdo a sus intereses y capacidades.

Establecer etapas de seguimiento. Para fortalecer el proceso de consolidación de una práctica de este calado es importante establecer etapas de seguimiento y desarrollo, estableciendo mecanismos de evaluación y perfeccionamiento de la implementación. Así como plantear futuros objetivos. Para establecer las etapas de seguimiento es importante el diálogo entre gobierno y sociedad civil.

¹⁰¹ El informador, 03 de dic 2013. Jalisco entre los estados con más discapacitados: INEGI. Recuperado de: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2013/500561/6/jalisco-entre-los-estados-con-mas-discapitados-inegi.htm>

¹⁰² Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (2014). Programa Nacional de Trabajo y Empleo para las Personas con Discapacidad 2014-2018.

¹⁰³ Este galardón ha sido actualizado en dos ocasiones para fortalecer los lineamientos y criterios tomados en cuenta para otorgarlo.

¹⁰⁴ Lineamientos Distintivo Empresa Incluyente “Gilberto Rincón Gallardo” 2017, <http://distintivos.stps.gob.mx/Home/Distintivo/DEI>

¹⁰⁵ José Medina Mora (presidente COPARMEX) en 4ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 30 de noviembre de 2016.

¹⁰⁶ Documento guía para el funcionamiento del Padrón de Competencias y Habilidades para el Trabajo para Personas con Discapacidad del Estado de Jalisco:

http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/documento_guia_-_documento_de_trabajo.pdf

¹⁰⁷ Minuta Reunión - Seguimiento y Asignación del Grupo Técnico.

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-3#seccion-metas>

¹⁰⁸ Enlace al distintivo de buenas prácticas laborales: <https://goo.gl/JVgAoc>

¹⁰⁹ Reglas de Operación del DBPL 2017 <https://goo.gl/JVgAoc>

¹¹⁰ Nota de difusión: <http://www.cesjal.org/noticias/373-impulsan-cesjal-y-cedhj-politicas-publicas-para-la-participacion-integral-de-las-personas-con-discapacidad-en-el-estado>

¹¹¹ Luis Montes de Oca en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

¹¹² Socorro Piña (representante de la sociedad civil por MADIJAL), entrevista por el investigador IRM, 04 de diciembre 2017

¹¹³ Tomas Figueroa (Secretario del Trabajo y Previsión Social) entrevista por el investigador IRM, 25 de septiembre 2017

4. Padrón estatal de jornaleros agrícolas

Texto del compromiso

Generar el primer padrón Estatal de jornaleros agrícolas, como acción inédita a nivel nacional, que sirva de base para operar estrategias con empresas productoras y gremios agrícolas que mejoren la vinculación laboral y la calidad de empleo de los trabajadores del campo.

Gobierno Estatal, municipios, empresarios y productores agrícolas, organismos de representación campesina, sociedad civil e iniciativa privada trabajan de la mano para la creación del padrón y su contenido. Estos actores son responsables del registro de los trabajadores agrícolas en el padrón y de reflejar la oferta de empleo del sector. Consecuentemente, con la formalización de las condiciones de empleo en el sector, la información generada respecto a la demanda y oferta de trabajo, así como monitoreo de la movilidad de los jornaleros agrícolas, los actores involucrados tendrán la tarea de generar estrategias en conjunto para fortalecer el trabajo en el campo y mejorar las condiciones de vida de las familias.

Hitos

- 1. Instalación de las primeras 65 (de 125) oficinas receptoras para empadronamiento en municipios.*
- 2. Levantamiento del censo de jornaleros y publicación de los módulos dentro del sistema que servirá para alimentación de la base de datos de Jornaleros Agrícolas.*
- 3. Instalación de oficinas restantes en instalaciones y predios municipales.*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Sustancial
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Gobierno del Estado.
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	No
--	----

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	Sin evidencia	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓		Sin relevancia clara					✓					✓				✓		
1. Instalación de 65 (de 125) oficinas para empadronamiento.		✓								✓						✓					
2. Censo de jornaleros y				✓							✓				✓						

publicación de los módulos dentro del sistema.																
3. Instalación de oficinas restantes.																

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El problema que se describe es la falta de garantía de los derechos laborales en el sector agrícola y la falta de información sobre el número de jornaleros agrícolas en el estado, su demanda y oferta de trabajo, así como sobre su movilidad. El problema general tiene importancia por la alta vulnerabilidad de los derechos socio-laborales de este sector. Como dato, encontramos que, en México, en la última década, ha disminuido 23,5% el número de trabajadores del sector jornalero agrícola afiliados al seguro social.¹¹⁴ Otros estudios han revelado la realidad de las condiciones de los jornaleros y su falta de garantías a los derechos humanos, señalando como causas la falta de estructuras y marcos normativos eficaces que les protejan.¹¹⁵

El Gobierno de Jalisco ha avanzado en el impulso del sector agrícola. Por ejemplo, el 12 de agosto del 2013, se firmó el “Convenio General de Coordinación para Garantizar los Derechos Laborales de los Trabajadores del Campo”, con el fin de condicionar, en dicho rubro, los apoyos económicos que le otorga el estado a los agro-productores.¹¹⁶ Adicionalmente, en septiembre del 2016, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de Jalisco firmó un convenio con la asociación civil de productores agropecuarios Consejo Agropecuario de Jalisco (CAJ) para crear el primer Padrón Estatal de Jornaleros Agropecuarios.¹¹⁷ Este convenio incluye detalles sobre la elaboración del padrón, por ejemplo: financiamiento de las actividades, proceso de instalación de los centros receptores de información de los jornaleros y registro de la información en el portal del empleo del Servicio Nacional del Empleo (www.empleo.gob.mx), entre otros detalles.¹¹⁸

Con este compromiso, el Gobierno de Jalisco le da continuidad a estos convenios suscritos anteriormente que ya establecían los pasos a seguir para cumplir con el objetivo de la formalización de la fuerza laboral del sector agrícola para mejorar las condiciones de trabajo y asegurar la garantía de los derechos laborales. En el plan de acción existe una intención de garantizar que existan mecanismos de cooperación entre actores del Gobierno, empresa y sociedad civil. Sin embargo, estos no se ven claramente reflejados en los hitos. En el plan de acción, no se identifican mecanismos específicos que permitan determinar claramente la relevancia de acuerdo con los valores de la AGA, se entiende que se seguirá con la implementación de lo establecido en el convenio para la creación del padrón estatal.

Especificidad e impacto potencial

La especificidad del compromiso es media, ya que se describen unas actividades verificables, aunque no presentan información para entender en qué medida éstas contribuirán al objetivo general del compromiso de garantizar los derechos laborales a jornaleros agrícolas.

La instalación de oficinas y el levantamiento del censo a jornaleros agrícolas representa un avance hacia la formalización laboral en el sector agrícola de Jalisco, el cual puede tener una serie de implicaciones importantes, como se ha determinado en el convenio entre la Secretaría del Trabajo y el CAJ. Según Efraín Cabrera Palos, presidente del CAJ, con este padrón se pretende que al menos 20.000 empleos estén registrados en la Seguridad Social. Adicionalmente, destaca que, al no tener registrados a los jornaleros, los indicadores económicos del INEGI reflejan una baja productividad, lo que, consecuentemente, afecta en la asignación de recursos federales.¹¹⁹

Específicamente, se puede identificar a partir de la lectura literal del compromiso, que sirve como una plataforma para la definición de plazos de instalación de mesas para cumplir con parte de los requerimientos del convenio. De esta manera, el investigador del MRI considera que es un paso gradual en la ejecución de un plan ya existente y en marcha hacia la consolidación de los derechos del jornalero. Sin embargo, presenta una limitación tomando en cuenta que no es claro cuál es el aporte adicional de este compromiso a acuerdos establecidos previos al proceso de OGP en Jalisco (i.e. la firma del convenio general del 2013 y el acuerdo de creación del padrón en el 2016). Por ello, se toma en cuenta la importancia del esfuerzo de coordinación intersectorial que podría suponer la instalación de las mesas en el marco de la CESPT, y la continuidad a los convenios existentes, y se considera que el compromiso podría tener un impacto menor.

Adicionalmente, José Morales Orozco señaló cierta ambigüedad en el compromiso cuestionando “la falta de establecer una meta concreta”,¹²⁰ ya que no es claro si se busca crear derechos a partir del padrón o se busca solo garantizar el respeto a los mismos.

Cumplimiento **Sustancial**

El compromiso tiene un avance de cumplimiento sustancial según la evidencia obtenida para verificar los hitos. Esto, debido a que en dos de los hitos no se contó con evidencia suficiente para probar su total cumplimiento. El hito 1 acerca de la instalación de las primeras oficinas receptoras para el empadronamiento de los jornaleros, muestra un cumplimiento total, pero con retrasos. En una nota de prensa se da cuenta de este avance, en la que se menciona: “La primera etapa del padrón consistió en la creación de la plataforma y de los formatos del registro para productores y jornaleros, en la capacitación de los presidentes municipales sobre los beneficios que obtendrán al formar parte, así como de la instalación de las oficinas de registro en cada uno de los 125 municipios de Jalisco. Esta segunda etapa consiste en el registro como tal para las empresas y jornaleros, así como de la difusión de los beneficios.”¹²¹ El gobierno reportó que no existe un visualizador público en donde permita ver el avance de la instalación de oficinas receptoras.¹²²

En relación al hito 2, referente al levantamiento del censo de jornaleros y publicación de los módulos dentro del sistema, este también presenta un total cumplimiento con retraso, según lo reportado en el tablero de monitoreo. Este hito reporta el inicio de captura en módulos de registro a través de plataforma digital y un registro de empresas que colaboran con el sector agrícola.¹²³ Por otro lado, dentro de este hito se incluyó un registro de empresas que reconocen

el padrón de jornaleros y hacen uso de él.¹²⁴ Para reportar los avances en el empadronamiento de jornaleros agrícolas se cuenta con un sitio web que reporta los avances en el registro, sin embargo se reporta solo empadronamientos de 2 de los 124 municipios del Estado de Jalisco.¹²⁵ En este sentido, se percibe que el compromiso estuvo sujeto a ajustes que reorientaron las acciones del compromiso pero que se encuentra en implementación, y que empadronamiento de jornaleros agrícolas es muy limitado.

El hito 3 que establece la instalación de las oficinas restantes y predios municipales, el hito reporta un avance del 79%, la evidencia se refleja en una nota de prensa que informa la Secretaría del Trabajo sobre la segunda etapa del Padrón de Jornaleros Agrícolas.¹²⁶ En entrevistas con Tomas Figueroa, se mencionó que protocolariamente están instaladas estas 125 oficinas en los municipios, sin embargo algunas no están registrando aun, porque los ayuntamientos tienen que oficializar el registro por medio de un acuerdo de cabildo.¹²⁷

Durante la sexta sesión del Secretariado, Luis Montes de Oca, de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, reportó respecto al Padrón de Jornaleros Agrícolas, un avance del 93% de cumplimiento, mencionando la participación del CESPT, Consejo Agropecuario de Jalisco, Central Campesina Cardenista, y la Confederación Nacional Campesina. Montes de Oca mencionó la realización de dos giras por Jalisco para presentar el padrón, capacitación de personal capturista, acercamiento a los cabildos para suscripción de acuerdos y la creación de la plataforma digital (<http://peja.jalisco.gob.mx/peja/>) para el empadronamiento e inicio del proceso de captura.¹²⁸ Aunque ya está funcionando la plataforma, aún hay muy poca evidencia de su avance en ejecución y consolidación como instrumento exitoso que dé respuesta al problema.

Por su parte, Socorro Piña, representante de la sociedad civil y quien figura en las minutas de las reuniones de trabajo del compromiso, comentó en entrevista, que ella participó en una reunión con la Comisión Estatal Indígena, y jornaleros manifestaron que habían dado información personal para ser registrados en un padrón de jornaleros agrícolas, y que estaban molestos porque les habían prometidos apoyos sociales y que a la fecha no sabían el sentido de ese registro.¹²⁹ En este sentido, se observa que el compromiso presenta una debilidad en relación al dialogo entre gobierno y sociedad civil. La implementación presenta visibles limitaciones en cuanto al empadronamiento de los jornaleros agrícolas. Así mismo no hay evidencia de que se haya avanzado contundentemente en términos de gobierno abierto con el desarrollo del compromiso.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

Los esfuerzos de este compromiso por formalizar a los jornaleros agrícolas son innovadores y representan un paso hacia lo que podría tener implicaciones relevantes en términos de garantizar derechos sociales y laborales. Sin embargo, tal como se ha desarrollado el compromiso es muy limitado el avance, los cambios solo tienen un alcance formal y hasta este momento no se aprecia un cambio que esté beneficiando a los jornaleros. Aunque en el plan de acción no se apreciaron claramente ninguno de los valores relevantes para la AGA, durante la implementación se reflejan los valores de acceso a la información y tecnología e innovación para la transparencia. Esto es consistente con el sitio web que funciona como herramienta para el registro de jornaleros agrícolas y visualización de el avance de los jornaleros empadronados por municipio.

Recomendaciones

El compromiso en relación al padrón de jornaleros agrícolas tiene varias carencias en relación a los valores del gobierno abierto. Se recomienda considerar estrategias vinculadas al acceso de información, participación ciudadana, rendición de cuentas públicas, y el uso de las tecnología e innovación. También se recomienda definir con claridad acciones en donde los jornaleros agrícolas puedan tener beneficios tangibles y medibles, así como fortalecer los mecanismos de participación.

- **Definir claramente mecanismos de participación ciudadana.** Cuando hay unos mecanismos formalizados de participación ciudadana como el caso del CESPT, es importante definir cuál va ser su rol dentro de la dinámica de un compromiso específico, así como la mecánica de trabajo de las reuniones específicas de los compromisos de gobierno abierto.
- **Hacer uso de las nuevas tecnologías y plataformas digitales como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas.** Establecer un espacio virtual en el que exista un medio de comunicación, transparente e interactivo en el que se pueda mantener un dialogo y permitir rendir cuentas de parte de las autoridades, con el fin de que los ciudadanos puedan exigir, vigilar y evaluar la actuación del gobierno. Aunque hay documentación en línea sobre el compromiso, es importante estructurar formas de potencializar el alcance práctico la implementación de las acciones y la difusión de los trabajos del compromiso de manera digital.
- **Establecer etapas de seguimiento.** Para fortalecer el proceso de consolidación de una práctica de este calado es importante establecer etapas de seguimiento y desarrollo, estableciendo mecanismos de evaluación y perfeccionamiento de la implementación. Así como plantear futuros objetivos. Para establecer las etapas de seguimiento es importante el dialogo entre gobierno y sociedad civil.
- **Definir equipos responsables de dar seguimiento y brinden liderazgo en la implementación.** Se recomienda definir equipos técnicos específicos para dar seguimiento a cada compromiso, al margen de tener un equipo de coordinación de carácter transversal. Si una agencia gubernamental tiene a su cargo más de un compromiso, las reuniones y los equipos de trabajo con sociedad civil deben estar coordinados particularmente de acuerdo a su intereses y capacidades.

¹¹⁴Morett Sánchez, Jesús. C. y Celsa Cosío Ruiz. "Los jornaleros agrícolas de México", Universidad Autónoma Chapingo-Diana, México, 2004.

¹¹⁵ Ma. Carmen Macías Vázquez. Condiciones generales de trabajo de los jornaleros agrícolas migrantes y su extensión a sus hijos. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2013.

¹¹⁶ "Convenio General de Coordinación para Garantizar los Derechos Laborales de los Trabajadores del Campo", (firmado el 12 de agosto del 2013), <http://bit.ly/2yUA9CJ>

¹¹⁷ "Avanza Jalisco en creación de primer padrón de Jornaleros de México", Noticia de prensa de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 12 de septiembre del 2016, <https://stps.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/720>

¹¹⁸Convenio de Colaboración para la Creación del Padrón de Jornaleros Agrícolas de Jalisco, <http://bit.ly/2yOnAcB>

¹¹⁹ "Ponen en marcha Plan para el Desarrollo del Campo de Jalisco", Nota de Prensa de Tierra Fertil, 12 de septiembre del 2016, <http://www.tierrafertil.com.mx/ponen-marcha-plan-desarrollo-del-campo-jalisco/>

¹²⁰ José Morales Orozco (rector ITESO) en 4ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 30 de noviembre de 2016.

¹²¹ Nota de difusión: <https://stps.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/957>

¹²² Enlace a documentos del compromiso: https://drive.google.com/drive/folders/1PUZRPY6wvIEF_K4IQ-3QG2xbPAOejlBI

¹²³ Enlace a documentos/evidencias del compromiso:
<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-4>

¹²⁴ Empresas registradas en apoyo al padrón de jornaleros: <http://peja.jalisco.gob.mx/peja/empresasregistradas.php>

¹²⁵ Sitio web del Padrón Estatal de Jornaleros Agrícolas: <http://peja.jalisco.gob.mx/peja/>

¹²⁶ Nota de difusión: <https://stps.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/957>

¹²⁷ Tomas Figueroa (Secretario del Trabajo y Previsión Social), entrevista por el investigador IRM, 25 de septiembre 2017

¹²⁸ Luis Montes de Oca en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

¹²⁹ Socorro Piña (representante de la sociedad civil por MADIJAL), entrevista por el investigador IRM, 04 de diciembre 2017

5. Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes

Texto del compromiso

Diseñar metodologías y co-crear una plataforma digital orientada a la capacitación docente, incluyente y de calidad, que permita conocer, compartir y promover experiencias exitosas e innovadoras para la construcción de entornos de aprendizaje, la gestión y administración escolar, y otros temas relevantes para la construcción de escuelas de calidad. Diseñar metodologías desde el sector académico privado para la capacitación del personal docente indígena.

Facilitará la socialización de información, conocimientos y experiencias de forma abierta, involucrando la participación de los docentes en el diseño e implementación de la plataforma. Se promoverá el uso de herramientas tecnológicas, bajo estándares abiertos, tanto en la formación de los docentes, como en el trabajo administrativo y en la formación de los alumnos. Se implementarán mecanismos de seguimiento y evaluación de la formación de los maestros y se dará cuenta de sus resultados a través de evaluadores externos de la sociedad civil, academia e iniciativa privada.

Hitos

- 1. Elaboración del proyecto ejecutivo, diseño curricular e infraestructura educativa en línea de la Plataforma Tecnológica para la Formación Continua de Docentes. Establecimiento de los procedimientos administrativos y de reconocimiento y certificación de las habilidades adquiridas por medio de la Plataforma.*
- 2. Instalación de la Plataforma en las 13 Instituciones de Educación Superior de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco, selección y capacitación del personal académico encargado de gestionar los contenidos formativos de la Plataforma.*
- 3. Implementación de la Plataforma a partir de un grupo piloto de docentes.*
- 4. Evaluación del impacto y pertinencia de la Plataforma tras la primera fase de pilotaje. Definición de prioridades formativas para implementación generalizada en 2018.*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Completo
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Secretaría de Educación de Jalisco
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	No
--	----

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Total			✓		✓	✓		✓			✓				✓			✓			
1. Elaboración del proyecto ejecutivo, diseño curricular e infraestructura educativa en línea de la Plataforma.			✓			✓					✓				✓						

2. Instalación de la Plataforma en las 13 Instituciones.			✓			✓		✓			✓						
3. Implementación de la Plataforma a partir de un grupo piloto.			✓		✓	✓		✓			✓						
4. Evaluación del impacto y pertinencia de la Plataforma. Definición de prioridades para 2018.			✓		✓			✓			✓						

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

En México se ha avanzado en el establecimiento de estrategias e incentivos para la formación docente. Organismos internacionales como la OCDE han establecido acuerdos con México para impulsar la calidad educativa, como es el caso del "Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación en las escuelas mexicanas".¹³⁰

En el año 2013 se aprobó en México la Ley General del Servicio Profesional Docente.¹³¹ En ella se propone llevar a cabo evaluaciones sobre el desempeño de los docentes. Además, se estipula que deben tener acceso a programas de capacitación y formación continua, necesarios para mejorar su práctica docente con base en los resultados de estas evaluaciones.

A partir de los procesos de evaluación que se llevaron a cabo en Jalisco, se detecta la carencia de un mecanismo de formación docente moderno y eficiente. Adicionalmente, existen carencias específicas sobre conocimientos de herramientas tecnológicas en el desarrollo de las actividades del docente. Se menciona que "numerosos reportes de investigación muestran una falta de formación tanto técnica como pedagógica entre los docentes, situación que les impide establecer criterios de cuándo y cómo usar esta tecnología".¹³²

Teresa Orozco, directora del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación de Jalisco, destaca que su administración pudo constatar que los docentes del estado no se sienten capacitados para presentar exámenes con el fin de lograr una promoción.¹³³ Esto se basa en que, de 60.000 docentes, apenas 4.000 de ellos se presentan para tomar exámenes que les permiten promocionarse. Por ello se propone este compromiso, enfocado en desarrollar una

plataforma tecnológica que promueva el aprendizaje y la formación continua de los docentes en sus procesos de evaluación para el ingreso, permanencia y promoción en el sistema educativo.

En el texto del compromiso se aprecian valores relevantes de acceso a la información y uso de nuevas tecnologías, ya que se apuesta por una robusta plataforma digital formativa, en la que se dé cuenta de los resultados a través de evaluadores externos de la sociedad civil, academia e iniciativa privada. Adicionalmente, también llama a la participación de docentes en el diseño e implementación de la plataforma, lo que significa una invitación a la colaboración.

Especificidad e impacto potencial

La especificidad del compromiso es considerada media pues describe etapas verificables objetivamente, sin embargo, no hay claridad en su instrumentalización. Por ejemplo, el hito 3 se refiere a la implementación de la plataforma sin especificar cómo se llevará a cabo (cuántos docentes conformarán el grupo piloto o que implica la implementación).

El impacto potencial corresponde a un nivel moderado, ya que el avance cambia el estilo de formación docente tradicional, emigrando a un modelo vanguardista que hace uso de las nuevas tecnologías, lo cual tiene elementos innovadores en materia de educación. Sin embargo, el problema de formación docente tiene implicaciones estructurales y de transferencia de conocimiento, las cuales el objetivo de este compromiso no tiene alcance. Al margen de los programas que por el sector educación que impulsen el uso de tecnologías, es una realidad que existen factores que podrían mermar el impacto del compromiso, considerando que la brecha digital y capacidad de uso de herramientas tecnológicas está distribuida de forma desigual en las diferentes zonas del estado de Jalisco.

Cumplimiento **Completo**

Aunque se realizaron ajustes en el compromiso durante su desarrollo, este se cumplió en su totalidad. Este compromiso presenta una particularidad, ya que los hitos fueron cambiados/actualizados posteriormente al plan de acción, el investigador IRM fue informado de estos cambios por los implementadores. Sin embargo, para codificación de esta variable, la evaluación se ajusta a los hitos plasmados en el plan de acción y considera todas las acciones como evidencias para el compromiso, por lo que el tablero de monitoreo resulta menos útil en este compromiso, pero sirve como guía y fuente de evidencias.

El primer hito relacionado con la elaboración del proyecto ejecutivo, diseño curricular e infraestructura educativa en línea de la plataforma digital y certificación de las habilidades adquiridas por medio de la plataforma, se puede hablar de su cumplimiento total, se evidencia con los documentos reportados en el sitio de web del compromiso¹³⁴ que muestra el desarrollo del hito. A lo largo de las minutas de trabajo y fotos de reuniones se aprecia el desarrollo de la elaboración del proyecto, el cual incluye a organizaciones de la sociedad civil. El producto final de estos trabajos se ve reflejado en el documento "Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes".¹³⁵

Respecto al hito 2 que versa sobre la instalación de la plataforma en las 13 instituciones de educación superior de la Secretaría de Educación Jalisco, selección y capacitación del personal académico encargado de gestionar los contenidos formativos de la Plataforma, se puede probar que se completó de manera sustancial. La evidencia es consistente en listas de asistencias, fotos y tweets,¹³⁶ así como la misma plataforma.¹³⁷

El hito 3, respectivo a la implementación de la plataforma a partir de un grupo piloto de docentes ha sido completada y se evidencia con la plataforma activa en línea y en uso.¹³⁸ El trabajo de este hito se refleja en documentos presentados en el sitio web del compromiso, así mismo su información fue reportada por el titular de la Secretaría de Educación en la sexta sesión del Secretariado.¹³⁹ Así mismo el documento integrador que da cuenta del compromiso se detalla el proceso de implementación y menciona "Durante la fase de pilotaje de la plataforma de formación continua para los profesionales de la educación, se capacitó a un universo de 2,375 docentes".¹⁴⁰

En el hito 4 habla sobre la evaluación del impacto y pertinencia de la plataforma tras la primera fase de pilotaje y definición de prioridades formativas para implementación generalizada en 2018. Para cumplir con este hito, se llevó a cabo una encuesta de satisfacción para conocer la opinión de los participantes sobre el curso.¹⁴¹ Los resultados de la evaluación parecen ser limitados para considerar una evaluación de impacto, no obstante, arroja información relevante para mejorar la formación docente desde la plataforma. Así mismo, el documento "Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes" da cuenta de la evaluación de la plataforma.¹⁴²

En la sexta sesión del secretariado, la cual tuvo como objetivo presentar los resultados de los compromisos, el recientemente nombrado Secretario de Educación, Mtro. Alfonso Gómez Godínez, mencionó la relevancia de la plataforma tecnológica de formación continua de los docentes. Reportó el 100% de cumplimiento, diciendo que se trabajó en contenidos curriculares en una mesa con sociedad civil y academia.¹⁴³ También hizo referencia al pilotaje de la plataforma con docentes y su respectiva retroalimentación, así como habló de una encuesta de satisfacción con 286 profesores. La plataforma de formación ya está siendo utilizada y puede consultarse en <http://plataformaeducativa.se.jalisco.gob.mx/>.

Por su parte, Martha Pereira, coordinadora de investigación de la organización civil "Mexicanos Primero Jalisco" mencionó en entrevista que se presentaron una serie de problemas para poder consolidar el compromiso, entre ellos que aún no se ha dado la publicación de los resultados de impacto y pertinencia derivados de la evaluación de la plataforma, que son actividades que en el tablero de monitoreo parecen cumplidas a su totalidad, sin embargo, reconoció que los trabajos de este compromiso han sido abiertos y participativos en reuniones con sociedad civil.¹⁴⁴ Sin embargo, posterior a la entrevista hubo ajustes en el compromiso que permitieron subsanar ciertas deficiencias mencionadas, aunque con retrasos.

Cabe mencionar que según el tablero de monitoreo el día 30 de noviembre de 2017, este compromiso reportó un avance del 100% del cumplimiento (aunque después reporto cambios en los porcentajes de cumplimiento) siendo el primer compromiso que logra un cumplimiento total según el tablero de monitoreo, pero atendiendo a hitos que fueron actualizados y que no coinciden con lo que aparecen en el plan de acción. Sin embargo, aunque la redacción del plan cambió, en términos generales el compromiso fue cumplimentado sin perder su lógica inicial. En este sentido, la evidencia confirma el cumplimiento del compromiso, aunque presentó problemas en su desarrollo e implementación en términos de colaboración con el sector de la sociedad civil.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

Participación Cívica: Marginalmente

Este compromiso buscó desarrollar una plataforma tecnológica que promueva el aprendizaje y la formación continua de los docentes. Aunque a diciembre de 2017, la plataforma se encontraba en una fase temprana como para hablar de cambios cualitativos en la formación docente, se ha logrado una apertura en relación a participación cívica, tomando en cuenta el esfuerzo sin precedentes para la construcción colaborativa de la plataforma. Así mismo, es claro el uso potencial de las tecnologías e internet para la publicación de información relevante y para buscar retroalimentación de los beneficiarios del compromiso (por ejemplo, a través de mecanismos de evaluación como la encuesta de satisfacción). Sin embargo, aunque se realizó una prueba piloto y una evaluación de la plataforma aún no hay evidencia del éxito en la implementación a gran escala de la plataforma, no obstante, el potencial de la plataforma promete cambios trascendentales.

Recomendaciones

En relación a este compromiso, se recomienda que se dé continuidad a los trabajos de forma colaborativa con las organizaciones de la sociedad civil. Es importante reforzar los mecanismos de evaluación con el fin de reorientar y ajustar los trabajos. Por otro lado, es importante que la planeación de las próximas acciones sea realizada con más coordinación y atención para evitar cambios durante el desarrollo.

Incentivar el uso de la plataforma. Se recomienda establecer una estrategia de sensibilización sobre la utilidad y beneficios que tiene hacer uso de una nueva herramienta digital para la formación continua de los docentes. Es importante hacer campañas para convencer de las ventajas de hacer eficiente y modernizar el sistema de educación, así como avanzar en el acceso y capacidad de uso de las nuevas tecnologías en las diferentes regiones de Estado de Jalisco.

Planeación de los hitos/acciones de implementación. Se recomienda considerar de manera más específica los tiempos en que se busca consolidar una acción de impacto social y el alcance que se va llegar a tener con la implementación del compromiso.

¹³⁰ OCDE, "Acuerdo de cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas. Mejorar las escuelas: Estrategias para la acción en México Establecimiento de un marco para la evaluación e incentivos para docentes: Consideraciones para México" (2010).

¹³¹ Ley General del Servicio Profesional Docente.

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5313843&fecha=11/09/2013

¹³² Monsiváis, M.I., McAnally, L. y Lavigne, G. Aplicación y validación de un modelo tecnopedagógico de formación docente mediante una plataforma educativa virtual. Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC). Vol. 11, n.º 1 (2014): 91-107.

¹³³ Teresa Orozco (Directora del Servicio Profesional Docente de la Secretaría de Educación de Jalisco), entrevistada por el investigador del MRI, 6 de octubre 2017.

¹³⁴ Enlace a detalles y documentos/evidencias del compromiso:

<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-5#seccion-metas>

¹³⁵ Documento "Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes":

http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/documentacion_de_proyecto_-_compromiso_5.pdf

¹³⁶ Enlace a evidencia del compromiso:

<https://drive.google.com/drive/folders/1FIKLbyzKfXHsza40o9pxM4HNXwiW9pVn>

¹³⁷ Enlace a la plataforma de formación docente: <http://plataformaeducativa.se.jalisco.gob.mx/>

¹³⁸ Enlace a la plataforma de formación docente: <http://plataformaeducativa.se.jalisco.gob.mx/>

¹³⁹ Alfonso Gómez Godínez en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

¹⁴⁰ Documento "Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes":
http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/documentacion_de_proyecto_-_compromiso_5.pdf

¹⁴¹ Instrumento de evaluación:
http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/instrumento_evaluacion_plataforma.pdf

¹⁴² Documento "Plataforma tecnológica para la formación continua de docentes":
http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/documentacion_de_proyecto_-_compromiso_5.pdf

¹⁴³ Alfonso Gómez Godínez en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>

¹⁴⁴ Martha Pereira (Coordinadora de Investigación de la organización de sociedad civil "Mexicanos Primero Jalisco"), entrevista por el investigador IRM, 06 de diciembre 2017

6. Ampliación de la cobertura de educación media superior con base en necesidades y vocaciones productivas regionales

Texto del compromiso

Aprovechar los estudios y recursos existentes, así como las redes de cooperación y vinculación intergubernamentales e intersectoriales para la creación de centros de educación media superior del Gobierno del Estado de Jalisco, priorizando las vocaciones económicas y productivas de cada región, así como sus características socioculturales.

Hitos

- 1. Establecimiento de las mesas de diálogo para la instalación de infraestructura educativa en Educación Media Superior significativa en tres regiones del Estado de Jalisco.*
- 2. Construcción de la infraestructura educativa acorde a las conclusiones establecidas por cada mesa de diálogo.*
- 3. Puesta en marcha del proceso de ingreso de la primera generación de cada centro educativo nuevo.*
- 4. Ampliar la cobertura de la demanda de educación media superior en un 3%.*
- 5. Continuar con la instalación de mesas de diálogo regionales para la instalación de infraestructura educativa del nivel Medio Superior en siete regiones del Estado de Jalisco a lo largo de 2018, con miras a aumentar la cobertura al final de este año en un 7% más.*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Sustancial
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Secretaría de Educación de Jalisco
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	No
--	----

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA			Impacto potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Resumen del compromiso																					
Total			✓			✓					✓				✓				✓		
1. Establecimiento de las mesas de diálogo.			✓			✓					✓				✓						
2. Construcción de la infraestructur			✓							✓				✓							

a educativa.																	
3. Proceso de ingreso de la primera generación de cada centro educativo.				✓						✓						✓	
4. Ampliar la cobertura de la demanda de educación media superior en un 3%.				✓							✓					✓	
5. Continuar la instalación de mesas de diálogo en 2018, aumentar la cobertura un 7% más.				✓		✓					✓					✓	

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El compromiso destaca la problemática del limitado acceso a la educación media superior en las regiones extra-metropolitanas del estado de Jalisco, así como la incompatibilidad y falta de pertinencia de los modelos de bachillerato con respecto a las necesidades y características sociales, económicas y culturales de cada región.

De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033,¹⁴⁵ en materia de educación se menciona que el promedio de escolaridad de la población es de 9,2 grados, lo que equivale a un poco más de secundaria concluida. Esto lo ubica por arriba del promedio nacional que es de 9,1 grados. Jalisco se encuentra en la posición 16 respecto al resto de las 32 entidades federativas. El plan de desarrollo destaca que el rezago educativo en Jalisco afecta principalmente fuera de la zona metropolitana, y se concentra a mayor escala en regiones marginadas donde llega a un promedio de 4,4 grados, por lo que se plantea como objetivo el de reducir la desigualdad en las regiones del estado.

En Jalisco, de acuerdo con los datos Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, la educación media superior en el estado tiene una capacidad de cobertura pública de 239.618

estudiantes, con 20.880 docentes y 661 escuelas,¹⁴⁶ lo que representa aproximadamente un 63% de la demanda.¹⁴⁷

El compromiso busca ampliar la cobertura de la educación media superior (de 3% en 2017 a 7% en 2018) y reorientar la nueva oferta educativa, consistente a cada región (10 escuelas preparatorias regionales en total).

En términos de la relevancia acorde a los valores de la AGA, se reconoce la participación ciudadana ya que se consideran mesas de diálogo con diversos sectores para la toma de decisiones y la determinación de la infraestructura educativa. Cabe destacar que, entre las organizaciones aliadas identificadas en el plan de acción, solo se consideran instituciones educativas como el ITESO y la UP junto a la COPARMEX y el ITEI. Con posterioridad al período de evaluación, el gobierno informó que se trabajó con organizaciones como Fundación EDUCO, Codeando Guadalajara, Corporativa de Fundaciones y Mexicanos Primero Capítulo Jalisco. Esta información se tomará en cuenta posteriormente en la evaluación de implantación del plan.

Especificidad e impacto potencial

La especificidad del compromiso es considerada media. Los pasos a seguir y metas establecidas son claras y verificables, sin embargo, el hito 1 no identifica el grado de influencia y poder de decisión que llegarán a tener los actores no gubernamentales a través de las mesas de diálogo.

El impacto potencial se considera moderado, porque el crecimiento de infraestructura educativa y la reestructuración de contenidos representan un avance. Esto permitiría ampliar la oferta formativa profesional y focalizar disciplinas pertinentes a la demanda social de las regiones. Además, promueve la participación ciudadana en mesas de diálogo que aporten a la definición de la estrategia sobre la ampliación de la cobertura de educación media superior. Esto podría significar un cambio en la práctica de gobierno en sus procesos de toma de decisiones, sin embargo, no especifica el nivel de colaboración que habrá en las mesas de diálogo. En este sentido, el alcance no tiene dimensiones que permitan transformar un modelo, sino que se limita a aportar desarrollo en la cobertura en localidades estratégicas del estado de Jalisco.

Cumplimiento Sustancial

Con la evidencia reportada en relación a este compromiso, se afirma que el cumplimiento es sustancial, ya que no todos los hitos reportan un total cumplimiento. Sin embargo, los avances en relación a la ampliación de la cobertura de educación media superior han sido significativa.

El hito 1 considera establecer mesas de diálogo para la instalación de infraestructura educativa en Educación Media Superior significativa en tres regiones del Estado de Jalisco. Este hito ha sido totalmente completado, la evidencia consta en las minutas de trabajo, que dan cuenta del diálogo entre los actores de gobierno y sociedad civil.¹⁴⁸ En las mesas de diálogo se observa presencia de la sociedad civil, así como consultas en las regiones.¹⁴⁹ Sin embargo, el tablero de monitoreo reporta que ha sido cumplido fuera de tiempo. Retraso debido al tiempo que ha tomado las consultas en regiones y la presentación de estudios por parte de la sociedad civil.¹⁵⁰

El hito 2 hace referencia a la construcción de la infraestructura educativa acorde a las conclusiones establecidas por cada mesa de diálogo. Este hito se ha reportado totalmente completo en el tablero de monitoreo, se tiene evidencia en las minutas de trabajo y fotos¹⁵¹ que

muestran el inicio de la construcción de tres planteles. Los documentos probatorios del compromiso dan evidencia de los avances.¹⁵²

El hito 3 sobre la puesta en marcha del proceso de ingreso de la primera generación de cada centro educativo nuevo, se ha cumplido, y se cuenta con un documento que evidencia la matrícula de ingreso de una generación en agosto 2017 en los planteles de San Juan de los Lagos, Tlaquepaque y Tala.¹⁵³ Con esta evidencia se observa que entre los tres planteles se matricularon a más de 300 estudiantes de primer ingreso.

En el hito 4 sobre ampliar la cobertura de la demanda de educación media superior en un 3%, la Mtra. Yesenia Galván, Coordinadora de Administración de la Secretaría de Educación, informó que, según el Sistema Nacional de Información Estadística Educativa, la cobertura de Educación Media Superior en Jalisco para el ciclo 2016-2017 era de 72.3%, y para el ciclo 2017-2018 se estima en 73.9%, esto es 1.6% la estimación de crecimiento, por lo cual, si hay una mejoría, pero no un cumplimiento total de la meta.¹⁵⁴ Por otro lado, en la presentación del compromiso el Secretario de Educación señaló que la construcción de los 9 planteles representa un crecimiento del 5.79% en el 2017,¹⁵⁵ sin embargo no se cuenta con documentos que avalen dicha información. En este hito el tablero de monitoreo reportó un avance del 42% de cumplimiento.

De acuerdo con el hito 5, respecto a continuar con la instalación de mesas de diálogo regionales para la instalación de infraestructura educativa del nivel Medio Superior en siete regiones de Jalisco a lo largo de 2018, con miras a aumentar la cobertura al final de este año en un 7%. Se encontró que, si bien hay evidencia del inicio de construcción de algunos planteles,¹⁵⁶ aún se cuenta un reporte del estado de avance del resto de planteles considerados para su construcción. El tablero de monitoreo reporta este hito con un avance del 33%. Cabe mencionar que las fechas de este compromiso fueron modificadas en el tablero de monitoreo, en el plan de acción marca fecha final diciembre 2017 y fue cambiada a diciembre 2018, posiblemente por un error en la redacción del plan inicial. En este sentido el compromiso tiene un avance sustancial.

Respecto a este compromiso, durante la sexta sesión del Secretariado, el Secretario de Educación Mtro. Alfonso Gómez Godínez reportó un 85% de cumplimiento. En este sentido Calorina Toro comentó que el compromiso está en ese porcentaje por ser un compromiso "multianual" que termina en el 2018,¹⁵⁷ sin embargo, en el plan de acción se plantea su finalización en el 2017. Mtro. Alfonso Gómez Godínez mencionó que se estableció una mesa multidisciplinaria con autoridades educativas y sociedad civil, así como la creación de una metodología para la definición de la oferta académica de los nuevos planteles. Se informó que se inició la construcción de 9 planteles y reportó que 630 alumnos ya ingresaron en 8 nuevos planteles. También se señaló que el aumento en 2017 en media superior fue de 5.76%.¹⁵⁸ Cabe mencionar que el tablero de monitoreo reportó un avance del 75% al mismo tiempo que el titular de la Secretaría de Educación reportó un avance del 85% es difícil determinar la causa de esta falta de coincidencia, sin embargo, es clara la incongruencia.

Por su parte, Martha Pereira, Coordinadora de Investigación de la organización civil "Mexicanos Primero Jalisco" mencionó en entrevista que, este compromiso no tenía formato de gobierno abierto, ya que el gobierno presentó todo un plan de dónde se construirían los planteles educativos y que vocacionalmente se necesitaba, por lo que la opinión de sociedad civil y sector privado llegó a tener poco efecto en la implementación, y manifestaron su desacuerdo ante su limitada capacidad de aportación.¹⁵⁹ En este sentido, en la minuta 3 y en la "Matriz Comparativa

de Prepas Regionales”, documentos descargables dentro de los documentos del compromiso,¹⁶⁰ se puede observar los análisis y recomendación de organizaciones de sociedad civil como Mexicanos Primero Jalisco, Codeando Guadalajara y COPARMEX, para que pudieran ser considerados en al menos la mitad de los planteles en los cuales aún se podía incidir.¹⁶¹

Con lo anterior, es posible evidenciar un problema de co-creación en una de las primeras etapas de un proceso, debido a que el gobierno ya tenía un plan para realizar las acciones de este compromiso, por lo que la participación de la sociedad civil se desarrolló en etapas posteriores. En este sentido la sociedad civil no estuvo lo suficientemente empoderada para plantear cambios de fondo en relación al compromiso.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Participación Cívica: Marginalmente

El ampliar la cobertura de educación media superior (3% en 2017, 7% en 2018) y reorientar la nueva oferta educativa eran los planteamientos que se buscan abordar en este compromiso. El compromiso se continúa desarrollando durante el 2018, pero si hay un avance importante en el 2017 que ya está materializado e impactando socialmente. Las metas implicaron un avance marginal en términos de establecer espacios formales de colaboración y participación con actores de la sociedad civil para co-crear políticas y tomar decisiones. Decisiones que anteriormente se habían tomado sin consultar a sectores de la sociedad civil, esto ha implicado un cambio en los procesos de diseñar e implementar políticas. En este sentido se aprecia una apertura marginal en el gobierno para diseñar e implementar políticas de gran relevancia.

Recomendaciones

En relación a este compromiso se recomienda adoptar los valores de gobierno abierto en todo el proceso de desarrollo del compromiso, desde el planteamiento del problema, hasta la evaluación de las acciones. Así mismo, se recomienda fortalecer los mecanismos de dialogo con la sociedad civil, ampliando el número de organizaciones y empoderando su participación en la toma de decisiones.

Consolidar las prácticas colaborativas. Se recomienda establecer un espacio formal en el que converjan los diferentes sectores públicos y privados para generar sinergia y consolidar su aplicación como instrumento para propiciar el diálogo entre las diferentes ideas y visiones en temas que afectan a la sociedad en general. Es importante que en temas de desarrollo de infraestructura educativa y vocación profesional se establezcan mecanismos deliberativos para la toma de decisiones.

Hacer uso de las nuevas tecnologías y plataformas digitales como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. Establecer un espacio virtual en el que exista un medio de comunicación, transparente e interactivo en el que se pueda mantener un dialogo y permitir rendir cuentas de parte de las autoridades, con el fin de que los ciudadanos puedan exigir, vigilar y evaluar la actuación del gobierno. Aunque hay documentación en línea sobre el compromiso, es importante estructurar formas de potencializar el alcance practico la implementación de las acciones y la difusión de los trabajos del compromiso de manera digital.

¹⁴⁵ Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas del Estado de Jalisco.<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/1049>

-
- ¹⁴⁶ Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa, Estadística del Sistema Educativo Jalisco ciclo escolar 2015-2016.
- ¹⁴⁷ Milenio, Del 63% la cobertura de preparatorias en Jalisco. Recuperado el 21 noviembre 2014 de: http://www.milenio.com/region/cobertura-preparatoria-Jalisco_0_413358971.html
- ¹⁴⁸ Documentos del compromiso 6: <http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-6>
- ¹⁴⁹ Resultados de consultas en regiones de Jalisco:
<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/ga.prepas.resultadosconsulta.pdf>
- ¹⁵⁰ Yesenia Galván (Coordinadora de Administración de la Secretaría de Educación) entrevista por el investigador IRM, 11 de octubre 2017
- ¹⁵¹ Formato del compromiso 6 con fotos:
<https://mail.google.com/mail/u/0/?tab=wm#search/mariayeseniag%40gmail.com/15f3114fc1c1ba8a?projector=1&messagePartId=0.5>
- ¹⁵² Enlace a documentos/evidencias del compromiso:
<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-6>
- ¹⁵³ Enlace a evidencia del compromiso:
https://drive.google.com/drive/folders/1XBir1VVn15_87pp8BGAQbfUuC0L2R8f8
- ¹⁵⁴ Yesenia Galván (Coordinadora de Administración de la Secretaría de Educación) entrevista por el investigador IRM, 11 de octubre 2017
- ¹⁵⁵ Alfonso Gómez Godínez en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>
- ¹⁵⁶ Enlace a documentos/evidencias del compromiso:
<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-6>
- ¹⁵⁷ Carolina Toro en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>
- ¹⁵⁸ Alfonso Gómez Godínez en 6ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 18 de enero de 2018. Video recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=JP2hoPD9kxM>
- ¹⁵⁹ Martha Pereira (Coordinadora de Investigación de la organización de sociedad civil "Mexicanos Primero Jalisco"), entrevista por el investigador IRM, 06 de diciembre 2017
- ¹⁶⁰ Enlace a documentos/evidencias del compromiso:
<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/compromisos/compromiso-6>
- ¹⁶¹ Martha Pereira (Coordinadora de Investigación de la organización de sociedad civil "Mexicanos Primero Jalisco"), entrevista por el investigador IRM, 06 de diciembre 2017

7. Plataforma para publicación de contrataciones del Gobierno de Jalisco

Texto del compromiso

Crear una plataforma digital de contrataciones abiertas para el Estado de Jalisco, alineada al Estándar de Datos Abiertos de Contrataciones Públicas (OCSD, por sus siglas en inglés) de la Open Contracting Partnership y en diseño colaborativo con organizaciones de la sociedad civil y miembros de academia. Al mismo tiempo, deberá cumplir con los lineamientos de la nueva Ley de Compras Gubernamentales, enajenaciones y contratación de servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios. La plataforma plantea una interfaz amigable al usuario que permita consultar información sobre el proceso de contrataciones, darles seguimiento, generar insumos propios a partir del cruce de información, y una vez concluidos, conocer el producto final obtenido, esto para dar a conocer sanciones administrativas o penales. Fortalecer los comités de adquisiciones con ampliación de la participación de sociedad civil organizada y academia.

Hitos

- 1. Creación del Programa de Contrataciones Abiertas para el diseño de la plataforma en formato de datos abiertos con el estándar OCDS.*
- 2. Recolección y sistematización de información de proyectos seleccionados.*
- 3. Ampliación de la plataforma para incorporación de todos los procesos de compra, adjudicación y licitación pública ejercidos por el Gobierno del Estado de Jalisco.*

Resumen del compromiso

Status de cumplimiento	Completo
Fecha de inicio	Enero 2017
Fecha prevista de cumplimiento	Diciembre 2017
Oficina responsable	Subsecretaría de Administración
¿Abrió el Gobierno?	Marginalmente

<p>¿Es un compromiso estelar?</p> <p>Los compromisos estelares son considerados compromisos ejemplares de la AGA. Para recibir una estrella el compromiso debe cumplir varios criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe ser lo suficientemente específico como para que se pueda juzgar su impacto potencial. Los compromisos estelares tendrán una especificidad "media" o "alta". - El lenguaje del compromiso debe dejar clara su relevancia para la apertura del Gobierno. Se debe relacionar específicamente con al menos uno de los valores de la AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas públicas - El compromiso tendrá un impacto potencial "transformador" si se implementa completamente. - Finalmente, el compromiso debe tener un progreso significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, recibiendo una evaluación de implementación "sustancial" o "completa". 	Sí
--	----

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura de Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
Resumen del compromiso			✓		✓	✓		✓				✓				✓			✓		
Total			✓		✓	✓		✓				✓				✓			✓		
1. Creación del Programa de Contrataciones Abiertas con estándar OCDS.		✓				✓		✓			✓				✓						

2. Recolección y sistematización de información.				✓	✓			✓			✓							
3. Ampliación de la plataforma para incorporación de todos los procesos.					✓			✓			✓							

Objetivo del compromiso

Objetivo general y relevancia

El problema que señala el compromiso es la actual discrecionalidad en procesos de contrataciones públicas, desinformación respecto a la asignación de recursos, licitaciones, adjudicaciones, selección de proveedores y compras, así como la unificación de padrones de proveedores.

El problema se evidencia a nivel internacional con datos como el siguiente: “en el 57% de los casos de corrupción internacional procesados, según la Convención Anti-Soborno de la OCDE, hubo sobornos para obtener los contratos públicos”.¹⁶² En el sitio web de la Open Contracting Partnership (OCP), se destaca que “las contrataciones abiertas son reconocidas por organismos globales, como las pautas para compras públicas del G20 y sus principios de datos abiertos para la lucha contra la corrupción. El gobierno abierto global y las iniciativas de datos abiertos, como la Alianza para el Gobierno Abierto y la Open Data Charter, consideran que las contrataciones abiertas son un conjunto de datos prioritarios que se debe compartir con las empresas y el público”.¹⁶³

En este sentido México ha impulsado un portal de datos del Gobierno Federal, el cual promueve y difunde “datos abiertos, accesibles y oportunos sobre las etapas de planeación, licitación, adjudicación, contratación e implementación de las contrataciones del Gobierno”.¹⁶⁴

A nivel estatal, el 6 octubre de 2016 se aprobó la Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.¹⁶⁵ En ella se estipula la creación de un servicio electrónico de compras gubernamentales y contratación de obra pública.

Adicionalmente, en el mismo mes de octubre, durante el *Foro Internacional: Promoción de la Eficiencia y Transparencia en las Contrataciones Públicas*, organizado por la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios y Proyectos (UNOPS) y el Gobierno de Jalisco, el representante de la UNOPS recomendó “ampliar la promoción de las oportunidades de licitación, la actualización de los mecanismos de los registros de los proveedores, mayor estandarización de pliegos de condiciones de licitación, así como una planificación más realista de las etapas que toman los procesos”.¹⁶⁶

De aquí se desprende la necesidad de establecer una plataforma digital, cumpliendo con estándares internacionales de publicación de datos. El objetivo del compromiso presentado refiere a dar a conocer al ciudadano los procesos de compra, licitaciones públicas, adjudicaciones y selección de proveedores en el estado de Jalisco, a través de una plataforma digital en formato de datos abiertos y con ello someter a escrutinio público el proceso de compras gubernamental, a fin de evitar el mal uso de recursos públicos.

El compromiso es relevante a los valores de acceso a la información y uso de tecnología, abarcado con la puesta en marcha de la plataforma en la que se usen datos abiertos y transparentes para conocer los procesos de licitación y contratación. También se considera relevante al valor de participación ciudadana, debido a que el texto del compromiso indica que la creación y el diseño del programa de contrataciones se hará de manera colaborativo con organizaciones de la sociedad civil y miembros de la academia.

Sin embargo, no es considerado relevante al valor de rendición de cuentas, ya que el texto del compromiso no menciona si el mecanismo permitirá al ciudadano llamar a los actores de gobierno a justificar sus acciones o actuar ante críticas o requerimientos. Como se establece en el Manual de Procedimientos del MRI, un compromiso que solo busca dar información o datos sin explicar los mecanismos o las intervenciones a través de las cuales dicha información será traducida en consecuencias, no califica como un compromiso de rendición de cuentas.

Especificidad e impacto potencial

La especificidad del compromiso es media. Aunque es claro al describir las acciones, falta información en relación a la implementación de las mismas. Por ejemplo, el hito 1 presenta una meta verificable, aunque no claramente medible por falta de información en relación a qué comprenderá el Programa de Contrataciones Abiertas. Adicionalmente, el hito 2 no especifica el tipo de información ni qué tipo o números de proyectos serían seleccionados para probar la herramienta. Por último, aunque el texto del compromiso menciona la ampliación de los comités de adquisiciones con la inclusión de la sociedad civil, ninguno de los hitos indica cómo se llevará a cabo este objetivo.

El impacto potencial está orientado a ser transformador ya que el compromiso, de cumplirse en su totalidad, podría constituir un cambio radical en la forma de hacer contratación pública y ofrecer información y herramientas de control social sobre la misma en el Estado de Jalisco. Por su parte la Darío Loira (enlace de COPARMEX) señaló que el compromiso tiene el potencial de cambiar la lógica de la contratación pública y mejorar los procesos de forma transparente.¹⁶⁷ Esta plataforma agrega múltiples elementos de transparencia y acceso a la información. En Jalisco, la información de compras y contrataciones está limitada a copias digitalizadas que impide que los ciudadanos o solicitantes puedan copiar o realizar búsquedas rápidas para identificar datos específicos, según Rafael García Aceves, coordinador del Proyecto de Datos Abiertos de Transparencia Mexicana.¹⁶⁸ Específicamente, los documentos cargados en esta nueva plataforma deberán seguir los estándares establecidos por la OCP.

Al margen del potencial de este compromiso, José Medina Mora, en su momento presidente de COPARMEX, señaló que "el compromiso se está quedando corto y aunque toda la información ayuda, se debería integrar todo el proceso de licitación abierta a todos los ciudadanos, no solo al acto en sí mismo de la adquisición".¹⁶⁹

Cumplimiento

Completo

Respecto a este compromiso, se cuenta con evidencia para indicar que su cumplimiento ha sido completo. Los tres hitos se cumplieron, aunque su desarrollo tuvo diversas limitaciones.

Al igual que como se hizo en compromisos anteriores, los hitos fueron actualizados a lo largo de su implementación, lo que resultó en una serie de hitos planteados de maneras distintas en el tablero de monitoreo, el plan de trabajo y el plan de acción. Para completar el hito 1, sobre la creación del programa de contrataciones abiertas para el diseño de la plataforma en formato de datos abiertos con el Estándar de Contrataciones Abiertas (OCDS), se cuenta con minutas que proyectan el trabajo desarrollado en tanto la creación del programa y diseño de la plataforma. Específicamente, el Secretariado desarrolló el programa (o plan de trabajo) que incluye un cronograma identificando las actividades a seguir para la ejecución del compromiso.¹⁷⁰

Adicionalmente, para la comprensión del estándar OCDS, se realizaron eventos públicos como el taller “Contrataciones Abiertas: De la Transparencia a la apertura gubernamental” organizados por el Secretariado en colaboración con Transparencia Mexicana.¹⁷¹ Asimismo, el ITEI realizó un análisis del estándar en la reunión del Secretariado del 29 de mayo de 2017.¹⁷²

El hito 2 considera la recolección y sistematización de información de proyectos seleccionados, en este sentido hay evidencia de que se ha realizado trabajo. En las minutas de reuniones del Secretariado se expresa el proceso de trabajo, así como el establecimiento de un repositorio para la recolección de información y respecto a la sistematización. Para el desarrollo de la plataforma, se realizaron una serie de reuniones con las distintas direcciones de la Secretaría se cuenta con documentos que muestran prototipos de las interfaces.¹⁷³ Este repositorio de información es interno y se puede acceder solo con usuario y contraseña.

Respecto al hito 3, la ampliación de la plataforma para incorporación de todos los procesos de compra, adjudicación y licitación pública ejercidos por el Gobierno de Jalisco, en las minutas 8 y 9 se recuenta el trabajo en la presentación del prototipo visual de la plataforma de contrataciones abiertas.¹⁷⁴ Por otro lado, la puesta en marcha de la plataforma de contrataciones abiertas (contratacionesabiertas.jalisco.gob.mx) constituye un claro avance, sin embargo, como señaló el responsable del compromiso, aún se encuentran en el proceso de subir toda la información de contratos y licitaciones al sitio web. La plataforma representa un mecanismo que va a llegar a ser tan útil como la capacidad que se tenga para alimentarlo de información clara y pertinente. De igual manera, se considera que el compromiso ha sido completado, ya que se logró incorporar las cinco etapas del proceso de compras y contrataciones.

En la sexta sesión del Secretariado llevada a cabo en enero de 2018 para presentar los resultados de los compromisos, el responsable de este compromiso, Mauricio Gudiño, señaló que aún están cargando información y contratos de 2017, y que, para ese mes, había casi 300 contratos en línea y seguirán avanzando en este compromiso. En este sentido, el compromiso fue cumplido por la creación de la plataforma y el espacio para publicar la información del proceso de contrataciones, aunque sigue en curso mediante la publicación constante de esta información.

La participación de la sociedad civil en este compromiso fue protagonizada por representantes de la COPARMEX. En entrevista, Darío Loira (enlace de COPARMEX) señaló que han participado en reuniones para desarrollar el compromiso.¹⁷⁵ Este hecho también se ve reflejado en las

minutas de las reuniones,¹⁷⁶ aunque no se aprecia una incidencia contundente de los representantes del órgano empresarial en el compromiso. El cambio del titular de la COPARMEX representó complicaciones en la coordinación de los trabajos en colaboración con el gobierno.

Resultados iniciales: ¿abrió el gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

Participación Cívica: Marginalmente

Con el fin de establecer una plataforma para abrir al público los procesos de contratación pública se propuso en Jalisco establecer mecanismos para presentar información abierta a la ciudadanía y promover la participación de la sociedad civil en el diseño del programa de contrataciones. La puesta en marcha de la plataforma de contrataciones abiertas con estándares internacionales, constituye un primer resultado importante, el cual inicia una fase de implementación y escrutinio público para posteriormente poder evaluar el impacto social y ver qué beneficios genera.

Esto representa, hasta el momento, un avance marginal en términos de acceso a la información, ya que implica una mejora en la forma en que el gobierno publica la información sobre el proceso de contrataciones públicas, pero en el tiempo de implementación del compromiso de tan solo un año, aún no se pudo registrar cambios sustanciales. Con la plataforma de contratación pública abierta se busca poner al acceso del ciudadano información de contratos y procesos de licitación que antes no estaban concentrados en un solo sitio web y debían ser pedidos mediante solicitudes de información. Con la nueva plataforma, esta información se presenta de una manera organizada, pudiendo identificar los gastos en los procesos de contratación en cada una de las etapas del proceso, por institución y por proveedor. Adicionalmente, estos datos no estaban abiertos anteriormente para su reutilización. Ahora, los datos publicados en la nueva plataforma siguen el estándar de contrataciones abiertas del 'Open Contracting Partnership' y encuentran en formato abierto y estructurado.

Adicionalmente, hubo un avance marginal en relación a la participación cívica. La COPARMEX participó como representante en las reuniones de implementación del compromiso, donde se presentaron y discutieron los avances del compromiso mes a mes. Sin embargo, la participación se vio limitada al acompañamiento del proceso y no hubo un esfuerzo coordinado para la integración de otros actores como fue identificado en el texto del compromiso. Durante la primera reunión llevada a cabo el 20 de febrero, se discutió sobre la incorporación de organizaciones como Transparencia Mexicana, Red México Abierto, Codeando y CANACO. Sin embargo, no es hasta septiembre que se le envían oficios para participar en el proyecto, momento en el cuál la plataforma ya estaba diseñada. Por ello, se considera que hubo un avance limitado en la participación por la incorporación de la COPARMEX como acompañante del proceso.

Recomendaciones

Respecto a este compromiso se recomienda continuar impulsando la plataforma de contrataciones abiertas. Así mismo es importante plantear acciones en las que sea posible evaluar la utilidad práctica de la plataforma, fortalecer los mecanismos de dialogo con la

sociedad civil, ampliando el número de organizaciones y empoderando su participación en la toma de decisiones.

Planeación de los hitos/acciones de implementación. Se recomienda considerar de manera más específica los tiempos en que se busca consolidar una acción de impacto social y el alcance que se va llegar a tener con la implementación del compromiso.

Establecer etapas de seguimiento. Para fortalecer el proceso de consolidación de una práctica de este calado es importante establecer etapas de seguimiento y desarrollo, estableciendo mecanismos de evaluación y perfeccionamiento de la implementación. Así como plantear futuros objetivos. Para establecer las etapas de seguimiento es importante el dialogo entre gobierno y sociedad civil.

Definir claramente mecanismos de participación y colaboración. Se recomienda establecer mecanismos de colaboración dotados de reglas de operación que definan el rol y las capacidades de decisión de los actores que formen partes de eso órganos o mesas de dialogo. Esto con el objetivo de empoderar a la sociedad civil y propiciar una implicación formal de los actores no gubernamentales, así como generar equilibrios en la incidencia de las políticas públicas.

¹⁶²Open Contracting Partnership. Contratación abierta, por qué. Recuperado 24 de agosto 2017 de <https://www.open-contracting.org/contratacion-abierta-por-que/?lang=es>

¹⁶³ Open Contracting Partnership. Contratación abierta, por qué. Recuperado 24 de agosto 2017 de <https://www.open-contracting.org/contratacion-abierta-por-que/?lang=es>

¹⁶⁴Portal de datos del Gobierno Federal en México. Recuperado el 24 de agosto de 2017 en: <https://datos.gob.mx/contratacionesabiertas/>

¹⁶⁵ Ley de Compras Gubernamentales, Enajenaciones y Contratación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios. <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/14995>

¹⁶⁶"Promueven la Transparencia y Eficacia en las Compras Públicas", Nota de prensa sobre el *Foro Internacional: Promoción de la Eficiencia y Transparencia en las Contrataciones Públicas*, El Informador, octubre 2016, <https://www.informador.mx/Jalisco/Promueven-la-transparencia-y-eficiencia-en-compras-publicas-20161026-0161.html>

¹⁶⁷ Darío Loira (enlace de COPARMEX) entrevista por el investigador IRM, 29 de septiembre 2017.

¹⁶⁸Ibíd.

¹⁶⁹ José Medina Mora (presidente COPARMEX) en 4ta sesión del Secretariado Técnico Local de Gobierno Abierto para Jalisco, 30 de noviembre de 2016.

¹⁷⁰ Evidencia del compromiso: https://drive.google.com/drive/folders/1RqY35-MLur5HSz_ErBK2hADXrel4QQds

¹⁷¹ "Buscan mayor apertura y participación ciudadana en compras de gobierno", Noticias del ITEI, (15 de mayo de 2017), <https://www.itei.org.mx/v4/index.php/prensa/noticias/1215>

¹⁷² Minuta 4, Reuniones del Secretariado Técnico, (29 de mayo de 2017), http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/sites/default/files/compromisos/archivos/minuta_4_29mayo17.pdf

¹⁷³ Ibíd.

¹⁷⁴ Ibíd.

¹⁷⁵ Darío Loira (enlace de COPARMEX) entrevista por el investigador IRM, 29 de septiembre 2017

¹⁷⁶ Minutas de trabajo https://drive.google.com/drive/folders/1RqY35-MLur5HSz_ErBK2hADXrel4QQds

Metodología y Fuentes

El informe del MRI está escrito por investigadores de gobernanza muy respetados. Todos los informes del MRI se someten a un proceso de control de calidad para garantizar los más altos estándares de investigación y que la debida diligencia se haya aplicado.

El análisis de los avances en los planes de acción de la AGA es una combinación de entrevistas, investigación documental y retroalimentación de las reuniones de las partes interesadas no gubernamentales. El informe del MRI se basa en las evaluaciones de los progresos realizados por la sociedad civil, el Gobierno, el sector privado o las organizaciones internacionales.

El primer y principal objetivo del MRI es verificar la culminación de los compromisos del plan de acción y el nivel de participación. Más allá de esto, el MRI busca evaluar el impacto potencial y los primeros cambios en el comportamiento en torno al gobierno abierto. Hay dos resultados previstos: la rendición de cuentas y el aprendizaje. La metodología sigue estos objetivos. Una segunda función importante del MRI es actuar como un "puesto de escucha" para las preocupaciones de la sociedad civil.

Cada informe se somete a una revisión de cuatro pasos y a un proceso de control de calidad:

- Revisión del personal: El personal de MRI revisa la gramática, legibilidad, contenido y adherencia a la metodología del MRI, del informe.
- Revisión del Panel de Expertos Internacionales (PEI): El PEI revisa el contenido del informe para obtener pruebas rigurosas para apoyar los hallazgos, evalúa hasta qué punto el plan de acción aplica los valores de la AGA y proporciona recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA mediante el plan de acción en su conjunto.
- Revisión previa a la publicación: Se invita al Gobierno y a determinadas organizaciones de la sociedad civil (a discreción del investigador) a que proporcionen comentarios sobre el contenido del proyecto de informe del MRI.
- Período de comentarios del público: Se invita al público a que proporcione comentarios sobre el contenido del proyecto de informe del MRI.

Entrevistas y Grupos Focales

Cada investigador del MRI debe llevar a cabo al menos un evento público de recolección de información. Se debe tener cuidado al invitar a las partes interesadas fuera de la lista de invitados habituales que ya están participando en los procesos existentes. Es posible que se necesiten medios suplementarios para reunir los aportes de las partes interesadas, de manera más significativa (por ejemplo, encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores realizan entrevistas específicas con agencias responsables cuando los compromisos requieren más información que la proporcionada en la autoevaluación o la que está accesible en línea.

Entrevistas

Durante el proceso de investigación se llevaron a cabo un total de 22 entrevistas a profundidad, entre los cuales se consideraron actores relacionados al proceso de gobierno abierto en Jalisco y a los compromisos establecidos en el plan de acción. Los entrevistados formaban parte del sector gubernamental, sector de la sociedad civil organizada, sector académico y sector privado.

El listado de los entrevistados se puede consultar:

<https://drive.google.com/drive/folders/1wBjVjdrZHAwDHbkQB15O19ydgq-Z-plx>

Grupo focal

Participantes: Enlaces del Secretariado (Stephen Birtwistle, Sociedad Civil; Luis Alberto Ramírez, Punto de Contacto del Gobierno de Jalisco; Claudia Artega Arróniz, ITEI; José Bautista, ITESO)

Fecha de conducción: 27 de septiembre, 2017.

Descripción breve: Grupo focal con enlaces de Secretariado Técnico de Gobierno Abierto Jalisco, en donde se abordaron cuestiones como: ¿A qué problemas está dando solución el GA en Jalisco? ¿Qué está cambiando el GA en Jalisco? ¿Qué elementos o aspectos positivos y negativos destacan en la política de GA en Jalisco? ¿Qué actores y/o organizaciones han impulsado la agenda de GA en Jalisco? ¿Se ha presentado un conflicto de visiones para entender el GA en Jalisco? ¿Qué temáticas y conceptos son importantes y convergen dentro del GA? ¿A qué barreras se está enfrentando el desarrollo e implementación de del GA en Jalisco? ¿Cómo podría mejorar el GA en Jalisco? También se hizo una pregunta por escrito de carácter persona preguntando ¿Qué entiendes por Gobierno Abierto?

Repositorio de Documentos

El principal repositorio con los documentos relacionados con este reporte se encuentra dentro del sitio web del Secretariado Técnico de Gobierno Abierto para Jalisco (<http://gobiernoabiertojalisco.org.mx/>). Sin embargo, algunos documentos e información relevante pueden ser también consultada en el siguiente enlace:

https://drive.google.com/drive/folders/1j0ijNzUjN0E_A2xBHWzUUvWht8di3mqL

Datos basados en encuestas

Metodología general

Técnica de investigación: cuestionario online.

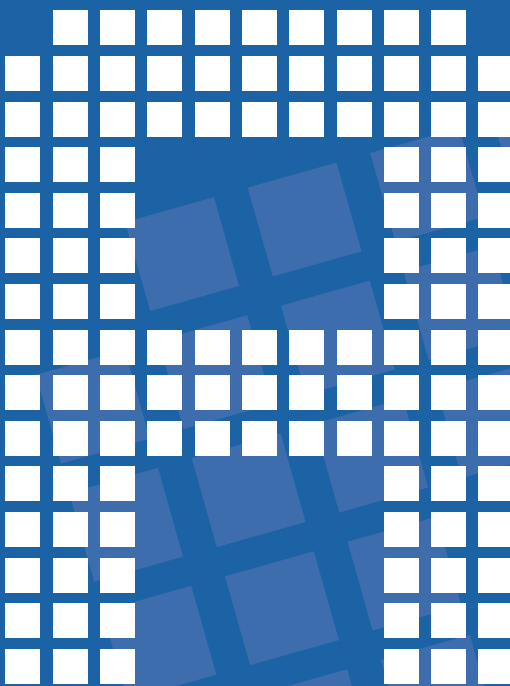
Universo personas que respondieron: servidores públicos gubernamentales del Estado de Jalisco (funcionarios relacionados con los compromisos de gobierno abierto de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación del Estado de Jalisco, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Educación Jalisco, y Subsecretaría de Administración), Sujetos Obligados por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública coordinados con el ITEI, servidores públicos del Ayuntamiento de Guadalajara responsables de direcciones de área y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo sector académico y empresarial.

Muestra de análisis: 337 cuestionarios cumplimentados y validados.

Periodo de recolección de datos: del 3 de octubre de 2017 al 1 de noviembre de 2017.

Enlace de resultados:

<https://drive.google.com/drive/folders/1iwG932snRwaWdsOSjKemF5atMLsYBQz>



¿QUÉ ES Y QUÉ SE ENTIENDE POR GOBIERNO ABIERTO?

**Análisis de la percepción e
implementación del Gobierno Abierto
en el ámbito local español**

J. Ignacio Criado y Edgar A. Ruvalcaba Gómez

Departamento de Ciencia Política y Relaciones
Internacionales

NovaGob.Lab. Laboratorio de Gobierno para la
Innovación Pública en Iberoamérica

Universidad Autónoma de Madrid



INDICE

Sobre los autores.....	3
Resumen ejecutivo	4
1. Concepto de Gobierno Abierto	7
1.1.Percepciones sobre el concepto Gobierno Abierto	7
1.2.Asociación del Gobierno Abierto con otros conceptos.....	8
1.3.Principales beneficios del Gobierno Abierto.....	8
1.4.Grado de conocimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	9
2. Implantación del Gobierno Abierto	10
2.1.Razones para implementar Gobierno Abierto	10
2.2.Documentos de planes de acción de Gobierno Abierto	11
2.3.Importancia del Gobierno Abierto	11
2.4.Percepción del éxito del Gobierno Abierto	12
3. Transparencia	13
3.1.Presencia normativa de la Transparencia	13
3.2. Herramientas utilizadas para la Transparencia	13
3.3.Herramientas más eficaces para la Transparencia	14
3.4.Percepción del éxito de las acciones de Transparencia	15
4. Participación Ciudadana	16
4.1.Herramientas utilizadas para la Participación Ciudadana.....	16
4.2.Herramientas más eficaces para la Participación Ciudadana	17
4.3.Percepción del éxito de acciones de Participación Ciudadana	17
5. Datos Abiertos	19
5.1.Presencia de los Datos Abiertos	19
5.2.Percepción del éxito de acciones de Datos Abiertos	20
6. Perfil de los responsables y departamentos de Gobierno Abierto	21
6.1.Formación de los responsables de Gobierno Abierto.....	21
6.2.Área responsable de gestionar el Gobierno Abierto.....	22
6.3.Vinculación de los responsables de Gobierno Abierto.....	22
6.4.Género de las personas responsables de Gobierno Abierto	23
7. Conclusiones y recomendaciones	24
7.1.Principales conclusiones y hallazgos del estudio.....	24
7.2.Recomendaciones de futuro.....	26
Referencias bibliográficas	28
Anexo.....	29
Cuestionario sobre Percepción e Implementación de Gobierno Abierto en los Ayuntamientos.....	29
Agradecimientos.....	36

SOBRE LOS AUTORES

Dr. J. IGNACIO CRIADO (*ignacio.criado@uam.es*)

Es profesor contratado doctor (titular acreditado) en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y vicedecano de Investigación e Innovación en su Facultad de Derecho. Es co-fundador de NovaGob y director general de NovaGob. Lab, Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública en Iberoamérica. Además de participar y dirigir numerosos proyectos de investigación, recibiendo varios premios, así como de consultoría y asistencia técnica/formación, ha elaborado casi un centenar de publicaciones sobre innovación pública, gobierno abierto, administración digital o social media y gestión pública, muchas de ellas aparecidas en editoriales y revistas internacionales. Su último libro (como editor) es *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública* (INAP, 2016).

EDGAR A. RUVALCABA GÓMEZ (*edgar.ruvalcaba@estudiante.uam.es*)

Es Investigador Predoctoral y miembro del Personal Investigador en Formación por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, así como en el Center for Technology in Government (CTG) en la Universidad de Albany, NY. Actualmente desarrolla investigación sobre Políticas y Gestión Pública de Gobierno Abierto en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la UAM.

Este estudio se ha beneficiado del apoyo del Programa S2015/HUM-3466 NEWTRUST-CM (Comunidad de Madrid) y del Proyecto CSO2013-48641-C2-1-R (Ministerio de Economía y Competitividad).

RESUMEN EJECUTIVO

El concepto Gobierno Abierto se halla en proceso de maduración, colaborando en la consolidación de un nuevo paradigma en la gestión pública. Esto ha generado una atención cada vez mayor por parte de políticos, académicos y directivos/empleados públicos. Sin embargo, más allá de la retórica a veces un poco ampulosa, poco se sabe acerca de cómo se está desarrollando la consolidación del Gobierno Abierto, y menos en el ámbito local. Por tanto, este estudio pretende entender mejor lo que significa “Gobierno Abierto”, desde la percepción de los directivos públicos dedicados a su gestión y promoción en los gobiernos locales.

Adoptar una filosofía de apertura dentro de los gobiernos y administraciones públicas se ha convertido en una tendencia que merece ser analizada de una manera sistemática. Tal y como han puesto de manifiesto diferentes **estudios recientes**, el **Gobierno Abierto** es una **realidad multi-dimensional**, que se asocia a diferentes conceptos (transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración, co-creación, tecnologías, redes sociales, etc.), si bien no existe una completa unanimidad (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2013; Criado, Sandoval-Almazan y Gil-Garcia, 2013; Gascó, 2014; Lathrop y Ruma, 2010; Ruvalcaba y Criado, 2016; Meijer, Curtin y Hillebrandt, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014; Valenzuela, Criado, y Ruvalcaba, 2015; Wijnhoven, Ehrenhard y Kuhn, 2015). Todo ello, se integra dentro de una lógica de cambio en la gestión pública que se integra en un nuevo paradigma en la forma de gobernar denominado gobernanza pública inteligente (Criado, 2016; Gil-Garcia, Zhang y Puron-Cid 2016; Noveck, 2015).

Objetivo

Precisamente, el **objetivo de este trabajo** es aproximarse a la **percepción del fenómeno**

del Gobierno Abierto en el ámbito local español desde las consideraciones de los responsables de la gestión de esta política pública emergente. En concreto, a través de este trabajo se trata de entender cuál es la percepción de quienes lo gestionan sobre el concepto de Gobierno Abierto; cuál es el nivel de desarrollo del Gobierno Abierto en su organización; y cuáles es la realidad de la implementación del Gobierno Abierto. Adicionalmente, este trabajo se centra de manera específica en la transparencia, participación ciudadana y los datos abiertos como dimensiones del Gobierno Abierto. Finalmente, se atiende a cuestiones estructurales que pueden explicar su implantación, incluyendo las unidades directivas responsables, así como el perfil (formación, edad y género) de sus titulares.

Dimensión metodológica

La **dimensión metodológica** del estudio implica destacar la aplicación de un cuestionario a los 146 municipios españoles con más de 50,000 habitantes, de los cuales se obtuvo un total de 115 respuestas validas (79 %) (ver Anexo), de manera que la representatividad del trabajo se encuentra garantizada. La selección de este universo de ayuntamientos se justifica porque se trata de los que disponen de mayor cantidad de recursos para llevar a cabo políticas de Gobierno Abierto. Lo anterior no presupone que otros ayuntamientos de menor tamaño no cuenten con iniciativas de interés sobre Gobierno Abierto, pero sí permite centrarnos en un grupo con capacidad presupuestaria, humana y organizativa suficiente como para desarrollar este tipo de iniciativas hasta su máxima expresión. El cuestionario fue aplicado a los responsables directivos de las políticas de Gobierno Abierto de los ayuntamientos durante un periodo que comprendió del 13 de abril de 2016 al 21 de Julio de 2016.

En el presente documento se muestran los estadísticos descriptivos que permiten visualizar los resultados generales del estudio. A continuación, se plantean algunas percepciones y realidades del concepto de Gobierno Abierto, de manera que los **resultados** se agrupan en **seis dimensiones**:

- Concepto de Gobierno Abierto
- Implantación del Gobierno Abierto
- Transparencia
- Participación Ciudadana
- Datos Abiertos
- Perfil de los responsables y departamentos de Gobierno Abierto

Concepto e implantación de Gobierno Abierto

Entre los principales resultados del estudio cabe destacar las siguientes. En relación con **el concepto de Gobierno Abierto**, los responsables de su gestión a nivel local lo asocian con términos como transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Menos atención se concede a términos como colaboración, co-producción o datos abiertos. Adicionalmente, la dimensión tecnológica del Gobierno Abierto está bastante fuera del enfoque de este grupo de directivos públicos locales, al menos, en el momento presente. Esto mismo ocurre en lo que respecta a los beneficios que ofrecen las iniciativas de Gobierno Abierto. En este último caso, también se obvian los potenciales retornos económicos y en la mejora de la gestión que esta política pública emergente podría plantear en el ámbito local.

En cuanto a la **implantación del Gobierno Abierto**, los resultados del estudio ofrecen algunas evidencias de interés. En general, los resultados parecen consistentes con el concepto de Gobierno Abierto previamente expresado por los responsables de su gestión, basado en la transparencia como eje central. En efecto, otras motivaciones como la co-producción o la colaboración son mucho menos populares entre los directivos pú-

blicos locales, mientras que las mejoras en la gestión interna o la reducción de los costes administrativos tampoco forman parte de las cuestiones de interés planteadas en esta dimensión de implantación.

Nivel de institucionalización

Por otro lado, también se ha preguntado a los responsables de Gobierno Abierto sobre el **nivel de institucionalización** de esta política emergente en los ayuntamientos. Aquí se ha puesto de manifiesto que un porcentaje de más del 40 % de ayuntamientos han desarrollado un plan de acción en Gobierno Abierto, mientras otro 33 % tiene previsto desarrollarlo en breve (menos de un año). Al mismo tiempo, esta percepción optimista sobre la implementación del Gobierno Abierto se ha puesto también de manifiesto en lo que respecta a la elevada importancia percibida del Gobierno Abierto en los ayuntamientos, que se sitúa entre muy y totalmente importante en más del 70 % de los casos (siendo totalmente importante el 37,39 % de ellos). Este optimismo se modera algo cuando se pregunta sobre la percepción de éxito real en la implementación del Gobierno Abierto, ya que menos de la mitad de los casos se sitúa en las dos categorías más positivas (47,83 %) (siendo totalmente exitoso sólo el 7,83 % de los casos).

Transparencia

La categoría específica de **transparencia** también ha ofrecido resultados de interés. Primero, se ha puesto en evidencia que, además del cumplimiento de las directrices de la Ley de Transparencia, las administraciones locales han desarrollado normativa específica en un 38 % de los casos o está previsto desarrollarla en menos de un año en el 48 % restante. Adicionalmente, se ha evidenciado el contraste entre las herramientas más utilizadas para fomentar la transparencia (página web del ayuntamiento, portal de transparencia, redes sociales y oficinas de atención al ciudadano) y las más eficaces (también las anteriores, pero siendo las dos primeras las que predominan). Resulta llamativo destacar

el carácter todavía residual que tienen tecnologías de carácter social (whatsapp, blogs, etc.) en este ámbito.

Participación ciudadana

En la dimensión de **participación ciudadana** también se han planteado unos resultados de interés. Aquí también se ha destacado el contraste entre las herramientas más usadas para promover la participación ciudadana y las más eficaces, a juicio de los responsables de Gobierno Abierto. En el primer caso, destacan la página web institucional, las redes sociales, las oficinas de atención al ciudadano, junto a las juntas vecinales y/o de barrio o el correo electrónico. En el segundo, sobresale el papel de las juntas vecinales y/o de barrio y las oficinas de atención al ciudadano, esto es, la dimensión personal directa de relación con el público. Esta conclusión es importante para entender algunos de los marcos de referencia con los que todavía se asocia la participación ciudadana local.

Datos Abiertos

En la categoría de **datos abiertos** los resultados son hasta cierto punto contradictorios. Por un lado, los ayuntamientos parece que publican sus datos en formato reutilizable, para que puedan ser tratados por parte de los actores externos a la organización. Sin embargo, la percepción de éxito de sus acciones es relativamente limitada, sobre todo, si se compara con la percepción de éxito manifestada respecto a la transparencia o participación ciudadana en la organización municipal. Esto supone que, quizá, cuando se aterriza en cuestiones más operativas del Gobierno Abierto, la sensación del logro alcanzado se reduce notablemente.

Perfil de los responsables

Complementariamente, en relación con el perfil de los **gestores de las políticas de Gobierno Abierto**, y las **unidades** en las que se integran, los resultados son también de interés. De una manera simple, el retrato de la persona responsable del Gobierno Abierto a nivel local sería el siguiente: hombre, con formación en Derecho, edad en torno a 45 años, vinculación directiva administrativa y liderando un departamento que integra varias áreas (sobre todo, alguna combinación de participación, transparencia y nuevas tecnologías). Sin embargo, los resultados son algo más complejos cuando se desciende al detalle, en la medida que la diversidad es muy amplia dentro del ámbito local y los perfiles son muy distintos en los ayuntamientos analizados. Obviamente, lo anterior tiene un incidencia en la manera de entender el Gobierno Abierto en cada municipio, así como dentro de la propia estructura político-administrativa local.

En suma, **este trabajo ofrece un “estado del arte”** y nociones generales sobre lo que es considerado **Gobierno Abierto** por los promotores de esta política emergente en el ámbito local. En particular, las diferentes secciones nos permiten aproximarnos de forma más específica a temas que giran en torno a un nuevo modelo de gestión pública, cada vez más presente en el ámbito político-administrativo local español, pero que todavía requiere de un impulso importante en el futuro más próximo. Además, se trata de un estudio sobre su implementación de cara a identificar riesgos asociados que puedan ir apareciendo en el futuro, así como recomendaciones de política pública.

1. CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO

El término Gobierno Abierto es polisémico y requiere matización. La conceptualización de los problemas públicos es esencial para entender el alcance y resultados esperados de las opciones de política pública. Como se ha mencionado antes, el concepto Gobierno Abierto no está fuera de controversia, por lo que es importante su atención en varios as-

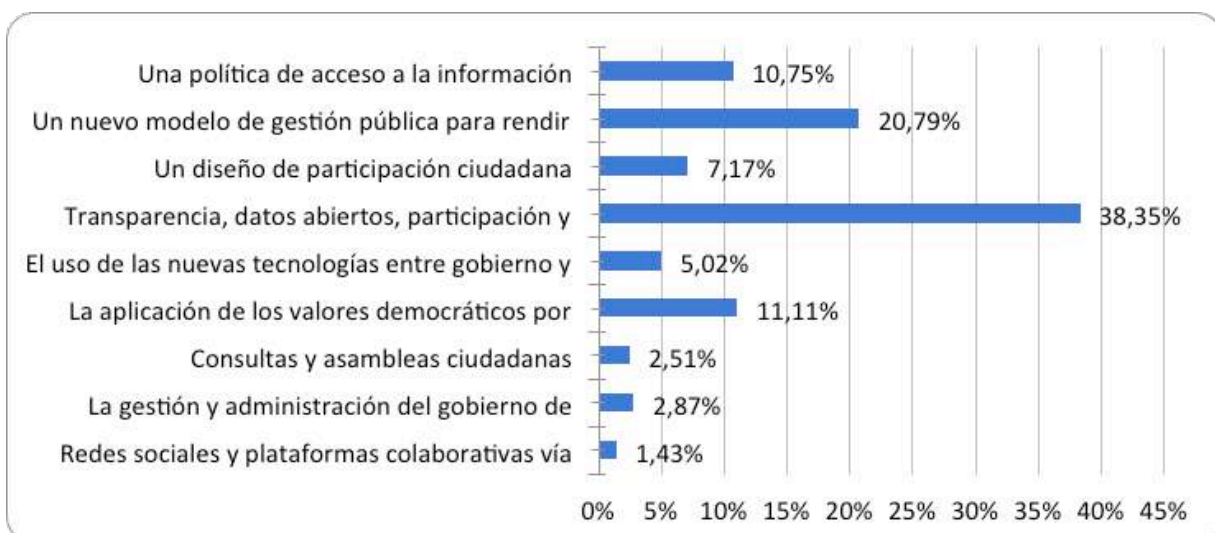
pectos, sobre todo, para entender la orientación de las decisiones que se están adoptando. Además, este término se ha relacionado con otras áreas de interés, tales como transparencia, participación, colaboración, rendición de cuentas, democracia, consultas, etc., de manera que resulta de interés entender la percepción que se tiene sobre su contenido.

1.1. Percepciones sobre el concepto Gobierno Abierto

La primera cuestión se refiere a la percepción directa sobre el término Gobierno Abierto (ver Gráfico 1). En esta pregunta encontramos que la mayoría de los directivos públicos cuestionados asocian el concepto con la noción comprensiva *“Transparencia, datos abiertos, participación y colaboración”* (38,35 %). Otras opciones menos seleccionadas se refieren a la noción de rendición de cuentas (*“Un modelo de gestión pública para rendir cuentas”* (20,79 %)), valores democrá-

ticos (*“La aplicación de valores democráticos por parte de un gobierno”* (11,11 %)), y acceso a la información (*“Una política de acceso a la información”* (10,75 %)). Las opciones referidas a *“Un diseño de participación ciudadana”*; *“El uso de las nuevas tecnologías”*; *“Consultas y asambleas”*; *“La gestión y administración electrónica”* y las *“Redes sociales y plataformas colaborativas vía Internet”* generaron menor consideración por parte de los consultados.

Gráfico 1. Percepciones sobre el concepto de Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)
De las siguientes opciones ¿Qué es para usted Gobierno Abierto? (N= 279). Opción multi-respuesta.

1.2. Asociación del Gobierno Abierto con otros conceptos

De cara a concretar la percepción sobre el Gobierno Abierto, se preguntó por el nivel de asociación del concepto con otras nociones (ver Gráfico 2). En esta pregunta se muestra de forma más particularizada la asociación de la temática de Gobierno Abierto con algunos conceptos, donde encontramos que *“Transparencia”* (4.81) y *“Acceso a la información”* (4.75) son

los más asociados con Gobierno Abierto, seguidos por *“Participación”* (4.66), *“Datos Abiertos”* (4.59), *“Democracia”* (4.53), *“Colaboración”* (4.36) y *“Co-creación de políticas”* (4.19). Todo lo anterior indica una fuerte percepción de la transparencia dentro del concepto Gobierno Abierto por parte de los responsables de su desarrollo dentro del ámbito local.

Gráfico 2. Nivel de Asociación del Gobierno Abierto con otros conceptos (desde 1 nada asociado a 5 totalmente asociado)

Concepto	Media	Desviación estándar
Datos Abiertos	4.59	0.73
Democracia	4.53	0.79
Colaboración	4.36	0.92
Transparencia	4.81	0.43
Redes sociales	3.51	0.96
Gobierno Electrónico	3.86	0.95
Participación	4.66	0.56
Ciudades Inteligentes	3.54	1.01
Nuevas Tecnologías	3.90	0.91
Interoperabilidad	3.84	1.02
Acceso a la información	4.75	0.45
Co-creación de políticas	4.19	0.93

Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

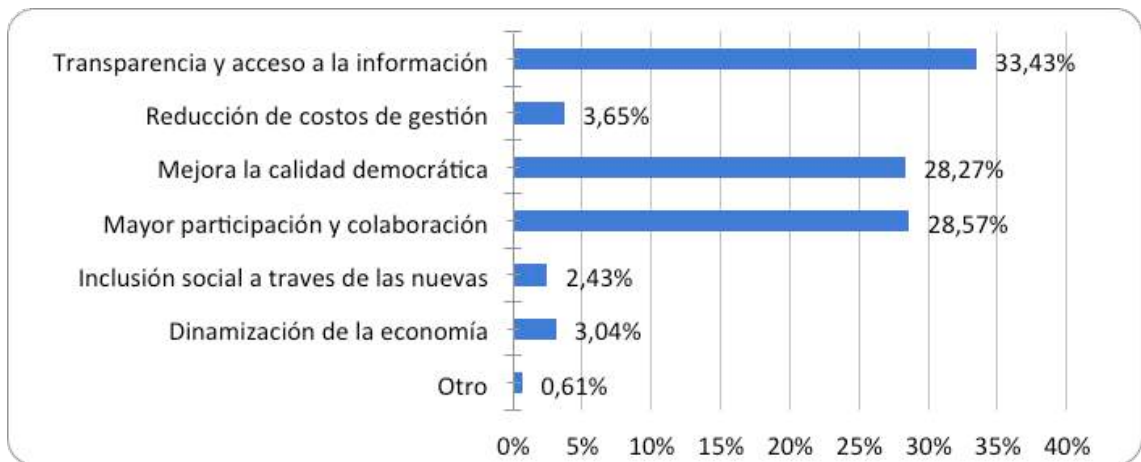
¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto? (N= 115)

1.3. Principales beneficios del Gobierno Abierto

Tomando en cuenta su potencial se consultó sobre qué beneficios se consideran que ofrece el Gobierno Abierto (ver Gráfico 3). Los directivos públicos consultados consideran que la *“Transparencia y el acceso a la información”* (33.43 %) es el principal beneficio, seguido de cerca por la *“Mayor participación y colaboración”* (28.57 %) y la *“Mejora de la calidad democrática”* (28.27 %). Con

una brecha amplia y muy por detrás se encuentran otros potenciales beneficios tales como la *“Reducción de costes de gestión”* (3.65 %), *“Dinamización de la economía”* (3.04 %) y la *“Inclusión social a través de las nuevas tecnologías”* (2.43 %). Esta dimensión es coherente con lo apuntado en la anterior en relación con la atención destacada que se concede a la transparencia.

Gráfico 3. Principales beneficios de Gobierno Abierto.



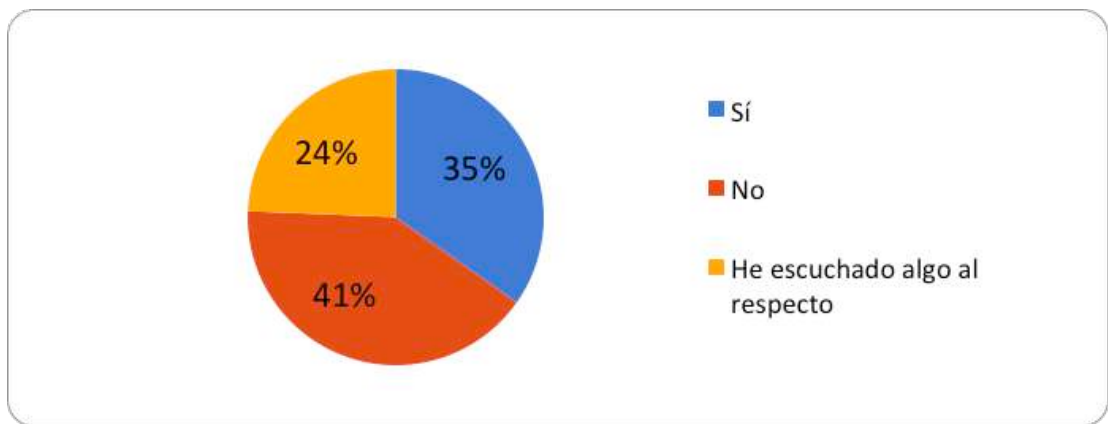
Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)
 ¿Cuáles considera que son los principales beneficios del Gobierno Abierto? (N= 329). Opción multi-respuesta.

1.4. Grado de conocimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

Dentro de esta dimensión conceptual, también se planteó el grado de difusión de la AGA, organización de carácter internacional prescriptora sobre el concepto Gobierno Abierto (ver Gráfico 4). El estudio cuestionó el conocimiento de esta organización por parte de los directivos públicos a nivel local, revelando que solo el 35 % de los consultados conoce la AGA, un 24 % han escuchado algo al respecto de ella y el 41 % ha manifestado no conocerla. Si bien

los resultados son coherentes con el hecho de que la AGA se ha centrado en el nivel nacional de gobierno, también se pone de manifiesto que es una organización cuya presencia está aumentando su influencia en el ámbito local de gobierno de una manera creciente. De hecho, se puede entender como un agente central en las dinámicas de difusión institucional y aprendizaje organizativo a nivel internacional en materia de Gobierno Abierto.

Gráfico 4. Conocimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)
 ¿Conoce usted la Alianza de para el Gobierno Abierto "AGA" (Open Government Partnership "OGP" en sus siglas en inglés)? (N= 115)

2. IMPLANTACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Esta categoría refleja las percepciones de los responsables locales sobre la política de Gobierno Abierto en sus ayuntamientos. La atención a esta dimensión permite descubrir su visión acerca de la implementación actual y potencial de futuro de las políticas de Gobierno Abierto a nivel local. En este plano, se pu-

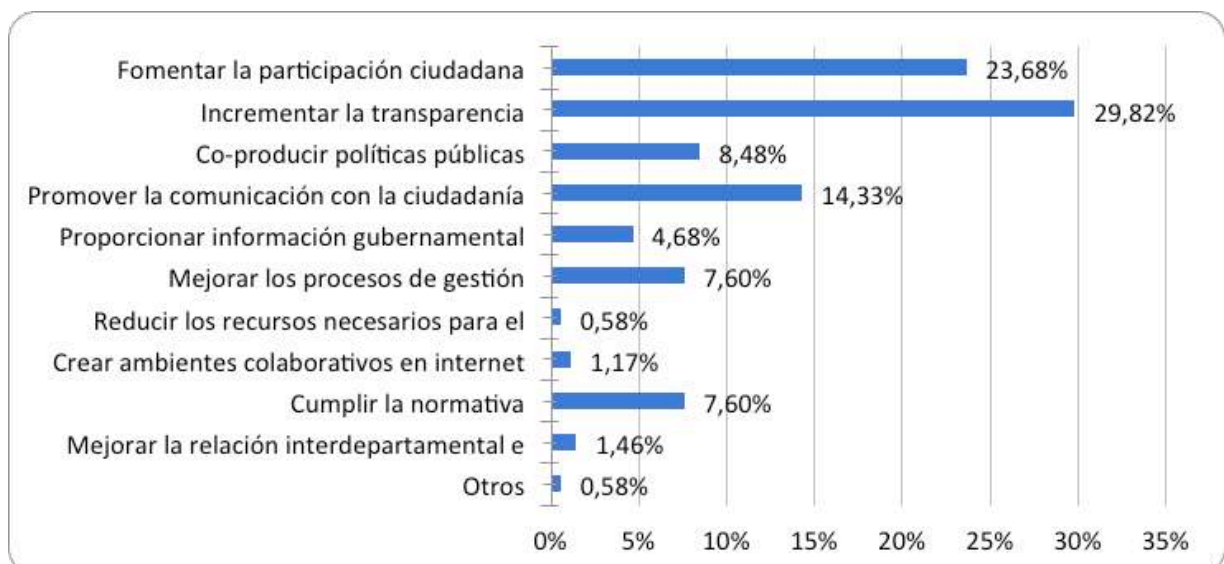
sieron de manifiesto varias preguntas sobre las razones para implantar las iniciativas de Gobierno Abierto, la percepción sobre su relevancia en los ayuntamientos, el nivel de éxito en el proceso de implementación a nivel local y la existencia de un documento con algún tipo de plan estratégico de implementación.

2.1. Razones para implementar Gobierno Abierto

Para el estudio fue interesante conocer las razones principales por las cuales se está implementando el Gobierno Abierto (ver Gráfico 5). Dentro de esta pregunta se puede visualizar las principales razones de la implementación, destacando "Incrementar la transparencia" (29.82 %) y "Fomentar la participación" (23.68 %), seguidas por "Pro-

mover la comunicación con la ciudadanía" (14.33 %) y "Co-producción de políticas públicas" (8.48 %). Más cerca entre ellas se encuentran las opciones "Cumplir la normativa" (7.60 %) y "Mejorar los procesos de gestión" (7.60 %), aunque en una posición muy retrasada respecto de las anteriores opciones.

Gráfico 5. Razones para implementar Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

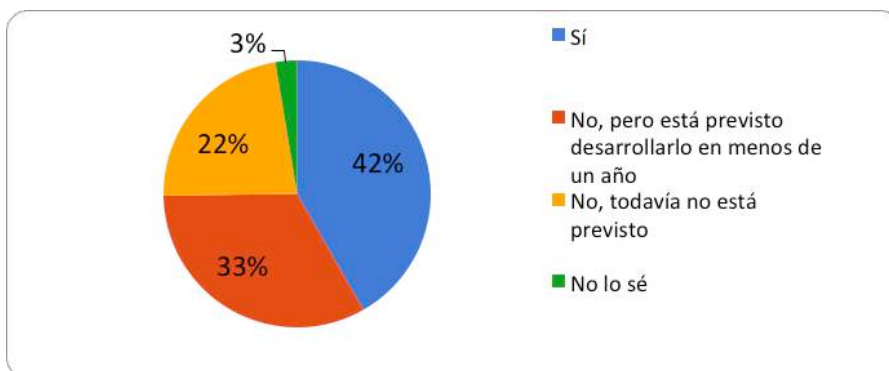
¿Cuáles son las principales razones por las que su Ayuntamiento implementa Gobierno Abierto? (N= 342). Opción multi-respuesta.

2.2. Documentos de planes de acción de Gobierno Abierto

La siguiente cuestión se refiere a las acciones de Gobierno Abierto que se encuentran asumidas en planes estratégicos de los ayuntamientos (ver Gráfico 6). En este caso, encontramos que una mayoría respondió que "Sí" (42 %), respecto a la respuesta re-

ferida a "No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año" (33 %), así como a la opción de "No, todavía no está previsto," que fue señalada por un 22 %, mientras solo un 3 % mostró desconocimiento de la cuestión.

Gráfico 6. Acciones documentadas de Gobierno Abierto.



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

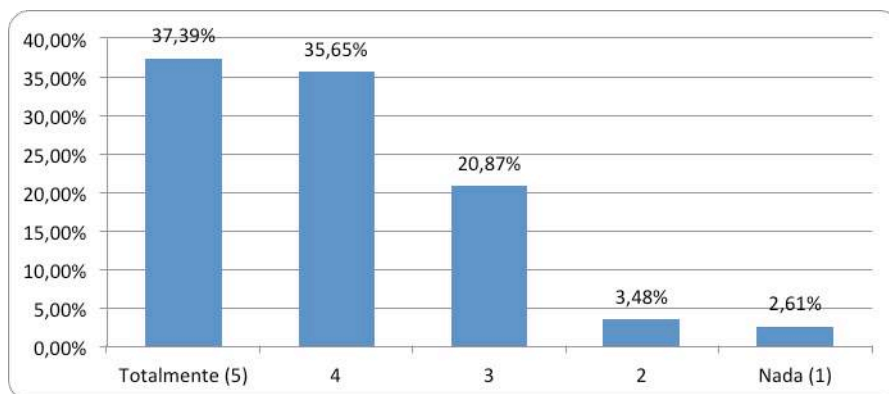
¿Las acciones de Gobierno Abierto están documentadas en planes estratégicos o planes de acción de su Ayuntamiento? (N= 115)

2.3. Importancia del Gobierno Abierto

En esta categoría se pregunta acerca de la importancia con la que se está tomando el Gobierno Abierto en el ámbito local español (ver Gráfico 7). Este aspecto interesa para conocer el grado de relevancia con el que se adopta la filosofía de Gobierno Abierto. En este caso, encontramos que se señala en su

gran mayoría una importancia total "5" (37.39 %) y alta "4" (35.65 %) en relación con la importancia del Gobierno Abierto en el ayuntamiento, mientras muy pocos han indicado que su ayuntamiento le da una baja "2" (3.48 %) o nula importancia "1" (2.61 %).

Gráfico 7. Nivel de importancia del Gobierno Abierto en el Ayuntamiento. (1 nada importante y 5 totalmente importante.)



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

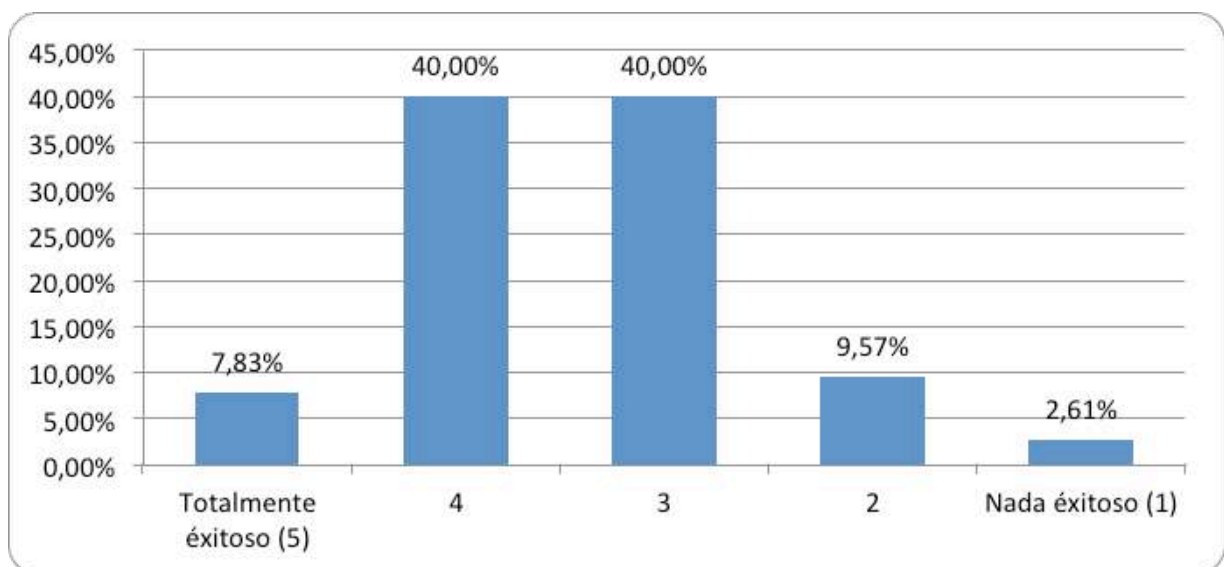
¿Cuánta importancia cree usted que le da su Ayuntamiento al Gobierno Abierto? (N= 115)

2.4. Percepción del éxito del Gobierno Abierto

Junto a lo anterior, una categoría importante para entender el avance en la implantación del Gobierno Abierto fue cuestionar sobre la opinión que se tiene en relación con el éxito de la implementación de Gobierno Abierto en los municipios (ver Gráfico 8). En este ámbito, el 80 % de los casos indican perci-

bir la implementación del éxito del Gobierno Abierto entre "3" y "4" (en una escala en la que 5 es totalmente exitoso y 1 nada exitoso). El 7.83 % hablan de un éxito total ("5"), mientras que 9.57 % señalan la opción de escaso éxito ("2"), mientras un 2.61 % optan por nada exitoso ("1").

Gráfico 8. Nivel de éxito del Gobierno Abierto.
(1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso.)



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? (N= 115)

3. TRANSPARENCIA

Este tercer bloque se refiere al ámbito específico de la transparencia, tema que se ha venido consolidando en la teoría y práctica del Gobierno Abierto como uno de los pilares esenciales. En términos generales, la transparencia se suele identificar con la acción gubernamental de hacer disponible la infor-

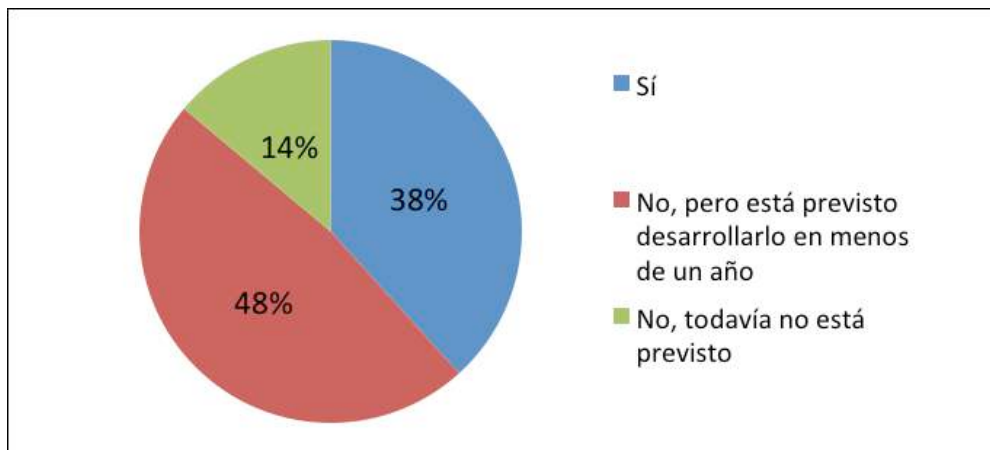
mación pública, si bien la complejidad del término y sus diferentes concreciones excede el interés de este documento. En esta sección revelamos algunos datos que abordan la percepción respecto al éxito y uso de medios para lograr administraciones públicas transparentes en un marco de Gobierno Abierto.

3.1. Presencia normativa de la Transparencia

Dentro del ámbito de la transparencia se cuestionó sobre la existencia de alguna normativa específica en materia de transparencia en el propio gobierno municipal (ver Gráfico 9). En este caso, encontramos que el 38 % de los ayuntamientos manifiestan contar con alguna normativa específica

en el tema, sin bien la mayoría han indicado no contar con algún tipo de normativa. En un 48 % de los casos indicaron que tienen previsto desarrollarla en menos de un año, mientras que el 14 % de los ayuntamientos manifestaron no tenerlo previsto aún.

Gráfico 9. Presencia de alguna normativa de transparencia



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

¿Cuenta su Ayuntamiento con algún tipo de normativa municipal específica sobre transparencia gubernamental? (N= 115)

3.2. Herramientas utilizadas para la Transparencia

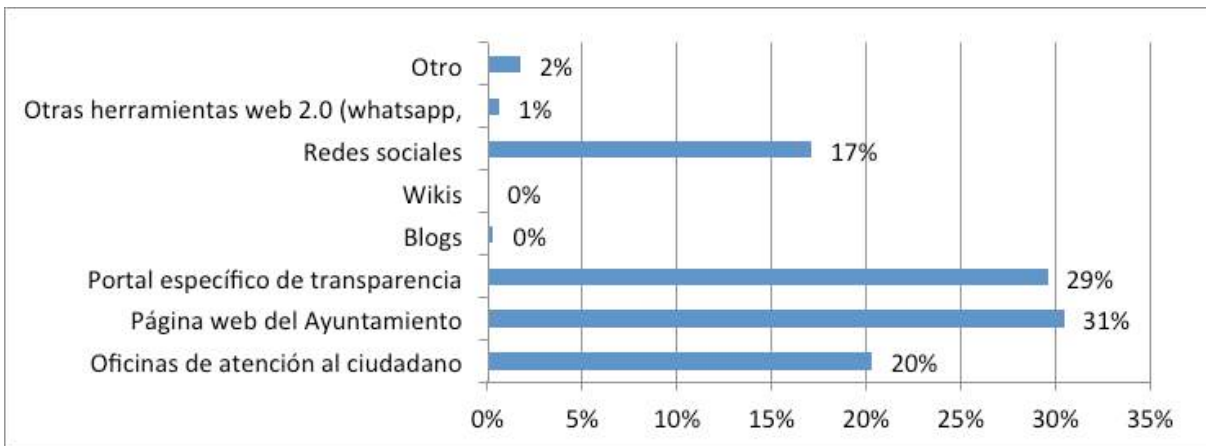
En cuanto a las herramientas que utilizan los ayuntamientos para ser más transparentes (ver Gráfico 10), encontramos cuatro herramientas que destacan. Aquí se subraya la

“Página web del ayuntamiento” (25 %), el “Portal de transparencia” (23 %), las “Redes Sociales” (21 %) y las “Oficinas de atención al ciudadano” (20 %) como instrumentos cla-

ve. En contraste, las herramientas que fueron señaladas de una manera menos intensa son "Otras herramientas 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups,

RSS)" (4 %), "Blogs" (3 %) y "Wikis" (1 %). La categoría "otro," prácticamente no ofreció evidencia de disponibilidad de instrumentos diferentes a los planteados en el cuestionario.

Gráfico 10. Herramientas usadas por los gobiernos locales para ser transparentes



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

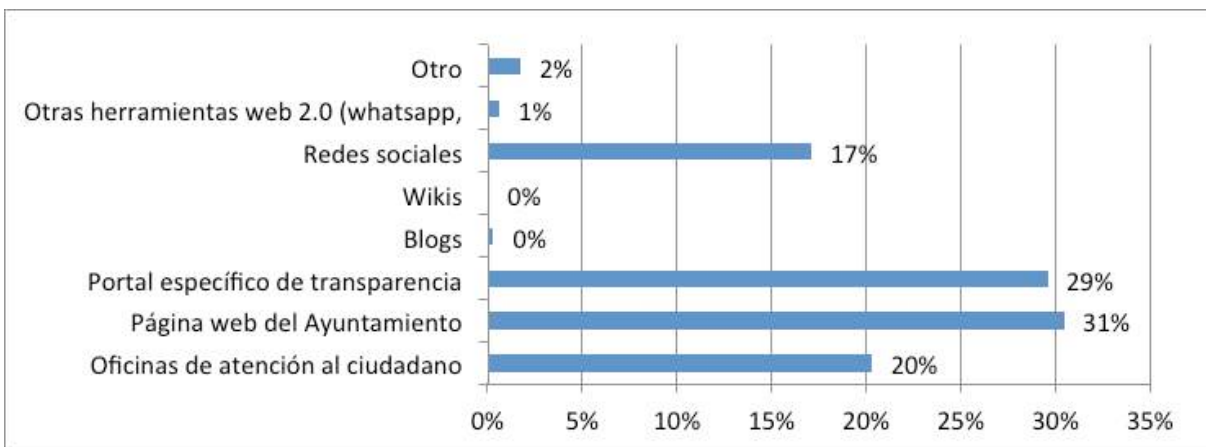
¿Qué herramientas utiliza su Ayuntamiento para ser más transparente? (N= 456). Opción multi-respuesta

3.3. Herramientas más eficaces para la Transparencia

En lo que se refiere a la eficacia, se preguntó por las herramientas que usan los ayuntamientos para ser transparentes (ver Gráfico 11). En este caso, encontramos con mayor consideración el caso de las "Páginas web de Ayuntamientos" (31 %), los "Portales de

transparencia" (29 %), seguido por "Oficinas de atención al ciudadano" (20 %), y "Redes Sociales" (17 %). El resto de herramientas sólo llegó a sumar un 3 % de atención en cuanto a su eficacia para promover esta dimensión del Gobierno Abierto.

Gráfico 11. Herramientas más eficaces por los gobiernos locales para ser transparentes



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

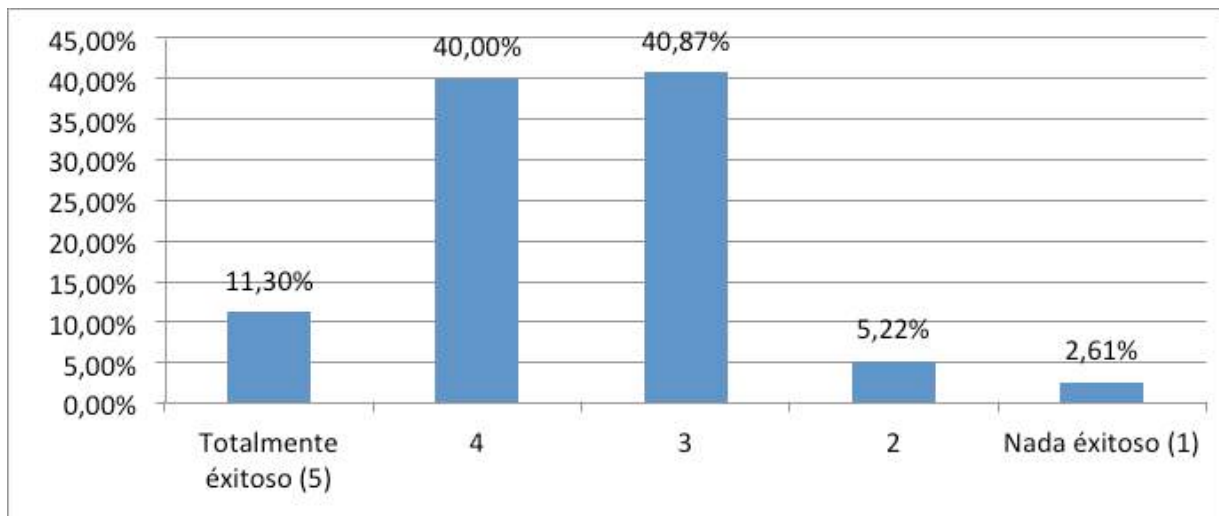
¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que usa su Ayuntamiento para ser transparente? (N= 345). Opción multi-respuesta

3.4. Percepción del éxito de las acciones de Transparencia

La percepción sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia reveló datos interesantes (ver Gráfico 12). Las respuestas obtenidas muestran que poco más del 50 % de los consultados perciben la implementación del éxito entre las dos cate-

gorías más elevadas (en una escala en la que 5 es totalmente exitoso y 1 nada exitoso), con un 11,30 % que manifestó un éxito total ("5"). Por su parte, no llegó al 8 % de los casos los que se sitúan en las categorías de peor valoración en este ítem del cuestionario.

Gráfico 12. Percepción del éxito de las acciones de transparencia (Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso.)



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en su Ayuntamiento? (N= 115)

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El cuarto bloque del cuestionario se refiere a la dimensión de la participación ciudadana. El estudio buscó indagar en este tema, que es otro de los pilares fundamentales del Gobierno Abierto según la literatura. Por consiguiente, esta sección se cuestiona sobre las

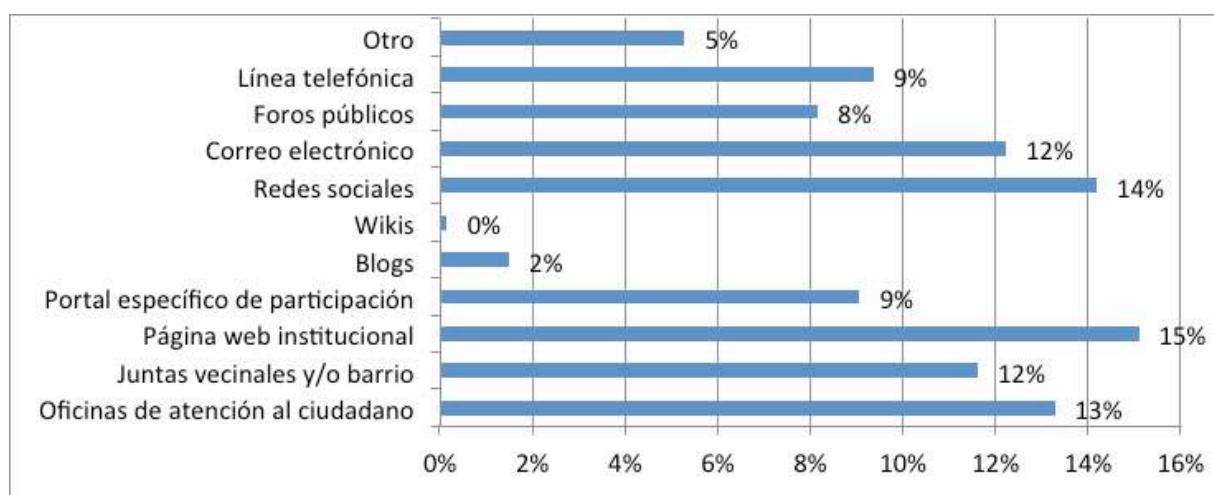
herramientas utilizadas para hacer efectiva la participación y la percepción de la eficiencia de las mismas herramientas, así como el éxito de la participación ciudadana dentro de los ayuntamientos, en línea con lo planteado en la sección anterior respecto de la transparencia.

4.1. Herramientas utilizadas para la Participación Ciudadana

En primer lugar, el estudio pretendió conocer qué herramientas son las más utilizadas en los gobiernos locales como medios para incentivar la participación ciudadana (ver Gráfico 13). De esta cuestión surgieron datos que indican una amplia gama de herramientas usadas dentro del proceso de participación, entre las que sobresalen: "Página web institucional" (15 %), "Redes sociales" (14 %), "Oficinas de atención

al ciudadano" (13 %), "Juntas vecinales y/o barrio" (12 %) y "Correo electrónico" (12 %). En realidad, todo ello denota una pluralidad muy notable de instrumentos para la participación ciudadana, mezclándose lo presencial y lo digital de una manera cada vez más evidente. La categoría "otros" no ofreció evidencias sobre la difusión de herramientas alternativas a las planteadas en el cuestionario.

Gráfico 13. Herramientas utilizadas para la Participación Ciudadana



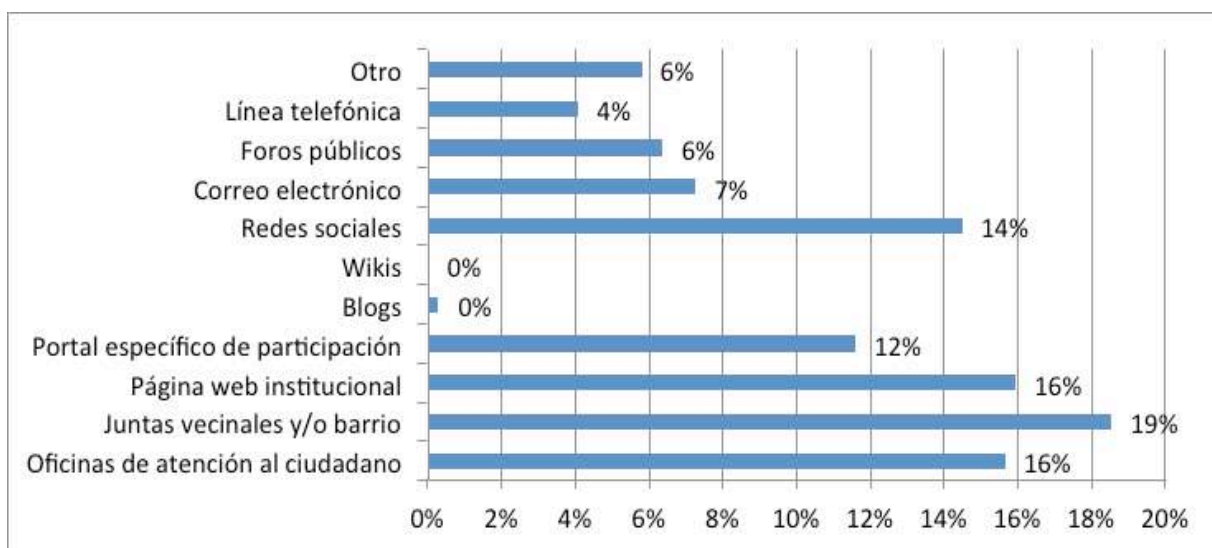
Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)
¿Qué herramientas de participación ciudadana utiliza su Ayuntamiento? (N= 662). Opción multi-respuesta

4.2. Herramientas más eficaces para la Participación Ciudadana

Adicionalmente, aquí también se preguntó acerca de las herramientas más eficaces que utilizan los ayuntamientos para promover la participación ciudadana (ver Gráfico 14). En este caso, se descubrió que las “Juntas vecinales y/o barrio” son altamente consideradas (19 %), seguidas de la

“Página web institucional” (16 %), y las “Oficinas de atención al ciudadano” (16 %), así como las “Redes Sociales” (14 %). El resto de instrumentos presentan una menor percepción de eficacia según los responsables de su gestión en los ayuntamientos.

Gráfico 14. Herramientas más eficaces por los gobiernos locales para promover la participación ciudadana



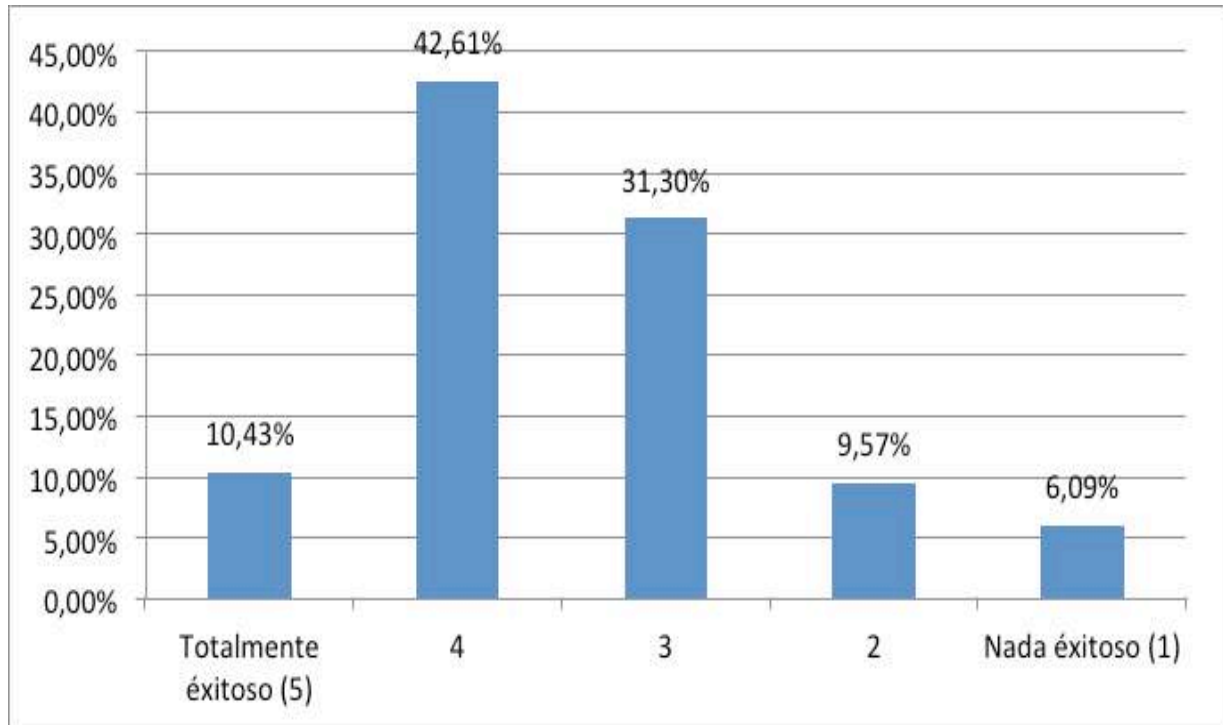
Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016). ¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que utiliza su Ayuntamiento para promover la participación ciudadana? (N= 345). Opción multi-respuesta

4.3. Percepción del éxito de acciones de Participación Ciudadana

Complementariamente, se preguntó sobre la percepción del éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana (ver Gráfico 15). En este caso, se reveló que algo más del 53 % de los casos consultados perciben la implementación del éxito entre las dos opciones más elevadas (en una es-

cala en la que 5 es totalmente exitoso y 1 nada exitoso), siendo el 10.43 % los que plantean la opción de un éxito total (“5”), mientras que más del 15 % no se sienten muy satisfechos con el éxito alcanzado, destacando que el 6.09 % señalan la opción nada exitoso (“1”).

**Gráfico 15. Percepción del éxito de las acciones de transparencia
(Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso)**



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en su Ayuntamiento? (N= 115)

5. DATOS ABIERTOS

El quinto bloque del cuestionario presenta el interés por el ámbito de los datos abiertos. Esta dimensión se centra en una vertiente específica del Gobierno Abierto que se refiere a la vertiente en que las administraciones locales han desarrollado acciones de apertura de sus datos, incluyendo el formato de los datos que han planteado, así

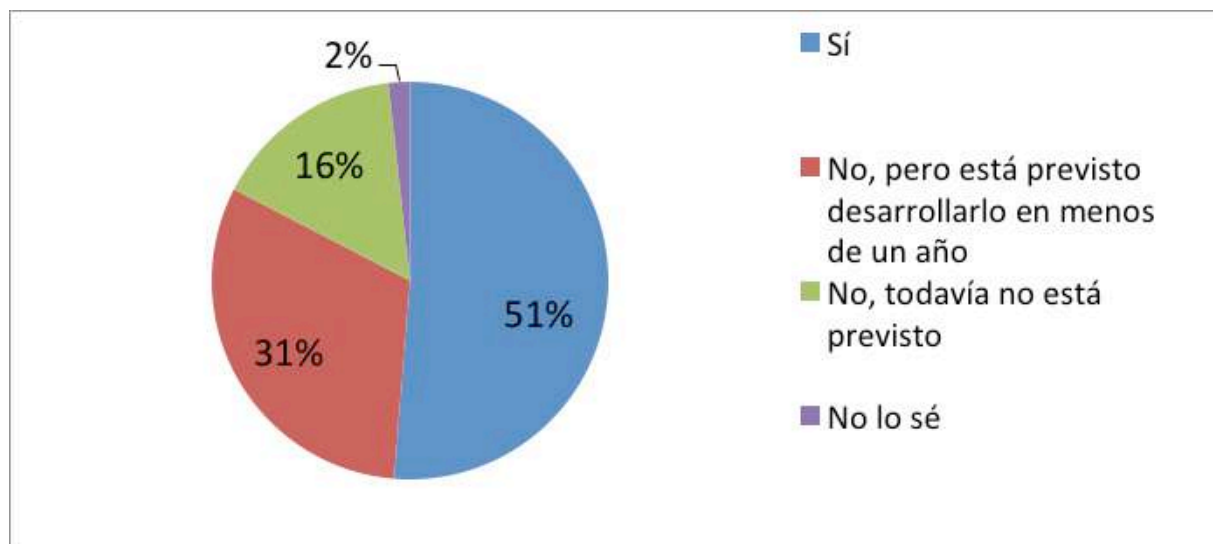
como la percepción sobre el éxito en la implantación concreta dentro de sus organizaciones. Esta sección pretende ofrecer una visión más integral sobre los datos abiertos dentro de las administraciones locales, que lo que hasta ahora se dispone a través de una mera consideración de la existencia o no de portales de datos abiertos.

5.1. Presencia de los Datos Abiertos

En el tema de datos abiertos se preguntó sobre la presencia general de los mismos (ver Gráfico 16). En concreto, se ha revelado que poco más de la mitad (51 %) de los consultados manifiesta publicar datos abiertos en formato reutilizable y editable. Un 31 % de los ayuntamientos respon-

dieron que no cuenta aún con esa acción, pero que está previsto desarrollarla en menos de un año. Adicionalmente, un 16 % respondieron que todavía no está previsto desarrollar una política de datos abiertos, y un 2 % indicaron su desconocimiento sobre esta cuestión.

Gráfico 16. Presencia de los Datos Abiertos



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

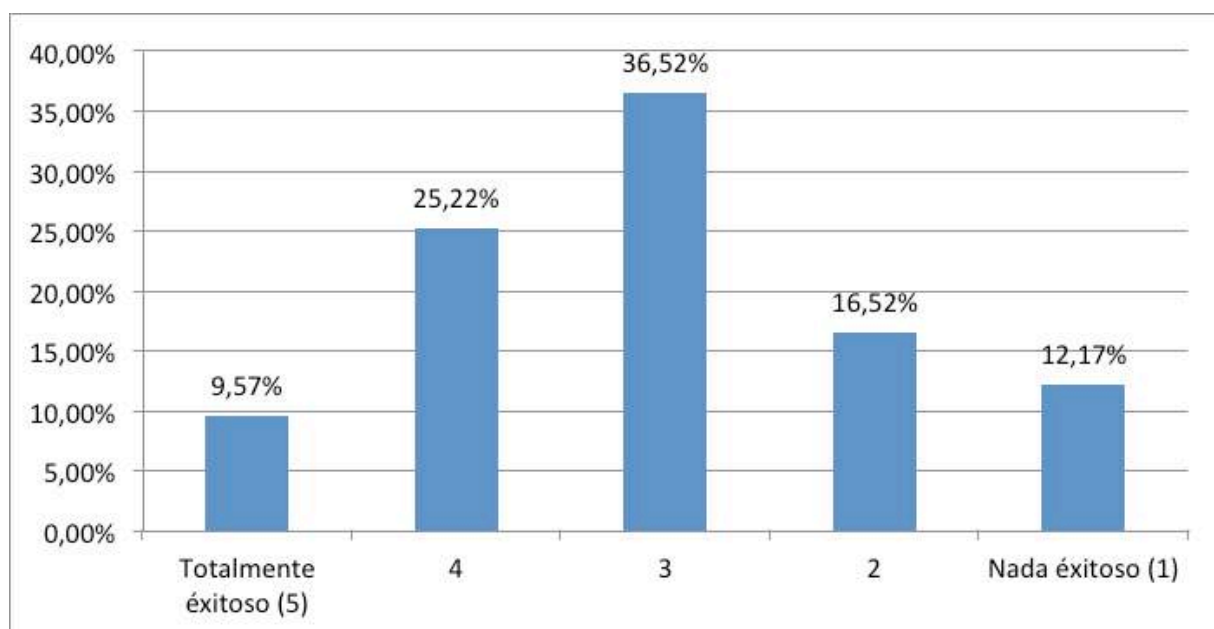
¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados, por parte de los ciudadanos? (N= 115)

5.2. Percepción del éxito de acciones de Datos Abiertos

En segundo lugar, se planteó la cuestión del éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en los ayuntamientos (ver Gráfico 17). En este caso, se obtuvieron resultados que llaman la atención, dado que las respuestas señalan un alto indicador en la mitad de nuestro parámetro de medida, mientras que no llega al 35 % las dos

opciones más exitosas, de las cuales no alcanzan el 10 % los que se auto-ubican en la opción de éxito total ("5"). En sentido opuesto, un número bastante elevado de ayuntamientos se auto-ubica en las dos opciones de menor éxito, de los cuales más del 12 % se incluyen en la categoría "nada exitoso".

Gráfico 17. Percepción del éxito de las acciones de Datos Abiertos (Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso)



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento? (N= 115)

6. PERFIL DE LOS RESPONSABLES Y DEPARTAMENTOS DE GOBIERNO ABIERTO

La última de las dimensiones del cuestionario se refiere al perfil de los gestores públicos responsables del Gobierno Abierto y sus departamentos de procedencia. Esta dimensión pretende conocer más sobre algunas cate-

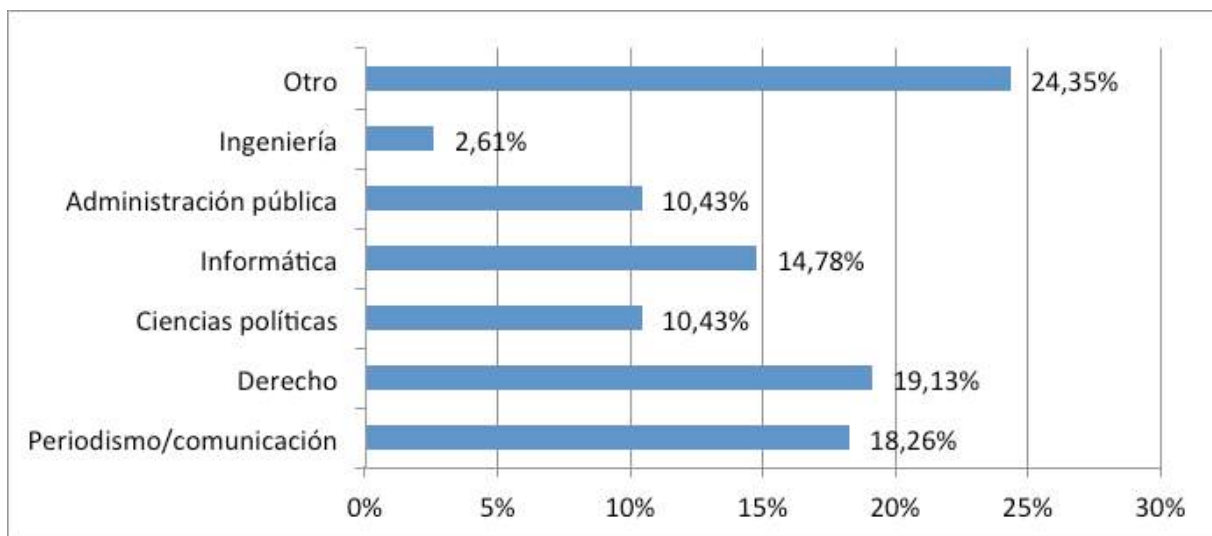
gorías e indicadores que revelan el área, unidad o departamento afín a la gestión de políticas de Gobierno Abierto, así como algunas características generales de sus responsables, tales como formación, cargo, edad y género.

6.1. Formación de los responsables de Gobierno Abierto

Respecto a la formación reglada con la que cuentan los responsables de la gestión relacionada con el Gobierno Abierto en los ayuntamientos (ver Gráfico 18), encontramos una cierta diversidad de perfiles. En concreto, destacan quienes disponen de formación en "Derecho" (19.13 %), "Periodismo/comunicación" (18.26 %) e "Informática" (14.78 %), seguidos por "Ciencias políticas" (10.43 %)

y "Administración Pública" (10.43 %). En la categoría "Otro" se mencionaron diversos tipos de estudios en Economía, Historia, Marketing, Psicología, Trabajo social, Filosofía, Geografía, etc. También en esta misma categoría, en seis ocasiones, se mencionó que esta gestión la encabezan varias personas y áreas por lo cual no se puede especificar una respuesta concreta.

Gráfico 18. Estudios profesionales de los responsables de Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

¿En qué rama de estudios se ha formado el responsable de la gestión relacionada con políticas de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? (N= 115)

6.2. Área responsable de gestionar el Gobierno Abierto

El cuestionario también se interrogó sobre los departamentos responsables de gestionar el Gobierno Abierto (ver Gráfico 19). En este caso, los resultados muestran que áreas como “Transparencia” (11.30 %), “Informática y nuevas tecnologías” (11.30 %), y “Participación” (9.57 %) son las más consideradas. En este gráfico es importante mencionar que dentro de la opción “otros” destaca la combinación de las áreas de “Participación,”

“Transparencia” y “Nuevas tecnologías,” ya que al menos 22 de los 55 casos combinan dos de estas tres áreas. También es importante señalar que algunas respuestas dentro de esta misma categoría señalaron expresamente que el Gobierno Abierto es gestionado en diversas áreas. Entre las áreas que fueron mencionadas expresamente se encuentran: modernización y planeación, proyectos estratégicos, innovación, buen gobierno y gobierno interior.

Gráfico 19. Área, unidad o departamento responsable de gestionar el Gobierno Abierto



Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)

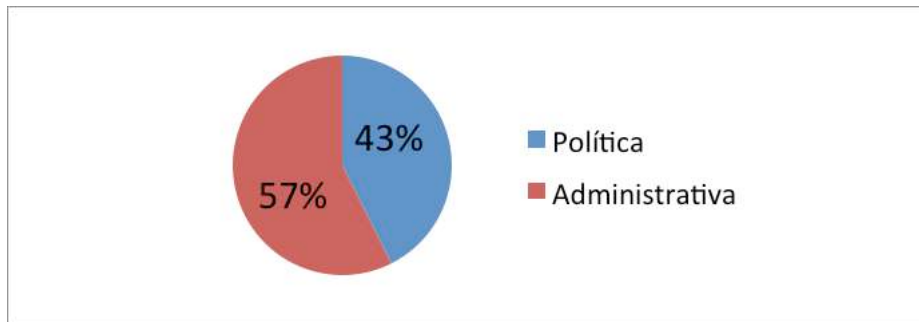
¿Qué área, unidad o departamento es responsable de gestionar el Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? (N= 115)

Nota: La variable “Otros” corresponde a personas que indicaron más de una opción o que señalaron alguna área diferente.

6.3. Vinculación de los responsables de Gobierno Abierto

Una categoría relevante que se preguntó en el cuestionario atiende a la vinculación institucional de los servidores públicos gestores del Gobierno Abierto (ver Gráfico 20). Aquí los resultados indicaron que el 57 % asumen una posición pública de carácter

administrativo, mientras el 43 % asumen un cargo de carácter político. En este sentido, es lógico pensar que esta categoría conlleva un análisis más particular y que sirve de variable control en el estudio.

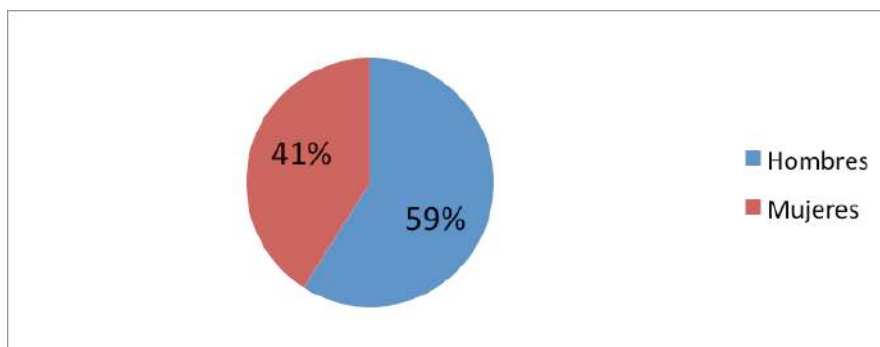
Gráfico 20. Vinculación de los responsables de gestionar el Gobierno Abierto

Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)
 ¿Qué tipo de vinculación tiene usted con su Ayuntamiento? (N= 115)

6.4. Género de las personas responsables de Gobierno Abierto

Una variable que se consideró en el estudio fue el género de las personas responsables de la gestión del Gobierno Abierto en los ayuntamientos analizados (ver Gráfico 21). En este caso, se observa que las personas en el ámbito local que lideran la gestión del

Gobierno Abierto son hombres en un 59 % de los casos, mientras el 41 % son mujeres. En relación con ello, se encuentra el dato sobre el promedio de edad de los responsables de gestionar el Gobierno Abierto en los ayuntamientos, que se sitúa en los 45 años.

Gráfico 21. Género de las personas responsables de liderar el Gobierno Abierto

Fuente: Elaboración propia (Criado y Ruvalcaba, 2016)
 Pregunta: Género. N= 115

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez presentados los principales resultados del estudio, este documento finaliza con una serie de conclusiones que resumen los principales hallazgos del estudio, así como unas recomendaciones para políticos, responsables y técnicos locales ligados a la política pública de Gobierno Abierto.

Aquí se incluyen también personas que desempeñan su actividad en áreas tales como transparencia, participación, tecnologías y sistemas de información, comunicación, etc., que cuentan con una relación muy directa con el Gobierno Abierto en el ámbito local.

7.1. Principales conclusiones y hallazgos del estudio

El estudio realizado permite aproximarnos a la realidad de las políticas públicas de Gobierno Abierto en el ámbito de las administraciones locales españolas. En concreto, este trabajo nos permite concluir algunos aspectos que ofrecen una visión general sobre cómo se está afrontando esta nueva filosofía en la gestión pública local. Al mismo tiempo, los datos ofrecen evidencias acerca de si en el nivel local de gobierno nos acercamos a la nueva perspectiva de gobernanza pública inteligente que pareciera latir en muchos de los esfuerzos realizados hasta la fecha en esta materia.

De entrada, **los datos confirman que las políticas de Gobierno Abierto se encuentran en una fase emergente en cuanto a su concepción y definición entre los gobiernos locales españoles.** Por ello, los resultados constatan una realidad en la que el concepto es entendido de forma muy heterogénea, si bien es cierto que los resultados nos orientan a que existen algunos temas ya consolidados dentro del Gobierno Abierto, sobre todo, la transparencia y rendición de cuentas, y en menor medida la participación ciudadana. En todo caso, incluso estos temas presentan características en su percepción muy variadas y con diferentes

matices.

Adicionalmente, los resultados mostrados permiten observar la **multiplicidad de enfoques con los que se está abordando el Gobierno Abierto.** Por un lado, encontramos un enfoque de carácter tecnológico, que cuenta con antecedentes en temas de gobierno digital y/o eficiencia en los procesos de gestión. En este caso, los perfiles con formación en informática y sistemas de información se convierten en predominantes. Por otro lado, encontramos una fuerte presencia de quienes asumen el Gobierno Abierto como un enfoque de carácter más social, que permite enriquecer los valores democráticos que acortan la brecha entre gobierno y ciudadanía. Más allá de la existencia de estos dos enfoques, lo relevante es la falta de integración entre ambos dentro de un mismo ayuntamiento.

Lo referido a la **implementación del Gobierno Abierto muestra la orientación del tipo de políticas públicas a las que se están inclinando los esfuerzos.** Por un lado, destacan los procesos para ser más transparentes y facilitar el acceso a la información, mientras que por otro lado se encuentra el impulso a los mecanismos de

participación ciudadana y de democratización de la toma de decisiones públicas. En este caso, el punto clave sería desarrollar dinámicas que comunicaran esas dos dimensiones, de cara a extraer el máximo potencial de las promesas del Gobierno Abierto.

La **importancia y el éxito percibidos del Gobierno Abierto** en los ayuntamientos son dos categorías que llaman la atención si se plantean de manera comparada, de cara a **entender el nivel de adopción y consolidación de este tipo de política pública**. Los hallazgos de este estudio confirman que los responsables públicos asumen una gran importancia del tema dentro de sus administraciones locales, sin embargo también señalan que el éxito aún no se ha logrado en la misma medida. Esto nos lleva a poder concluir que el proceso de consolidación de las políticas de Gobierno Abierto se encuentra en una etapa inicial, en la que se está explorando el camino de la apertura gubernamental o la participación ciudadana, más allá de los límites tradicionales, pero sin tener del todo claro el horizonte.

El esfuerzo por testar **la variable "éxito" en el estudio es muy relevante** y funciona como eje transversal en los temas tratados (Gobierno Abierto, pero también transparencia, participación ciudadana y datos abiertos). En este caso, los resultados revelan una percepción mayor en el éxito de la transparencia (con una media aritmética de 3.52), seguido por la participación ciudadana (con un 3.41), y el propio Gobierno Abierto en su conjunto (que obtuvo una media de éxito de 3.40). Sin embargo, la mayor brecha se encuentra con el éxito de los datos abiertos (que cuenta con un 3.01). Esto refleja que el Gobierno Abierto requiere una planificación estratégica de cara a lograr una traducción de la retórica en acciones de política con valor público.

Otro de los aspectos clave en este ámbito se refiere a las **herramientas implantadas en materia de Gobierno Abierto** en los ayuntamientos españoles. Para contrastar las dos dimensiones que más destacan en la literatura de Gobierno Abierto, se logró obtener

datos que nos hablan de las herramientas utilizadas y las herramientas más eficaces en materia de transparencia y participación ciudadana. En el caso de la transparencia se encontró que los "portales específicos de transparencia" y la "página web del ayuntamiento" son las que más presencia tienen, junto con el uso de "redes sociales" y las "oficinas de atención al ciudadano". Ello nos habla de un avance medianamente uniforme en transparencia, tal vez debido a los imperativos normativos y legales, pero también a elementos mediáticos y culturales.

Por su parte **la participación ciudadana mostró una relación menos homogénea en el uso y la eficacia de las herramientas**. En términos de utilización destaca la "página web institucional" y las "redes sociales", mientras en la eficacia resaltan las "juntas vecinales". Estos resultados nos orientan a concluir que se encuentra latente un proceso de transformación en el interior y exterior de las administraciones públicas, que se presenta de forma paulatina y es heterogéneo entre los diferentes ayuntamientos, en función de factores tecnológicos, ambientales, políticos y socio-culturales. En otras palabras, conviven herramientas presenciales (de base analógica) y digitales (con una lógica 2.0) que producen la necesidad de combinar esfuerzos y diseñar convenientemente su implementación en las comunidades locales.

En lo que respecta al **perfil de los gestores de políticas públicas de Gobierno Abierto y las áreas en las que trabajan**, se aprecia la **diversidad de enfoques y las múltiples disciplinas** desde las que se lidera esta nueva dimensión de las administraciones locales. En particular, el tema del Gobierno Abierto se aborda como una nueva forma de gestión que adquiere un carácter transversal. Así mismo, se puede concluir que el Gobierno Abierto se inserta en un modelo de gestión pública que requiere la participación conjunta de políticos, directivos y técnicos para impulsar, diseñar e implementar acciones orientadas a la apertura gubernamental para, realmente, generar valor público.

7.2. Recomendaciones de futuro

En términos generales, es posible identificar algunas recomendaciones para continuar el rumbo hacia la consolidación y fortalecimiento de políticas públicas de Gobierno Abierto en el ámbito local. Estas ideas no funcionan como una receta preparada para implementar en todo tiempo y lugar, ni agotan completamente el ámbito de acción de las administraciones locales, sino que debido a la complejidad del Gobierno Abierto resulta imprescindible acometer de manera particularizada un estudio y análisis de la situación en cada gobierno y administración local.

- **Desarrollar una visión integral del Gobierno Abierto.** Si bien es cierto que organizaciones como la Alianza por el Gobierno Abierto plantean la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, en conjunción con el uso de nuevas herramientas tecnológicas como los pilares de estas políticas, no es menos cierto que integrar estos términos en la complejidad de una organización municipal resulta, a veces, muy complejo. En todo caso, es importante desarrollar una visión integral del Gobierno Abierto que permita orientar las acciones a llevar a cabo en los diferentes pilares planteados.
- **Incorporar el Gobierno Abierto en la estructura de gobierno municipal.** Uno de los aspectos detectados en el estudio es que existe todavía mucha incertidumbre sobre el papel que deben tener las políticas públicas de Gobierno Abierto dentro de la estructura de gobierno local. La diversidad funcional que puedan tener las políticas de Gobierno Abierto no debe evitar que se creen estructuras de gestión que faciliten su desarrollo dentro de los ayuntamientos de una forma lo más cohesionada posible.
- **Capacitar a responsables políticos, directivos y empleados públicos.** Esta dimensión supone que la interiorización de elementos y valores de un nuevo modelo de gestión pública deben estar acompañados de nuevos conocimientos, habilidades, competencias y, además, valores. Todo ello se habrá de asumir por responsables políticos, directivos y técnicos de los ayuntamientos relacionados con el Gobierno Abierto, pero también por el resto de la organización. Cursos, talleres, jornadas, hackatones, laboratorios de participación, plataformas sociales, etc. pueden resultar de gran ayuda para diseminar el Gobierno Abierto en toda la organización municipal.
- **Crear espacios colaborativos con la ciudadanía cada vez más híbridos.** Este aspecto implica un camino transformativo en las dinámicas de trabajo, que deben ir orientadas a la generación de redes de co-producción en ambientes estructurales más horizontales. Estas dinámicas de hibridación y horizontalidad deben ir acompañadas de una mayor desintermediación de la relación entre administraciones públicas y ciudadanía, lo que supone perder parte del control directo para desarrollar un nuevo rol de facilitación y acompañamiento en dinámicas de transparencia, participación y rendición de cuentas.
- **Promover el uso y apropiación ciudadana de herramientas y plataformas tecnológicas de carácter social.** El desarrollo completo del Gobierno Abierto no es posible sin la adopción de las nuevas herramientas sociales disponibles que permiten trabajar e interactuar con el entorno de una manera más abierta y participativa, pero también desarrollar una gestión pública más colaborativa en lo interno. La adopción de herramientas tecnológicas de carácter social se ha de orientar a generar dinámicas de trabajo en red, así como abrir las organizaciones para que la ciudadanía se involucre más intensamente en los procesos de adopción de decisiones públicas.

- **Generar y abrir datos públicos.** La idea de tener ciudadanos inteligentes para construir ciudades y gobiernos inteligentes, tiene su raíz en generar información y conocimiento con valor social. Los datos abiertos son la base para desarrollar ambientes innovadores y transformadores, por lo que las organizaciones del sector público deben contar con una estrategia para generar y abrir sus datos. Al mismo tiempo, deben disponer de la suficiente capacidad colaborativa para que los ciudadanos alimenten esos datos y se sirvan de los mismos en ámbitos donde sea posible la generación de valor público.
- **Aprender de lo ya hecho en otros contextos.** No se trata de inventar la rueda, sino de aprovechar lo que se ha logrado en otros contextos que pueden resultar semejantes a los propios. El aprendizaje de los casos más exitosos en materia de Gobierno Abierto es una de las maneras de experimentar con menor coste, al mismo tiempo que se pueden anticipar las acciones que tengan un mayor potencial de éxito dentro de la organización. En este sentido, la utilización de espacios de colaboración donde compartir experiencias de este ámbito es algo necesario en un ámbito local altamente fragmentado, tal y como sucede en el contexto español.
- **Promover un cambio de paradigma hacia una gobernanza pública inteligente.** Abrir datos públicos, ser más transparente, promover la participación ciudadana, tener responsables políticos más orientados a la rendición de cuentas, etc., son elementos de incuestionable valor. Al mismo tiempo, el fenómeno del Gobierno Abierto lleva implícito un cambio de paradigma en la manera de gestionar lo público centrado en la noción de gobernanza pública inteligente. Este nuevo paradigma requiere una ciudadanía inteligente, así como la integración en el ámbito de las organizaciones públicas de la idea de colaboración permanente con el entorno para, entre otras cosas, mejorar las decisiones públicas, hacer de la innovación abierta el núcleo de su mejora continua, acelerar el aprendizaje de las acciones públicas, lograr liderazgos corresponsables, aumentar la confianza ciudadana en las instituciones públicas o crear valor público.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abu-Shanab, E. A. (2015). *Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model*. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Criado, J. I. (ed.) (2016) *Nuevas tendencias en la gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I. (2013) *Open Government, Social Media y Sector Público*. En *Ciberpolítica. Las Nuevas Formas de Acción Política*, ed. Ramón Cotarelo. Valencia: Tirant lo Blanc, pp. 57-78.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, J. R. (2013) *Government Innovation in Government using Social Media*. *Government Information Quarterly*. *Social Science Citation Index*, 30(4), 319-326.
- Gascó, M. (ed.) (2014). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. New York: Springer.
- Gil-García, J. R., Zhang, J., & Puron-Cid, G. (2016). *Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view*. *Government Information Quarterly*, 33(3), 524-534.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc."
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). *Open government: Connecting vision and voice*. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing*. Harvard University Press.
- Oszlak, O. & Kaufman, E. (2014) *Teoría y práctica del gobierno abierto*. Red Gealc, OEA, IDRC.
- Ruvalcaba, E., & Criado, J. I. (2016) *Transparencia en la era del gobierno abierto. Una mirada desde las publicaciones científicas*. En *Nuevas tendencias en la gestión pública*, Criado, J. I. (ed.). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valenzuela, R., Criado, J. I., & Ruvalcaba, E. (2015) *Measuring the Impact of the Open Government Partnership in Member States using an Implementation Size Model*. *Advancing Open Government and Evaluating its Impact*, Open Government Partnership, International Development Research Centre. Disponible: [http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working_groups/IDRC %20 OGP %20Research %20Papers.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/working_groups/IDRC_%20OGP_%20Research_%20Papers.pdf)
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). *Open government objectives and participation motivations*. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.

ANEXO

Cuestionario sobre Percepción e Implementación de Gobierno Abierto en los Ayuntamientos

Estimado Sr. / Sra.

Nos dirigimos a usted para solicitar su colaboración en un estudio que estamos llevando a cabo sobre la percepción e implementación del gobierno abierto en los Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes.

Basándonos en estudios semejantes en otros países, un equipo de investigadores de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), pretendemos profundizar en el conocimiento sobre cómo el gobierno abierto se está asumiendo e incorporando en su Ayuntamiento.

Le garantizamos el más absoluto anonimato de sus respuestas en el estricto cumplimiento de las normas sobre secreto estadístico y protección de datos personales. Una vez grabada la información de modo anónimo, los cuestionarios individuales son destruidos inmediatamente. Si así lo desea, nos pondremos en contacto directamente con usted para darle a conocer los resultados del estudio.

No dude en consultarnos ante cualquier pregunta, quedamos a su entera disposición y le agradecemos de antemano su apreciada colaboración con este estudio.

NOTA: ES MUY IMPORTANTE QUE COMPLETE EN EL CUESTIONARIO SUS DATOS Y LOS DEL MUNICIPIO AL QUE PERTENECE

J. Ignacio Criado Grande (ignacio.criado@uam.es)
Profesor y director del estudio
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid
Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, 1º Planta, despacho 2
C/ Marie Curie, 1, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049, Madrid

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez (edgar.ruvalcaba@estudiante.uam.es)
Investigador y responsable técnico del estudio
Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid
Edificio de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, 1º Planta, despacho seminario 1
C/ Marie Curie, 1, Ciudad Universitaria de Cantoblanco, 28049, Madrid

De las siguientes opciones ¿Qué es para usted Gobierno Abierto?*Obligatoria Señalar máximo tres

- Una política de acceso a la información
- Un nuevo modelo de gestión pública para rendir cuentas
- Un diseño de participación ciudadana
- Transparencia, datos abiertos, participación y colaboración
- El uso de las nuevas tecnologías entre gobierno y ciudadano
- La aplicación de los valores democráticos por parte de un gobierno
- Consultas y asambleas ciudadanas
- La gestión y administración del gobierno de forma electrónica
- Redes sociales y plataformas colaborativas vía internet

¿Qué nivel de asociación considera que tienen los siguientes conceptos con el Gobierno Abierto?*Obligatoria Siendo 1 nada asociado y 5 totalmente asociado

	1	2	3	4	5
Datos abiertos	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Democracia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Colaboración	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Transparencia	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Redes sociales	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gobierno electrónico	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Participación	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ciudades inteligentes (Smart cities)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Nuevas tecnologías	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Interoperabilidad	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Acceso a la información	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Co-creación de políticas	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

¿Cuáles son las principales razones por las que su Ayuntamiento implementa Gobierno Abierto? *Obligatoria Señale máximo tres.

- Fomentar la participación ciudadana
- Incrementar la transparencia
- Co-producir políticas públicas

- Promover la comunicación con la ciudadanía
- Proporcionar información gubernamental
- Mejorar los procesos de gestión
- Reducir los recursos necesarios para el funcionamiento de la administración
- Crear ambientes colaborativos en internet
- Cumplir la normativa
- Mejorar la relación interdepartamental e intergubernamental
- Otro:

¿Cuáles considera que son los principales beneficios del Gobierno Abierto? *Obligatoria Señale máximo tres.

- Transparencia y acceso a la información
- Reducción de costos de gestión
- Mejora la calidad democrática
- Mayor participación y colaboración
- Inclusión social a través de las nuevas tecnologías
- Dinamización de la economía
- Otro:

¿Las acciones de Gobierno Abierto están documentadas en planes estratégicos o planes de acción de su Ayuntamiento? *Obligatoria

- Sí
- No, todavía no está previsto
- No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año
- No lo sé

Mencione (en caso de estar implantándose) las principales acciones de Gobierno Abierto que está realizando su Ayuntamiento:

¿Cuánta importancia cree usted que le da su Ayuntamiento al Gobierno Abierto? *Obligatoria Siendo 1 nada importante y 5 totalmente importante.

- 5 4 3 2 1

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? *Obligatoria Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso.

- 5 4 3 2 1

¿Cuenta su Ayuntamiento con algún tipo de normativa municipal específica sobre transparencia gubernamental? *Obligatoria

- Sí
- No, todavía no está previsto
- No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año
- No lo sé

¿Qué herramientas utiliza su Ayuntamiento para ser más transparente*Obligatoria Señale todas las que utilizan.

- Oficinas de atención al ciudadano
- Página web del Ayuntamiento
- Portal específico de transparencia
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Otras herramientas web 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups,R-SS)
- Otro:

¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que usa su Ayuntamiento para ser transparente? *Obligatoria Señale sólo tres.

- Oficinas de atención al ciudadano
- Página web del Ayuntamiento
- Portal específico de transparencia
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Otras herramientas web 2.0 (whatsapp, periscope, sindicación de contenidos, mashups,R-SS)
- Otro:

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de transparencia en su Ayuntamiento? *Obligatoria Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso

- 5 4 3 2 1

¿Qué herramientas de participación ciudadana utiliza su Ayuntamiento? *Obligatoria Señale todas los que utilizan.

- Oficinas de atención al ciudadano
- Juntas vecinales y/o barrio
- Página web institucional
- Portal específico de participación
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Correo electrónico
- Foros públicos
- Línea telefónica
- Otro:

¿Cuáles cree usted que son las tres herramientas más eficaces que utiliza su Ayuntamiento para promover la participación ciudadana? *Obligatoria Señale sólo tres.

- Oficinas de atención al ciudadano
- Juntas vecinales y/o barrio
- Página web institucional
- Portal específico de participación
- Blogs
- Wikis
- Redes sociales
- Correo electrónico
- Foros públicos
- Línea telefónica
- Otro:

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de participación ciudadana en su Ayuntamiento?*Obligatoria Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso

- 5 4 3 2 1

¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados, por parte de los ciudadanos?*Obligatoria

- Sí
 No, todavía no está previsto
 No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año
 No lo sé

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento? Siendo 1 nada exitoso y 5 totalmente exitoso

- 5 4 3 2 1

¿Conoce usted la Alianza de para el Gobierno Abierto "AGA" (Open Government Partnership "OGP" por sus siglas en inglés)?

- Sí
 No
 He escuchado algo al respecto

¿Qué área, unidad o departamento es el responsable de gestionar el Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? *Obligatoria

- Comunicación
 Participación
 Gobierno Abierto
 Informática y nuevas tecnologías
 Alcaldía
 Transparencia
 Ninguna específicamente
 Otro:

¿En qué rama de estudios se ha formado el responsable de la gestión relacionada con políticas de Gobierno Abierto en su Ayuntamiento? *Obligatoria

- Periodismo/comunicación
- Derecho
- Ciencias políticas
- Informática
- Administración pública
- Ingeniería
- Otro:

¿Qué tipo de vinculación tiene usted con su Ayuntamiento? Opcional

- Tengo un cargo político
- Tengo un cargo administrativo
- Soy consultor externo
- Otro:

Por favor, indique el nombre de la persona que rellena el cuestionario, unidad organizativa de la que forma parte y denominación de su puesto: Opcional

Por favor, indique cuantos años cumplió en su último cumpleaños.

- Género:
- Hombre
- Mujer

Si usted NO es la persona responsable de Gobierno Abierto en su administración, por favor, señale los datos de la persona que ejerce ese puesto, así como su adscripción orgánica. Opcional

¿Cuál es el nombre de su municipio? *Obligatoria

Muchas gracias por su colaboración. A continuación dispone de un espacio de observaciones, en el caso de que usted desee realizar alguna aclaración o comentario.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a todas las personas que han participado en la cumplimentación del cuestionario, que ha dado origen a este estudio, por el valioso tiempo que emplearon para responderlo. A continuación, se mencionan los municipios a los que pertenecen, a cuyos Ayuntamientos se agradece especialmente la colaboración en este trabajo.

A Coruña	Eivissa	Lugo	Laguna
Albacete	El Prat de Llobregat	Madrid	San Fernando
Alcobendas	El Puerto de Santa María	Majadahonda	San Sebastián de los Reyes
Alcoy	Elche	Málaga	Sant Boi de Llobregat
Algeciras	Elda	Manresa	Sant Cugat del Vallès
Alicante	Ferrol	Marbella	Santa Coloma de Gramenet
Almería	Fuengirola	Mataró	Santa Lucía
Aranjuez	Fuenlabrada	Mérida	Santander
Arona	Gandia	Mijas	Segovia
Ávila	Getxo	Molina de Segura	Sevilla
Badalona	Gijón	Mollet del Vallés	Talavera de la Reina
Barakaldo	Girona	Móstoles	Telde
Barcelona	Granollers	Murcia	Terrassa
Benalmádena	Guadalajara	Orihuela	Toledo
Benidorm	Huelva	Oviedo	Torrejón de Ardoz
Bilbao	Huesca	Palencia	Torremolinos
Cáceres	Irún	Palma	Torrent
Cádiz	Jaén	Pamplona	Utrera
Calviá	Jerez de la Frontera	Parla	Valdemoro
Cartagena	La Línea de la Concepción	Paterna	València
Castelldefels	Las Palmas de Gran Canaria	Ponferrada	Valladolid
Castellón de la Plana	Las Rozas de Madrid	Pontevedra	Vélez-Málaga
Cerdanyola del Vallès	Leganés	Pozuelo de Alarcón	Vigo
Ceuta	León	Puertollano	Viladecans
Ciudad Real	L’Hospitalet de Llobregat	Reus	Vila-real
Córdoba	Lleida	Rivas Vaciamadrid	Vitoria-Gasteiz
Corrnellà de Llobregat	Logroño	Rubí	Zamora
Coslada	Lorca	Sabadell	Zaragoza
Cuenca		Salamanca	
Donostia / San Sebastián		San Cristóbal de La	



novagob.lab

Laboratorio Iberoamericano
de Gobierno para la
Innovación Pública

<https://lab.novagob.org>

<http://www.novagob.org/groups/profile/180043/novagoblab>

Perceptions of City Managers About Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain

J. Ignacio Criado, Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, Spain

Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gomez, Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, Spain

ABSTRACT

At this point, the role of the concept Open Government (OG) has been key promoting transparency, participation and collaboration in public administration worldwide. This article presents research about the open government (OG) phenomena in Spanish municipalities over 50,000 inhabitants (146 municipalities), using a questionnaire. Particularly, the research objective of this article is looking at the perceptions of city managers responsible for OG policies in order to understand more about this emergent public policy in the local layer of government. The results are consistent with a notion of OG associated to terms like transparency or access to information, and less to collaboration, co-production, of technologies or electronic government. In addition, the results confirm the intention of city managers to promote transparency or access to information with OG policies, while other possible outcomes (collaboration, managerial improvements or reduction of management costs) are less popular. Finally, the implementation of OG policies remains in its initial stages, whereas they are much expanded in strategic plans or units/departments at the local level of government in Spain.

KEYWORDS

Adoption, City Managers, Open Government, Public Policy, Spain, Survey Research

INTRODUCTION

The purpose of this paper is examining the diffusion of the Open Government (OG) policy in the local level of government in Spain and the perception of those responsible of its implementation. This research departed from the need of empirical research about the OG concept and its application as a public policy. Particularly, this study addresses the perceptions of city managers responsible of its implementation in the Spanish local level of government. From here, this paper aims at expanding the dialogue about the research on OG, as well as the implementation of this emergent, albeit not new, policy field.

The evolution of OG has been enormous during recent times. The concept seems to be in continuous evolution, and a number of authors have contributed with valuable insights and evidence with very different research perspectives and objectives (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2013; Ganapati & Reddick, 2012; Gascó, 2014; Grimmelikhuijsen, 2012; Lathrop & Ruma, 2010; Meijer, Curtin & Hillebrandt; 2012; Oszlak & Kaufman, 2014; Ruvalcaba-Gomez, Criado, & Gil-Garcia, 2017; Scholl,

DOI: 10.4018/IJEGR.2018010101

Kubicek, Cimander, & Klischewski, 2012; Wijnhoven et al 2015; Yang, Pardo, & Wu, 2014). However, it is unclear that all of those who write, speak, and research about OG have the same realities in mind; on the contrary, it seems to be different ideas about this slippery concept.

The aim of this research implies the approximation to the institutional perception of local governments in Spain from the opinions of those responsible for managing this policy field. The research seeks to publicize the institutional point of view of local governments in what is understood as OG. This study presents three research questions: (1) What is the perception of those who manage OG about this concept? (2) What is the perception of those who manage OG regarding the level of development in their organization? (3) What are the realities of implementation of OG in local public administrations?

This paper offers the results of a questionnaire responded by those responsible of OG policies in the city councils of more than 50,000 inhabitants in Spain. The statistical analysis has permitted an exploratory answer of the abovementioned research questions; however, it also displays valuable conclusions that will support future investigation in the field. From this exploratory perspective, we tackle with a country that is recently very involved in the development of openness in government at different levels. The research assumes the hypothesis that OG is a concept widely used, but dispersed, and there are multiple perceptions about its contents and contours, both academically and in the governmental practice. Then, as a popular concept among academics and practitioners, it is interesting to know about the meaning among public managers, because this layer has closer links with citizens in everyday life.

The next section of the article offers the theoretical and conceptual framework of the research, including the attention to the OG antecedents, its conceptual scope, and the interest on perceptions of public managers. Then, the analytical strategy and the research methods are presented, including the questionnaire delivered to gather the data of the study. Fourth, the findings and analysis section present the data with descriptive statistical analysis, regarding three dimensions: (1) the perceptions about the OG concept; (2) the perceptions about the OG development; and (3) the realities of OG implementation in the units of analysis. At the end, the conclusion/debate section will sum up the most relevant findings of the study, opening the discussion for future contributions in this same policy field.

THEORETICAL AND CONCEPTUAL FRAMEWORK

This section presents the theoretical and conceptual framework of the paper. Broadly speaking, Open Government (OG) is not a recent concept. Parks (1957) entitled an article “The open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution”, in which he focused on the access and freedom of information in a political momentum characterized by the need of improving accountability. That article highlighted the importance of the context to understand OG, and the relationship of this concept with the political agenda of the moment. Here, our paper assumes the uniqueness of the actual wave of interest about OG, not only for the distinctiveness of the moment, but also because OG seems to claim its place as a public policy field in the governmental landscape.

A Few Antecedents About the Open Government Phenomenon

This new wave of OG derives from different reasons. One of them is the relatively recent revitalization coming from the “Memorandum for Transparency and Open Government”, first antecedent adopted under the Obama administration (January 21, 2009). Complementary, different international organizations, including the OECD, the World Bank or the Inter-American Development Bank, have contributed to put OG initiatives as an issue on top of the political and administrative agendas elsewhere. Additionally, the Open Government Partnership, a multilateral organization founded in 2011 and now including 69 national governments, has contributed to spread the voice of OG and, at the same time, boosting the adoption, and annual evaluation, of national action plans.

Other sources of the actual wave of OG initiatives and policies derives from the new technological agenda of change in government and public administration. During the first decade of the new century, the electronic or digital government agenda monopolized the attention of reformers and policy entrepreneurs in different contexts. After more than ten years, the Web 2.0, social technologies, and open data platforms has transformed the terms of the debate (Janssen, Charalabidis, & Zuiderwijk, 2012; Kassen, 2013; Khayyat, & Bannister, 2015). In broad terms, digital spaces have become areas of collaboration and platforms such as Wikipedia show the potential of collaborative dynamics in social life.

Examples of the new wave of technological contributions to the open government phenomena are growing in its importance. On the one hand, government have put in operation platforms to intercommunicate between policy areas and sectors (Scholl et al 2012; Linders, 2012; Fedorowicz, Sawyer, Williams, Markus, Tyworth & Schrier, 2014; Panagiotopoulos, Bigdeli, & Sams, 2014) Autonomous social media platforms like GovLoop (EE.UU. and Canada) and NovaGob (Latin American countries and Spain) also show the potential for public managers to innovate and exchange data, information, and knowledge beyond the traditional administrative silos (Criado, 2016; Criado, Rojas-Martín & Villordre, 2016; Whitmore, 2015). In addition, diverse open data initiatives have arisen, not only in national governments, but also in supranational levels (as is the case of the European Union (<https://data.europa.eu/>), and the local level (as Vancouver (<http://data.vancouver.ca/datacatalogue/cityStreets.htm>), San Francisco (<https://datasf.org/>) and New York (<https://nycopendata.socrata.com/>), Madrid (<http://datos.madrid.es/portal/site/egob>), etc.). Thus, interoperability, co-production, collaboration, horizontality, etc., are features embedded in the DNA of this new technological generation, also changing the landscape of public sector organizations.

Finally, the academic field has not been alien to this interest concerning OG phenomenon. As Criado, Ruvalcaba-Gomez and Valenzuela (forthcoming) has pointed out the OG research field is growing in importance and it is very near the electronic government research community. At the same time, the research of this field shows still little quantitative and explicative studies, very focused on Anglo-American countries, and with very diverse interests ranging from open data, electronic government, to social media, co-production, etc. Then, a community of researchers is on the making, at the same time, the OG concept and its scope is still in a process of consolidation elsewhere.

The Scope of the Concept Open Government: Transparency, Participation and Collaboration

Nowadays, we find different notions about OG. First, it must be noted that the OG should be understood beyond transparency. Transparency is not enough to achieve a government more open since it is necessary that the incentives for participation work to achieve collaboration between the government and the organized civil society. In the words of Meijer, Curtin and Hillebrandt (2012, p. 11) “open government is not only about openness in informational terms but also about in interactive terms”. Thus, these authors describe the OG as a matter of vision in government transparency and citizen voice in the public policy processes. This leads to understand the concept OG as a management model based on transparency, but also participation and collaboration (Lee & Kwak, 2012).

The three sub-areas of the OG concept arise together: Transparency, participation, and collaboration. They are constantly being re-thought and re-conceptualized, and they are broadly defined and even often confused with one another, especially participation and collaboration. In practice, these principles are related actions that allow their operationalization together. After the memorandum of President Obama was carried out, the three sub-areas have been concepts concerning several studies within the OG phenomenon (Abu-Shanab, 2015; Lathrop & Ruma, 2010; Meijer et al. 2012). From here, some state the existence of a maturity process from data transparency to collaboration in the policy-making and decisional processes.

Transparency as an OG sub-area is strongly associated with the right to access information and accountability. The different approach now is just that transparency in open government involves digital

transparency, based on open data (Barry & Bannister, 2014; Bates, 2014; Conradie, & Choenni, 2014; Janssen & Van den Hoven, 2015; Luna-Reyes, Bertot, & Mellouli, 2014; Mellouli, Luna-Reyes, & Zhang, 2014; Thompson, Ravindran, & Nicosia, 2015; Zuiderwijk & Janssen, 2014) and the exercise of a fundamental right, such as access to public information., the first stage of the OG is transparency but it is an insufficient condition.

Transparency requires collaboration via citizen participation. The latter located in the area of collaboration to improve the quality of public policies and to establish new ways of governing, but also to recreate conditions for development. Achieving an OG involves public ethics and commitment to transparency and participation to co-create and collaborate. It is also considered that transparency triggers legitimacy on governments (Sandoval-Almazán, 2011). They have even become a social demand today, this is the idea of government legitimacy linked to transparency, as it reinforces the confidence of a society in its government and political institutions (Hood, 2011; Jaeger & Bertot, 2010).

Transparency and participation are interdependent concepts to design open governments. According to Harrison and Sayogo (2014) transparency and participation have features that are complementary in the process to create an effective governance model. Participation represents a great value in civil society, and it is related to the citizens' involvement in the political processes and, as a consequence, consultation and deliberation with citizens and participation in the decision-making process. After the massive use of ICTs and the Internet, participation found a new way to link citizens and governments, which gave rise to the concept of electronic participation. This concept has also led to studies closely associated to social media networks (Aström et al., 2012; Bonsón, Royo & Ratkai, 2015; Gulati, Williams & Yates, 2014; Jho & Song, 2015; Medaglia, 2012; Sæbø, & Skiftenes, 2008; Susha & Grönlund, 2014).

Collaboration is the third sub-area in the OG policy field. Criado, Sandoval-Almazán, and Gil-García, (2013), Criado, Gascó and Jiménez (2011), among others, have pointed out that collaboration has to do with interoperability, co-production or social innovation and, therefore, the design, provision and evaluation of public services that generate public value. Panagiotopoulos (2014) fully associated collaboration with the co-design of public policies and the transformation of collective action. On the other hand, Lee and Kwak (2012) suggested a concept of collaboration as the highest level of evolution of OG initiatives, over transparency and participation, as it involves an increased interaction between governmental agencies and the civil society. Thus, the OG is perceived as a maturity model related to the three topics: Transparency, participation, and collaboration.

In sum, the scope of the OG concept is not understood without controversy. The state-of-the-art about OG offers some evidences about the term and some of its contours, albeit the application in government and public administration is not so well-defined. Then, the perceptions of policy entrepreneurs and public managers are also crucial to understand whether and how OG is actually becoming a policy field and to what extent OG has the opportunity to become an issue of interest in the public sphere of different countries.

Open Government and the Public Policy Agenda: The Perceptions of Public Managers

One may say that OG has accessed the political agenda in different countries claiming its role as a policy field. While it is not clear the scope of this (new?) policy field, in Kingdon (1995) terms, OG is now being promoted by a diverse group of policy entrepreneurs, who are acting as narrative builders, both inside and outside government, in the agenda-setting process. In different countries, politicians, policy-makers, open data activists, journalists, academics, technological business companies, NGOs, among others, are working together to make OG a concept deserving attention of the public opinion. At the same time, it is not clear its future as a policy field.

The attention to OG as a policy field has not been broadly developed. The work of Kingdon (1995) may be an excellent starting point as the model of multiple streams facilitates the understanding of how and why some issues become social problems and access the political agenda. Just to mention some

ideas, Kingdon (1995) conceives the political process regarding three streams operating autonomously: Problems, Policies, and Polity. The multiple streams model pays attention to the role of ideas and those who support them in the policy-making process. Then, the individuals involved and the process to take a decision are key to understand the alignment of problems, policies and polity streams. In other words, an issue becomes a social problem when an opportunity window opens up, this being the result of a specific contextual situation or the answer to a political dilemma.

Here, the objective is not using the Kingdon's model as a whole, but advance in the understanding of ideas and perceptions about OG. As we mentioned before, different policy entrepreneurs are working together in order to advance the public visibility of OG policies. Among them, public managers responsible of its implementation within public sector organizations are crucial to comprehend the type of initiatives adopted and their scope. In sum, the perceptions of city managers are essential to move forward in the comprehension of OG as a policy field, and the limits of the concept itself.

In the case of Spain, OG has become an issue of interest, not only because of its international impact, but also as a result of the political context. This favorable environment includes the attention to fiscal consolidation policies and the growing social preoccupation against governmental corruption, above all, in the local level of government (Villoria & Izquierdo, 2015). Consequently, the policy window opened to OG policies is even greater in the case of Spanish local governments than in other countries of the European Union or levels of government in the same country (Charron, Dahlström, Fazekas & Lapuente, 2016). Thus, the rest of this paper is oriented to present the research on city managers' perceptions about OG policies in the local level of government in Spain.

Being said that, very scarce or comparative information exists about the development of the OG in the local level of government in Spain. During the last years, the national government has promoted two action plans for the Open Government Partnership (OGP), including those oriented to foster administrative projects on this theme. More recently, the OGP action plan in force for the period 2017-2019 presents, for the first time, commitments oriented to promote OG in the local level of government. This includes the idea of having the Spanish Federation of Provinces and Municipalities (FEMP in Spanish) as a key player in this field.

Complementary, local governments have showed special attention to OG policies during this last term. Since 2015, different city councils, including some of the most populated cities (i.e. Valencia, Madrid, Barcelone, or Seville), have been very active with transparency and citizen participation policies, and in some cases, they have also implemented digital web platforms to enhance direct citizen participation (Decide Madrid, Decide Seville, or Decide Barcelona). In the case of Madrid, this is accompanied by its inclusion as one of the 15 OGP sub-national members. In fact, the City of Madrid has become a leading world-class example of OG policies all over the world.

ANALYTICAL STRATEGY AND RESEARCH METHODOLOGY

This section presents the analytical strategy guiding this paper and the research methods to gather the data for the analysis. This research aims at analyzing the Open Government (OG) phenomena in Spanish municipalities over 50,000 inhabitants (146 municipalities). Particularly, the research objective of this study is looking at the perceptions of city managers responsible of OG policies in order to understand more about this emergent public policy in the local layer of government. In order to achieve this purpose, the following research questions have been developed:

- **RQ1:** What is the perception of those who manage OG about this concept?
- **RQ2:** What is the perception of those who manage OG regarding the level of development in their organization?
- **RQ3:** What are the realities of implementation of OG in local public administrations?

Analytical Strategy

The analytical strategy of this research is guided by three dimensions directly connected with the research questions of the study. At this point, the research on OG is focused on normative approaches or case studies, with very few quantitative and comparative research on the field. Besides, the literature has little to say about the perceptions of city managers about this. Then, this study is intended to shed light on this, giving voice to those responsible OG policies in the local level of government.

The dimensions identified (that have served to develop the analysis of the questionnaire) are as follow:

- **Open Government Concept:** In this phase, the OG concept is a slippery one, and the notion of city managers about it is important to understand the focus of public policy in the field. Here, it is expected a vision of OG closer to transparency than other more sophisticated aspects, such as participation, collaboration or co-production of services.
- **Perceptions About Open Government Development:** This dimension is used to analyze the views of those responsible of OG policy projects. As has been unfolded in previous studies, it is expected that we will find an optimistic outlook regarding to the development and implementation and potential of OG in local governments.
- **Realities About Open Government Implementation:** This dimension of the research examines the implementation of OG in the governments under study. In particular, we consider whether or not the local governments have a strategic plan to implement OG initiatives and which department/unit is responsible for its management.

Consequently, this study is based on data on each of dimension identified above, as well as a descriptive analysis that allows the authors to infer some preliminary conclusions. The Table 1 shows the link between the analytical strategy (dimensions of interests) and the questions of the survey, the research method employed to collect the data for this research.

Methodology

In Spain, there exist over 8.000 municipalities; however, the majority of them do not have the size to manage complex public policies. In this study, we have selected those of more than 50.000 inhabitants (146), given that they have a population size and a level of activity that is more suitable for innovation in public policy. In addition, as the recent literature suggest, while national governments are leading the debate about OG internationally, local public administrations are also very active in the field worldwide (Criado, Ruvalcaba-Gomez & Valenzuela, forthcoming).

The technique employed to collect data consisted in a questionnaire performed by the authors (the survey is openly available in the Appendix 1). The questionnaire comprises 26 questions directed to those people in charge of the OG policy in the city council. The database was compiled by searching the institutional websites of each municipality, as well as contacting by telephone to municipalities and confirming contacts. The questionnaire fieldwork took place from 13th April to 31st July 2016 and the rate of response was almost 80% (with 115 valid responses). This questionnaire obtained a high level of commitment of those in charge of the OG policy in the Spanish local governments, confirming the quality and representativeness of the study.

The survey was validated through reviews with colleagues working in the field of public administration in Spain. At the same time, it is worth to mention this is the first survey on this nature in this country, both focused on OG and administered to public managers in the local level of government devoted to guide this realm. This survey yields new data with no precedent and constitute a primary source of information on this theme. Public managers who answered the survey headed units/departments leading OG policies within the universe of surveyed city councils. In order to reach this group of public officials, first, we conducted a search through official web sites. Second, we

Table 1. Analytical strategy and the questionnaire of the research

Dimension of interest	Survey question	Answer options	Condition of the answer
1. Open government concept	From the following options, what Open Government is for you?	<ul style="list-style-type: none"> • A policy of access to information • A new model of governance to be accountable • A design of citizen participation • Transparency, open data, participation and collaboration • The use of new technologies between government and citizens • The application of democratic values by the government • Consultations and citizens' assemblies • Management and government administration electronically • Social networks and online collaborative platforms 	Multi-answer (with a maximum of 3 options)
1. Open government concept	What level of association with Open Government do you think the following concepts have?	<ul style="list-style-type: none"> • Open Data • Democracy • Collaboration • Transparency • Social Networks • Electronic Government • Participation • Smart Cities • New Technologies • Interoperability • Access to Information • Co-creation Policies 	From 1 to 5 (5 is totally associated and 1 is not associated at all)
1. Open government concept	What do you consider the main benefits of Open Government?	<ul style="list-style-type: none"> • Transparency and access to information • Reducing management costs • Improving the quality of democracy • Greater participation and collaboration • Social inclusion through new technologies • Boosting the economy • Other 	Multi-answer (with a maximum of 3 options)
2. Perceptions about Open government development	What are the main reasons because of your city council is implementing Open Government?	<ul style="list-style-type: none"> • Encourage citizen participation • Increase transparency • Co-producing public policies • Promote communication with citizens • Provide government information • Improve management processes • Reduce the resources required for the operation of the administration • Create collaborative online environments • Regulatory compliance • Improve interdepartmental and intergovernmental relationship • Other 	Multi-answer (with a maximum of 3 options)
2. Perceptions about Open government development	How important do you think Open Government is in your city council?	From 1 to 5	From 1 to 5 (5 is totally important and 1 is not important at all)
2. Perceptions about Open government development	What is your personal perception of success in implementing Open Government in your city council?	From 1 to 5	From 1 to 5 (5 is totally successful and 1 is not successful at all)
3. Realities about Open government implementation	Are Open Government initiatives documented in strategic plans of your city council?	<ul style="list-style-type: none"> • Yes • No, but it is planned to develop in less than a year • No, it is not yet planned • I do not know 	
3. Realities about Open government implementation	Which unit or department is responsible for managing Open Government in your city council?	<ul style="list-style-type: none"> • Communication • Participation • Open government • New technologies and computing • Mayoralty • Transparency • None specifically • Other (more than one area) 	Multi-answer (with a maximum of 3 options)

Source: Own elaboration

directly contacted them by phone confirming their availability to participate in the survey and their functional roles. In this last case, our study reported OG units/departments or related areas, including names as transparency, citizen participation, electronic participation, computing/informatics, or participation and new technologies.

DATA AND FINDINGS

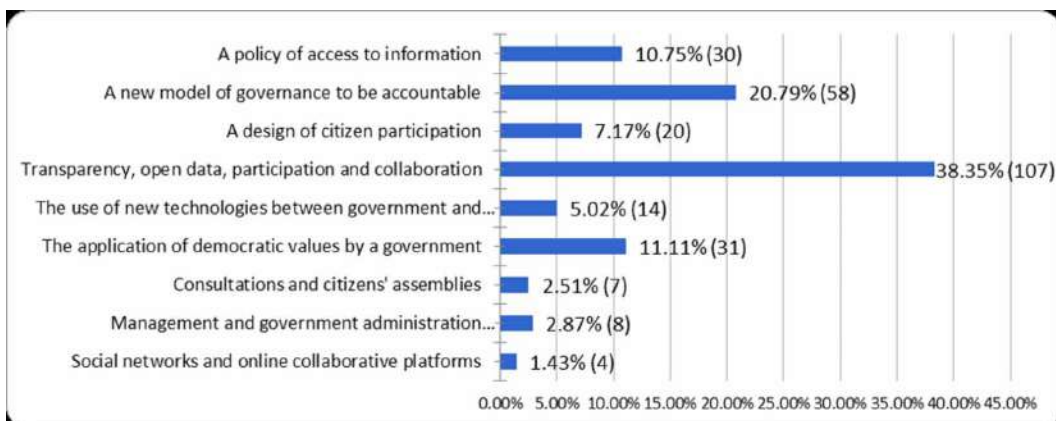
This section presents the results of the data analysis derived from the questionnaire. Of the 146 local governments with more than 50,000 inhabitants in Spain, a total of 115 answered the survey (almost 80%). The statistical analysis should be interpreted within a context of a recent adoption of Open Government policies and initiatives at this level of government, and then, they are at an early moment of development. Descriptive statistical analysis will help to answer (in exploratory basis) the questions raised in the previous section: (1) What is the perception of those who manage OG about this concept? (2) What is the perception of those who manage OG regarding the level of development in their organization? And, (3) what are the realities of implementation of OG in local public administrations?

Open Government Concept

The conceptualization public problem is important to understand the focus and scope of public policy choices. As mentioned before, the concept OG is not completely beyond of controversy, then it is important to explore the perception of city council managers about it, as this will help to comprehend the orientation of public policy decisions. Besides, this concept has been associated to other areas of interest, such as transparency, participation, collaboration, etc. Then, this part of the research is intended to have a clearer idea about the concepts linked to this concept, and the benefits they derived from it.

The first question of this dimension refers to the direct perceptions about the concept OG. The majority of city managers have predominantly opted for the comprehensive notion “*Transparency, open data, participation, and collaboration*” (38,35%), which includes the different categories of the concept. Other less selected options refer to the notion of accountability (“*a new model of governance to be accountable*”) (20,79%), democratic values (“*the application of democratic values by a government*”) (11,11%), and access to information (“*a policy of access to information*”) (10,75).

Figure 1. Perceptions about the Open Government concept. Source: Own elaboration. Question: From the following options, what Open Government is for you? (N=279). Multi-answer (with a maximum of 3 options)



Other aspects such as citizen participation, use of technologies or social media, etc., deserve slightest attention from city managers (see Figure 1).

To be even more precise, the following question asked for the level of association of the OG concept with other close notions. In this case, the concepts with the highest level of association with OG are “*Transparency*” (4,81), and “*Access to information*” (4,75), both being clearly oriented to the transparent side of OG. A second group of notions with the best scores are “*Participation*”, (4,66), “*Open data*” (4,59), and “*Democracy*” (4,53). Finally, among the best scores, while not so associated are “*Collaboration*” (4,36) and “*Co-creation policies*” (4,19), in both cases putting the collaborative side of OG as less important for city managers (see Table 2).

On the other side remain the concepts with much less connection to OG from the point of view of city managers. Here, the notions of “*Social networks*” (3,51), “*Smart cities*” (3,54), “*Interoperability*” (3,84) and “*Electronic government*” (3,86) are clearly out of the scope of city managers. Different interpretations may arise from the results, including the limited attention to the technological side of OG, the non-technological profiles of respondents, or even the lack of technological literacy of this group of city managers. In any case, this approach may introduce some bias, and limitations, in future OG actions.

Finally, this dimension of the study addressed the perception about the benefits associated to OG (see Figure 2). Here, the option “*Transparency and access to information*” (33,43%) gathered more support, than other expected dimensions of OG, like “*Greater participation and collaboration*” (28,57%), or “*Improving the quality of democracy*” (28,57%). This group of three options concentrated almost all the answers, leaving much more behind other possible benefits oriented to reduce costs of the internal management in the city council (“*Reducing management costs*”) (3,65%) or promoting the economic side of OG (“*Boosting the economy*”) (3,04%).

Perceptions about Open Government Development

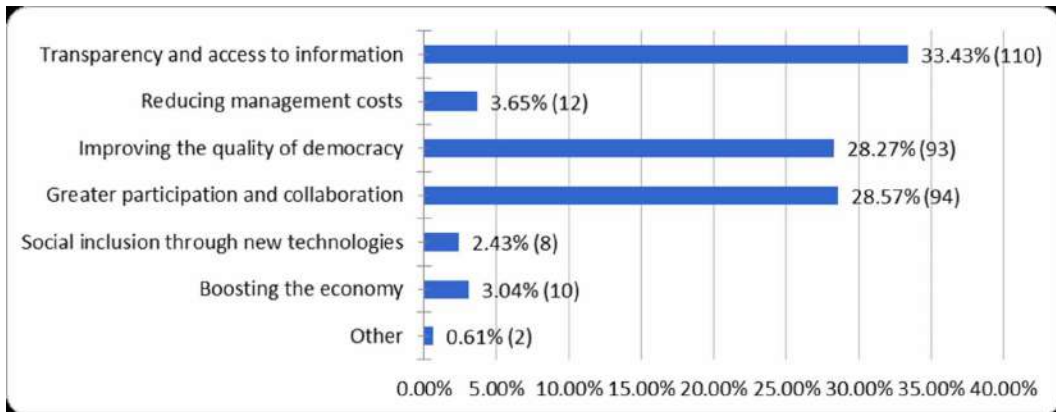
This category refers to the views of city managers about OG public policy in their city councils. The study of this dimension helps to unfold the outlook of those responsible of OG initiatives about implementation and potential in local government. Here, the survey addressed the reasons to implement

Table 2. Level of association of Open Government with other concepts (from 5 totally associated to 1 not associated at all)

Concepts	Mean	SD
Open Data	4.59	(0.73)
Democracy	4.53	(0.79)
Collaboration	4.36	(0.92)
Transparency	4.81	(0.43)
Social Networks	3.51	(0.96)
Electronic Government	3.86	(0.95)
Participation	4.66	(0.56)
Smart Cities	3.54	(1.01)
New Technologies	3.90	(0.91)
Interoperability	3.84	(1.02)
Access to Information	4.75	(0.45)
Co-creation Policies	4.19	(0.93)

Source: Own elaboration. Question: What level of association with Open Government do you think the following concepts have? (N=115)

Figure 2. Benefits of Open Government. Source: own elaboration. Question: What do you consider the main benefits of Open Government? (N=329). Multi-answer (with a maximum of 3 options)

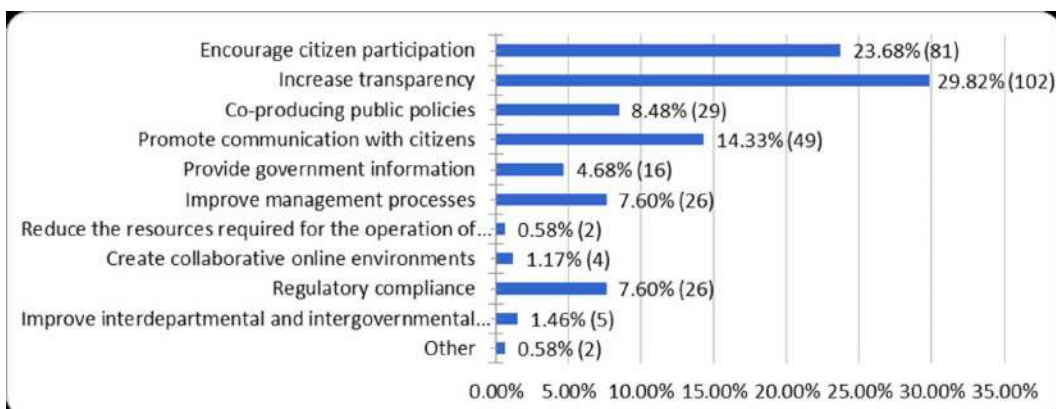


OG initiatives, the perception about their importance in the city councils, and finally, the opinion about the level of success in the process of implementation at the local level.

In the first instance, city managers had to choose among different reasons to implement OG initiatives in the city council (see Figure 3). In some extent, the results of this part are consistent with the concept of OG that city managers unfolded in the previous paragraphs. Hence, transparency (“*Increase transparency*”) (29,82%), and participation (“*Encourage citizen participation*”) (23,68%) motivations are the most addressed in the study. They maintain a significant distance to other categories such as “*Promote communication with citizens*” (14,3%) or “*Co-producing public policies*” (8,48%).

Looking at the other side of the coin, other potential reasons to implement OG initiatives are out of the interest of city managers. Within this category stands various like “*Improve management processes*” (7,6%), assure “*Regulatory compliance*” (7,6%) or “*Reduce the resources required for the operation of government*” (0,58%). These results provide evidence of the general focus of OG initiatives, oriented to promote transparency or participation, while it is not clear whether they also serve to improve or innovate governments and public administration in broader terms.

Figure 3. Reasons to implement Open Government initiatives in the city council. Source: own elaboration. Question: What are the main reasons because of your city council is implementing Open Government? (N=342). Multi-answer (with a maximum of 3 options)



The second category of this dimension draws the OG city managers' perceptions about their importance in the city council in general (see Figure 4). Here, they show a very optimistic approach, as more than 70% of them answer in the most positive options. In fact, only very few cases (7) chose the opposite options. In some extent, this (very) optimistic perception confirms, at least in some extent, a more general sense about OG as one of the "hot" topics in this local legislature in Spain (2015-2018). Specially, after some years of economic crises, fiscal consolidation and the social attribution to the local level of government of most of the corruption cases sprung during the previous legislatures in the country.

The previous approach is completed with the attention to a more specific perception to the success in the implementation process of OG initiatives (see Figure 5). In this category the optimistic view is less exhibited than in the earlier instance, however it seems to be a general sense of the positive opportunities for this emergent public policy field. This may coincide with the first steps of the majority of OG initiatives initiated during the first months of this local legislature.

Realities About Open Government Implementation

This last dimension of the study presents data about the implementation of OG in the local governments. In first instance, we consider whether or not the local governments have a strategic plan to implement OG initiatives. Strategic plans are formal documents summarizing the motivation, objectives, and actions of an organization about a policy field. In the public sector, they are of interest because they allow to correctly orientate the introduction and management of a public policy. At the same time, the existence of a document of this type provide evidence of the existence of previous attention to the topic involved. Then, in the case of OG policy in the local level of government it is important to know the existence or not of strategic plans.

Most of the local government interviewed (42%) have confirmed the existence of a strategic plan or document to develop their public policy of OG (see Figure 6). This confirms a medium stage of implementation within this level of government as a whole. Nonetheless, it is also of interest to know that an important amount of cases (33%) have planned *to develop an OG strategic plan in less than a year*. Finally, only in 22% cases do not foresee a strategic plan of this type ("No, it is not yet planned"). In sum, while it can be debatable if this aspect is not important, what is beyond doubt is the growing relevance of OG as an emergent area of implementation in the local level of government in Spain.

The organizational dimension of the OG policy intends to identify the department, unit or area of the city council involved in its management. The data in the Figure 7 help us to understand the strategic orientation that is being taken in the adoption of this new public policy in the city council.

Figure 4. Perception of Open Government importance in the city council (from 5 totally important to 1 not important at all). Source: own elaboration. Question: How important do you think Open Government is in your city council? (N=115)

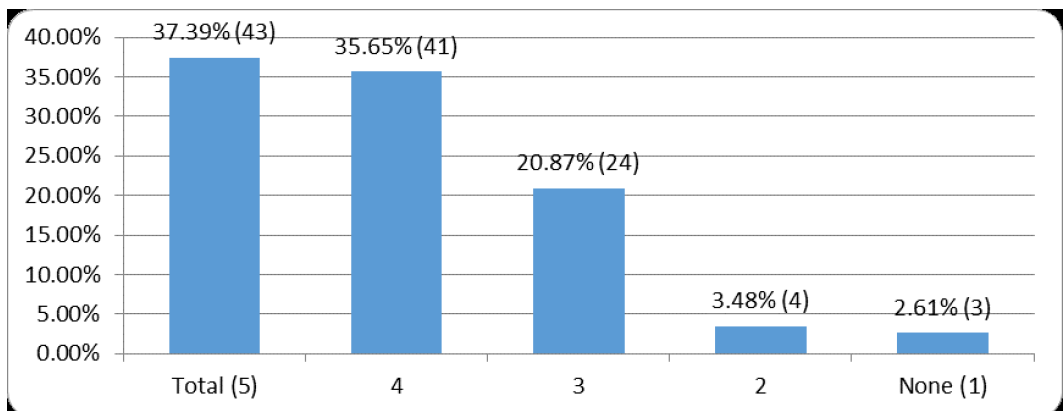


Figure 5. Perception of success in the process of Open Government implementation at the city council (from 5 totally successful to 1 not successful at all). Source: own elaboration. Question: What is your personal perception of success in implementing Open Government in your city council? (N=115)

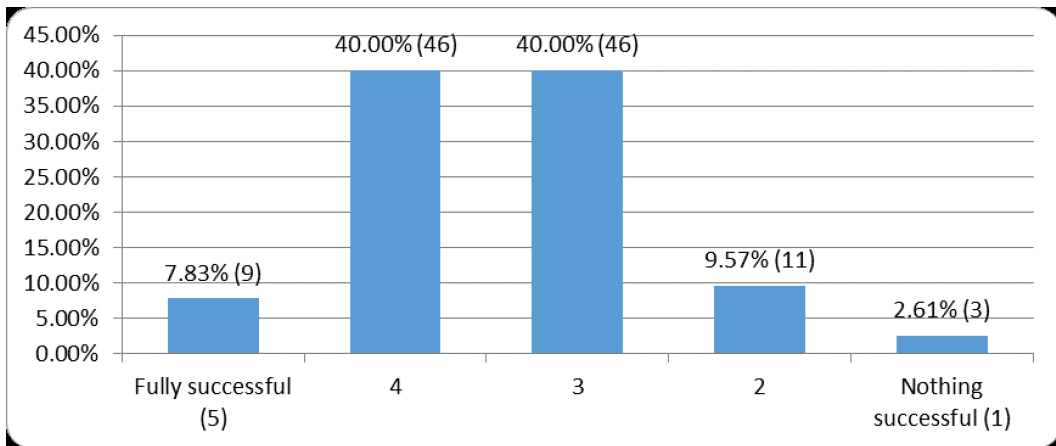
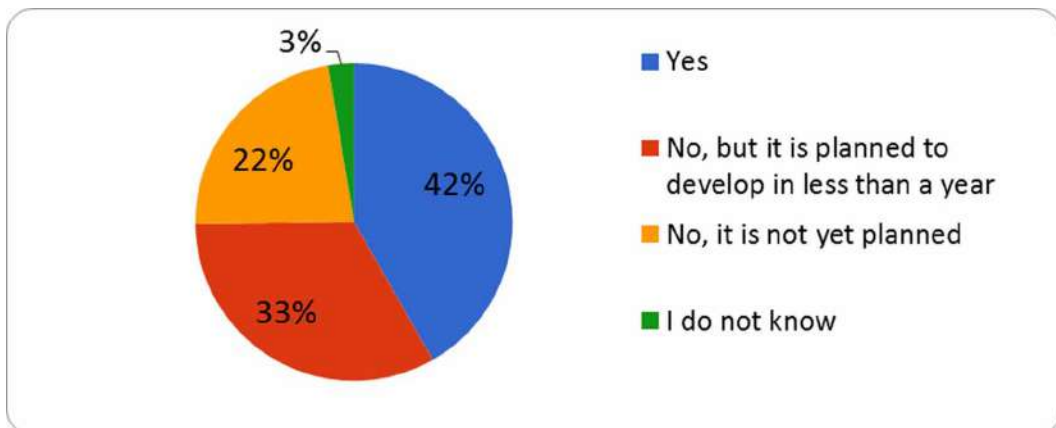


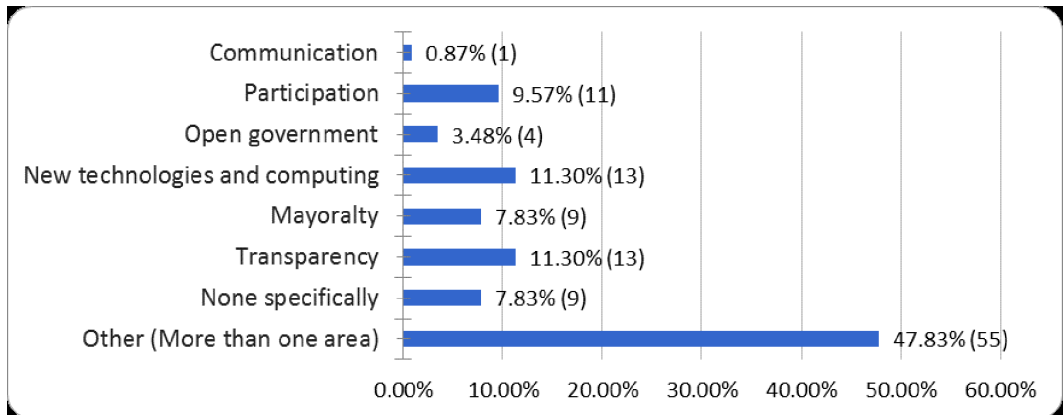
Figure 6. Existence of a strategic plan to implement the Open Government policy. Source: own elaboration. Question: Are Open Government initiatives documented in strategic plans of your city council? (N=115)



In addition, we provide information about whether or not the management of the OG policy is carried out by one department or more than one (centralized or decentralized). This is significant because it helps to understand the dynamics of implementation, including the relationship of this new field of public policy within the rest of the organization.

The data collected confirm the prevalence of the option “*Other (more than one area)*”. The option of “*Other*” highlights the combination of areas of participation, transparency and new technologies, as 22 of the 55 cases combine two of these three units/departments. It is also important to note that some answers within this category stated that OG policy is managed in very different type of units. Among the areas mentioned in the answers are: *Modernization and planning*, *Strategic planning*, *Innovation*, or *Good governance*. In all these cases, the management of the OG is not centralized within a unique department, confirming the heterogeneous or transversal nature of the OG policies in the local layer of government in Spain.

Figure 7. Unit/department managing the Open Government policy in the city council. Source: own elaboration. Question: Which unit or department is responsible for managing Open Government in your city council? (N=115)



On the other hand, the results illustrate the existence of less numerous centralized experiences managing this new public policy in the city councils. In these cases, the department in charge of the OG initiative range from *New technologies and computing* (11,3%), *Transparency* (11,3%), and *Participation* (9,57%). Other areas are much more marginal, including the department of the Mayor or Local President (*Mayoralty*), or the option *Open Government*, department/unit created in only four cases. In future studies we will focus on these four cases to identify whether or not they are managing OG policy from a different perspective.

CONCLUSION AND DEBATE

This paper has examined the diffusion of the Open Government (OG) public policy in the local level of government in Spain and the perception of those responsible of its implementation. The research of this paper departed from the need of empirical research about the concept OG as a public policy and its management, above all, the perception of city managers responsible of its implementation in the local level of government. In doing so, the study has presented three research questions based on the state-of-art of OG research: (1) What is the perception of those who manage OG about this concept? (2) What is the perception of those who manage OG regarding the level of development in their organization? (3) What are the realities of implementation of OG in local public administrations? The rest of the paper shows the results of a questionnaire responded by those responsible of OG policies in the city councils of more than 50,000 inhabitants in Spain. The descriptive statistical analysis has permitted an exploratory answer of the abovementioned research questions, however it also displays valuable (and unpublished yet) conclusions that will support future investigation in the field.

The first dimension of the study about the Open Government Concept has offered conclusions about its sense for the city managers interviewed. On the one hand, city managers associate the notion of OG with terms like transparency, access to information, accountability, and citizen participation. Less attention is deserved to other concepts such as collaboration, co-production, or open data. As pointed out in previous pages, the technological dimension of OG is almost out of scope of this group of city managers, as they do not give consideration to this dimension of the concept. In the same line remains the potential benefits of OG initiatives, including the lack of attention to managerial paybacks from its implementation in local city councils.

Also, the second dimension of the study including the Perceptions about Open Government development has provided conclusions of interest. Particularly, data are consistent with the OG concept that city managers expressed initially (based on transparency as core idea). Other issues,

specially co-production or collaboration are much less popular for city managers, while managerial improvements or reduction of management costs are even less inspiring for them. At the same time, they express an optimistically oriented perception about the OG importance in their city councils, albeit it is less positive when they respond about their perception about the success in the process of OG implementation at the city council.

The third dimension of the study refers to the realities of OG implementation in the city council. Further from perceptions, this part of the research investigates the extent to which OG policies have been institutionalized in the city councils studied. On the one hand, the most part of city councils have adopted a strategic plan (or plan to do it in less than one year) in order to develop their OG public policy. On the other hand, the city council surveyed offer different approaches to the management of OG. In most of the cases, it is part of the span of responsibility of more than one department/unit of the city council (in general, a combination of transparency, participation, or technologies). In cases in which only one department/unit concentrates this emergent public policy, the labels vary from new technologies and computing to the mayor's department. Only four Open Government departments/units have been identified in the moment of finishing the fieldwork.

From here, the implications of this study are manifold. Theoretically, this paper confirms the relevance of OG ideas and perceptions to understand the complexity of this concept. OG city managers are key policy entrepreneurs as they are responsible of its implementation in their organizations and their local communities as a whole. The results of this research illustrate that main ideas and views about OG and its implications: Transparency is the key feature of OG policies in Spanish local governments. In this case, and from Kingdon's (1995) perspective, the OG will maintain its role in the political agenda whether fiscal consolidation policies and social rejection to governmental corruption practices maintain its social relevance.

From the perspective of research, this study contributes to the empirical analysis of OG. OG research need further empirical studies, as most of the recent contributions are normative oriented or very focused on the technological side of open data policies. The interest of Social Science about OG needs to strengthen the focus of research regarding questions, like why some governments adopt and implement OG policies while others keep the same; or why some countries (or regions) are more skeptical to OG than are others. Besides, this seems to be an emergent type of policy that may be studied using different theoretical lenses, not only the Kingdon's model of multiple streams. Here, other theoretical models are proposed, including those studying the success of policy diffusion (Rogers, 2004), the new institutionalism (March & Olsen, 1984), among others.

This article also raises some managerial and practical implications. On the one hand, our findings reflect the importance of developing a comprehensive vision of OG policies, in order to give coherence to the implementation of transparency, citizen participation, and collaboration initiatives in the same organization. At the same time, OG policies rely on the existence of structures and people trained to deal with new challenges and societal needs/demands. Besides, some of the new demands require alternative spaces and instruments to be implemented, including forums, hackatons, gov jams, living and social innovation labs, or social platforms for digital participation. All of them are examples of the blurring boundaries of the public sector in the future, and the need to create collaborative spaces with citizens to foster co-production of innovative public services. Here, the existence and promotion of open data will catalyze most of the abovementioned changes.

Thus, local governments represent the natural landscape for future changes in public administration oriented to develop smartness in government. One of the most salient practical implications of this study is the emergence of a new post-new public management paradigm directed to make the most of transparency, participation, and collaboration with citizens, transforming the decision-making process, and the solution of local problems. The idea of smartness in governance, including real-time transparency, the use of massive data for the analysis of reality, and the adoption of crowdsourced decisions, may transform the future of cities, as it is occurring with collective action.

This article presents some limitations and ways forward. On the one hand, our study is focused on Spain and municipalities with more than 50,000 inhabitants, so results are not directly generalizable to other contexts and levels of government. On the other hand, our results are based on an exploratory-descriptive analysis of data, in one single country, that opens up the door to future explanatory studies, based on more sophisticated statistical techniques, and cross-country comparative efforts. These limitations clearly represent future ways to move forward the agenda of research on this topic.

In sum, this paper aspired to join an international conversation about the development and implementation of OG policies. The internationalization of this topic needs making methods and research techniques open for replication in different contexts, applying the “open” logic to research and science. Additionally, this implies internationally oriented efforts to understand the local contexts in which these policies are implemented. If some of these conditions are not met in the near future, OG research may be at risk of being faded instead of a means for government and social transformation.

REFERENCES

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453–463. doi:10.1016/j.giq.2015.07.002
- Aström, J., Karlsson, M., Linde, J., & Pirannejad, A. (2012). Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors. *Government Information Quarterly*, 29(2), 142–150. doi:10.1016/j.giq.2011.09.008
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399–418. doi:10.1016/j.giq.2015.07.006
- Barry, E., & Bannister, F. (2014). Barriers to open data release: A view from the top. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 129–152.
- Bates, J. (2014). The strategic importance of information policy for the contemporary neoliberal state: The case of open government data in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 31(3), 388–395. doi:10.1016/j.giq.2014.02.009
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52–62. doi:10.1016/j.giq.2014.11.001
- Charron, N., Dahlström, C., Fazekas, M., & Lapuente, V. (2016). *Careers, connections and corruption risks in Europe*. Available at SSRN. *The Quality of Government Institute*. University of Gothenburg.
- Clarke, A., & Francoli, M. (2014). What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members. *EJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(1), 248–266.
- Conradie, P., & Choenni, S. (2014). On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31. *Supplement*, 1(0), S10–S17.
- Criado, J. I. (2013). Open Government, Social Media y Sector Público. In R. Cotarelo (Ed.), *Ciberpolítica. Las Nuevas Formas de Acción Política* (pp. 57–78). Valencia: Tirant.
- Criado, J. I. (Ed.). (2016). *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I., Gascó, M., & Jiménez, C. E. (2011). Interoperabilidad de Gobierno electrónico en Iberoamérica. Estudio comparativo y recomendaciones de futuro. *Reforma y Democracia*, 50, 77–104.
- Criado, J. I., Rojas-Martín, F., & Villodre, J. (2016). Open collaboration among practitioners and public management researchers in the social media era. The case of NovaGov. (Hong Kong, 13-15 April 2016). In *20th Annual Conference International Research Symposium on Public Management*.
- Criado, J. I., Ruvalcaba-Gomez, E. A. & Valenzuela, R. (forthcoming). *Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the Literature*.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, R. (2013). Government Innovation through Social Media. *Government Information Quarterly*, 30(4), 320–328. doi:10.1016/j.giq.2013.10.003
- Fedorowicz, J., Sawyer, S., Williams, C. B., Markus, M. L., Dias, M., Tyworth, M., & Schrier, R. et al. (2014). Design observations for interagency collaboration. *Government Information Quarterly*, 31(2), 302–316. doi:10.1016/j.giq.2013.11.006
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115–122. doi:10.1016/j.giq.2011.09.006
- Gascó, M. (2014). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. New York: Springer.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). Transparency and trust. an experimental study of online disclosure and trust in government [Doctoral thesis]. Utrecht University, Netherlands.
- Gulati, G. J., Williams, C. B., & Yates, D. J. (2014). Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison. *Government Information Quarterly*, 31(4), 526–533. doi:10.1016/j.giq.2014.07.005

- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513–525. doi:10.1016/j.giq.2014.08.002
- Hood, C. (2011). From FOI world to wikileaks world: A new chapter in the transparency story? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 24(4), 635–638. doi:10.1111/j.1468-0491.2011.01546.x
- Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371–376. doi:10.1016/j.giq.2010.05.003
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268. doi:10.1080/10580530.2012.716740
- Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015). Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363–368. doi:10.1016/j.giq.2015.11.007
- Jho, W., & Song, K. J. (2015). Institutional and technological determinants of civil e-participation: Solo or duet? *Government Information Quarterly*, 32(4), 488–495. doi:10.1016/j.giq.2015.09.003
- Kassen, M. (2013). A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. *Government Information Quarterly*, 30(4), 508–513. doi:10.1016/j.giq.2013.05.012
- Khayyat, M., & Bannister, F. (2015). Open data licensing: More than meets the. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 20(4), 231–252. doi:10.3233/IP-150357
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492–503. doi:10.1016/j.giq.2012.06.001
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446–454. doi:10.1016/j.giq.2012.06.003
- Luna-Reyes, L. F., Bertot, J. C., & Mellouli, S. (2014). Open government, open data and digital government. *Government Information Quarterly*, 31(1), 4–5. doi:10.1016/j.giq.2013.09.001
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734–749. doi:10.2307/1961840
- Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, 29(3), 346–360. doi:10.1016/j.giq.2012.02.010
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237–245. doi:10.1016/j.giq.2015.04.006
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10–29. doi:10.1177/0020852311429533
- Mellouli, S., Luna-Reyes, L., & Zhang, J. (2014). Smart government, citizen participation and open data. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19(1), 1–4.
- Panagiotopoulos, P., Bigdeli, A. Z., & Sams, S. (2014). Citizen–government collaboration on social media: The case of twitter in the 2011 riots in England. *Government Information Quarterly*, 31(3), 349–357. doi:10.1016/j.giq.2013.10.014
- Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Ruvalcaba-Gomez, E., Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2017). Public Managers' Perceptions about Open Government: A Factor Analysis of Concepts and Values. In *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 566–567). ACM. doi:10.1145/3085228.3085248

- Sæbø, Ø., Rose, J., & Skiftenes Flak, L. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25(3), 400–428. doi:10.1016/j.giq.2007.04.007
- Sandóval-Almazán, R. (2011). The two door perspective: An assessment framework for open government. *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2), 166–181.
- Sayogo, D. S., & Pardo, T. A. (2013). Exploring the determinants of scientific data sharing: Understanding the motivation to publish research data. *Government Information Quarterly*, 30. *Supplement*, 1(0), S19–S31.
- Scholl, H. J., Kubicek, H., Cimander, R., & Klischewski, R. (2012). Process integration, information sharing, and system interoperability in government: A comparative case analysis. *Government Information Quarterly*, 29(3), 313–323. doi:10.1016/j.giq.2012.02.009
- Susha, I., & Grönlund, Å. (2012). eParticipation research: Systematizing the field. *Government Information Quarterly*, 29(3), 373–382. doi:10.1016/j.giq.2011.11.005
- Thompson, N., Ravindran, R., & Nicosia, S. (2015). Government data does not mean data governance: Lessons learned from a public sector application audit. *Government Information Quarterly*, 32(3), 316–322. doi:10.1016/j.giq.2015.05.001
- Villoria, M., & Izquierdo, A. (2015). *Ética Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Tecnos-INAP.
- Whitmore, A. (2014). Using open government data to predict war: A case study of data and systems challenges. *Government Information Quarterly*, 31(4), 622–630. doi:10.1016/j.giq.2014.04.003
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30–42. doi:10.1016/j.giq.2014.10.002
- Yang, T., Pardo, T., & Wu, Y. (2014). How is information shared across the boundaries of government agencies? an e-government case study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 637–652. doi:10.1016/j.giq.2014.05.002
- Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17–29. doi:10.1016/j.giq.2013.04.003

APPENDIX 1

Questionnaire

- From the following options, what Open Government is for you? Multi-answer (with a maximum of 3 options)
 - A policy of access to information
 - A new model of governance to be accountable
 - A design of citizen participation
 - Transparency, open data, participation and collaboration
 - The use of new technologies between government and citizens
 - The application of democratic values by the government
 - Consultations and citizens' assemblies
 - Management and government administration electronically
 - Social networks and online collaborative platforms
- What level of association with Open Government do you think the following concepts have? From 1 to 5 (5 is totally associated and 1 is not associated at all)
 - Open Data
 - Democracy
 - Collaboration
 - Transparency
 - Social Networks
 - Electronic Government
 - Participation
 - Smart Cities
 - New Technologies
 - Interoperability
 - Access to Information
 - Co-creation Policies
- What are the main reasons because of your city council is implementing Open Government? Multi-answer (with a maximum of 3 options)
 - Encourage citizen participation
 - Increase transparency
 - Co-producing public policies
 - Promote communication with citizens
 - Provide government information
 - Improve management processes
 - Reduce the resources required for the operation of the administration
 - Create collaborative online environments
 - Regulatory compliance
 - Improve interdepartmental and intergovernmental relationship
 - Other
- What do you consider the main benefits of Open Government? Multi-answer (with a maximum of 3 options)
 - Transparency and access to information
 - Reducing management costs
 - Improving the quality of democracy
 - Greater participation and collaboration
 - Social inclusion through new technologies

- Boosting the economy
- Other
- Are Open Government initiatives documented in strategic plans of your city council?
 - Yes
 - No, but it is planned to develop in less than a year
 - No, it is not yet planned
 - I do not know
- Mention the main actions of Open Government that is carried out by the City Council. (Open question)
- How important do you think Open Government is in your city council? From 1 to 5 (5 is totally important and 1 is not important at all)
- What is your personal perception of success in implementing Open Government in your city council? From 1 to 5 (5 is totally successful and 1 is not successful at all)
- Has your city council any specific municipal regulations on government transparency?
 - Yes
 - No, but it is planned to develop in less than a year
 - No, it is not yet planned
 - I do not know
- What kind of tools are using by the city council to be more transparent?
 - Citizen Service Offices
 - City Council website
 - Transparency website
 - Blogs
 - Wikis
 - Social networks
 - Other web 2.0 tools (whatsapp, periscope, mashups, RSS)
 - Other:
- What do you think are the three most effective tools used by the City Council to be transparent?
 - Citizen Service Offices
 - City Council website
 - Transparency website
 - Blogs
 - Wikis
 - Social networks
 - Other web 2.0 tools (whatsapp, periscope, mashups, RSS)
 - Other:
- What is your personal perception of success in implementing transparency actions in your city council? From 1 to 5 (5 is totally successful and 1 is not successful at all)
- What kind of citizen participation tools are used by your city council?
 - Citizen Service Offices
 - Neighborhood councils
 - Institutional Website
 - Participation Website
 - Blogs
 - Wikis
 - Social networks
 - Email
 - Public Forums
 - Telephone line
 - Other

- What do you think are the three most effective tools used by the City Council to promote citizen participation?
 - Citizen Service Offices
 - Neighborhood councils
 - Institutional Website
 - Participation Website
 - Blogs
 - Wikis
 - Social networks
 - Email
 - Public Forums
 - Telephone line
 - Other
- What is your personal perception of success in implementing citizen participation actions in your city council? From 1 to 5 (5 is totally successful and 1 is not successful at all)
- Does your City Council releases “open data” in reusable format that can be edited and processed by the citizens?
 - Yes
 - No, but it is planned to develop in less than a year
 - No, it is not yet planned
 - I do not know
- What is your personal perception of success in implementing open data actions in your city council? From 1 to 5 (5 is totally successful and 1 is not successful at all)
- Do you know the Open Government Partnership “OGP”?
 - Yes
 - No
 - I heard something about
- Which unit or department is responsible for managing Open Government in your city council? Multi-answer (with a maximum of 3 options)
 - Communication
 - Participation
 - Open government
 - New technologies and computing
 - Mayoralty
 - Transparency
 - None specifically
 - Other (more than one area)
- What is the field of study of the person responsible for managing Open Government in the City Council?
 - Journalism / communication
 - Law
 - Political Sciences
 - Computing
 - Public administration
 - Engineering
 - Other
- What type of relationship do you have with the City Council?
 - Political position
 - Administrative position
 - External consultant

- Other
- Please indicate the name of the person filling out the questionnaire, organizational unit, and position.
- Please indicate how old are you?
- Gender
 - Man
 - Woman
- If you are not the person responsible for Open Government in the city council, please indicate the person who holds that position.
- What is the name of your city council?

J. Ignacio Criado is an associate professor at Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid, Spain, and research fellow at Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany). He has been visiting researcher in different international institutions (Monash University, University of Manchester, London School of Economics, or European Institute of Public Administration), and visiting fellow at Oxford Internet Institute, University of Oxford. His academic record includes diverse books, chapters, and journal articles; he is the author or co-author of articles published in Government Information Quarterly, Social Science Computer Review, Information Polity, International Journal of Electronic Governance, Internacional Journal of Public Sector Management, Gestión y Política Pública, Revista de Estudios Políticos, Revista Internacional de Sociología, Innovar. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales or Reforma y Democracia. He has collaborated in training courses and delivered consultancy projects for diverse international organizations, including the Latin American Center for Developing Administration (CLAD), UNESCO, or the Ibero-American Youth Organization, also Google Spain, INAP, AEVAL and other public organizations at different levels of government. He has been evaluator of the European Awards for e-Government of the European Commission, and author of the Ibero-American Interoperability Framework. He is co-founder of NovaGob and Director of NovaGob. Lab, the first Governance Lab for Public Innovation in Spain.

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez is a researcher and PhD candidate at the Universidad Autónoma de Madrid (UAM) in Spain. He received his bachelor's degree in Law from the Universidad de Guadalajara (UDG) in Mexico. He also received a Master in Public Policy of Local Governments, and a Master in Public Management in Virtual Environments from UDG. In recent years he has presented his research advances in seminars and conferences and has also published articles and chapters related to Open Government (Transparency, e-Participation, Open Data). Edgar has been "visiting scholar" at Trinity College Dublin, Ireland in 2015, and also in the Center for Technology in Government (CTG) at University at Albany, NY, USA. Edgar is part of the research team in NovaGob. Lab, Government Laboratory for Public Innovation and different research groups. Edgar is currently conducting research on Public Policy and Public Management of Open Government in the Department of Political Science and International Relations at UAM.



Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature

J. Ignacio Criado*, Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez*,
Rafael Valenzuela-Mendoza**

* *Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid, Spain; ignacio.criado@uam.es, edgar.ruvalcaba@inv.uam.es*

** *Social Science and Public Administration Institute (ICSA), Autonomous University of Juarez City (UACJ), ICSA, México; rafael.valenzuela@uacj.mx*

Abstract: The Open Government (OG) concept is maturing and moving toward its consolidation as a new field of multidisciplinary knowledge with its own dynamics. However, little is known about how it is developing that path, if it is really generating its own characteristics and what its scope is in terms of the creation of an academic community. This article conducts a systematic review or meta-evaluation of the literature on OG for 5 years (2011 to 2015) from the three magazines most recognized for their production and quality of content on the theme: Government Information Quarterly, Information Polity and eJournal of eDemocracy and Open Government. This article analyzes 189 articles, classified into different categories that try to answer three research questions: How is the OG analyzed? (Study Design, Research Techniques, Methodological Approach) Where is the OG analyzed? (University Departments, Host Country of the Universities and Institutions, Level of Government, Analyzed Country/Areas) What are the most analyzed topics and the most prominent concepts in the study of OG? (Main Topic, Keywords). Article data reveal the key features of OG analysis: few quantitative and explicative-correlational studies, a strong focus on the countries of the Anglo-American area, and very diverse interests ranging from open data, e-government and social media to co-production. In addition, it can be established to what extent a scientific community around OG has been created. Some conclusions about the development of OG in coming years are made.

Keywords: Transparency, participation, collaboration, meta-analysis, e-government, open data, research techniques.

Acknowledgement: This work was partially supported by the research program S2015/HUM-3466 NEW TRUST-CM (Comunidad de Madrid and ESF) and by Autonomous University of Juarez City and Mexico's National Council of Science and Technology through the open government organisational dimension project (Conacyt/CB/257040).

1. Introduction

In recent years the term Open Government (OG) has attracted the academic attention of a growing number of researchers from different disciplines, albeit with the special interest of e-government scholars. This is reflected in the publicity being given to this issue through articles, books, conferences and even organizations that are constituted using this notion. This article aims to categorize the orientation that the academic study of OG is taking and to foster a debate on the topics that are listed on the construction of an academic community oriented to the study of this phenomenon at an international level. This asks for a systematic review (meta-analysis) of the OG articles published in leading academic journals in recent years. Generally speaking, several authors (Criado et al., 2013; Ganapati and Reddick, 2012; Lathrop and Ruma, 2010; McDermott, 2010; Ruvalcaba-Gomez et al., 2018) assume that the OG concept denotes a relationship of mutual collaboration between citizens and the state, where civil society has a leading role due to the availability and application of new social technologies. This facilitates multiple interactions between social and state actors, and it translates into more transparent, participatory and collaborative links (Criado et al. 2013; Ganapati and Reddick, 2012; Gonzalez-Zapata and Heeks 2015; Lathrop and Ruma, 2010; Lee and Kwak, 2012; McDermott, 2010; Meijer et al. 2012). However, the realization of the principles of OG, as well as the path to be taken by governments and public management models, is not something that generates unanimity.

On the one hand, there are some who consider that the OG is a way of development of the electronic government (EG) by other means. After the rise of the EG in public administration from the turn of the century, especially to improve the internal management through the digitalization of procedures and communication with citizens through web pages, several studies (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2013; Gil-Garcia et al., 2017; Meijer et al., 2012; Scholl et al. 2012; Wijnhoven et al. 2015) have continued to stress the potential of information and communication technologies (ICT) to transform governance schemes, improve the civil service and develop in the public sector a new relationship model towards citizens. To some extent, this process has been accelerated since 2010 with the incorporation into the public sector of a new generation of social, collaborative and open technologies (web 2.0 tools: apps, digital social networks, geolocation tools, open data web portals, etc.), which are focused on implementing more fundamental political and administrative changes. Therefore, one may think about a new form of governance based on transparency, participation and collaboration; dimensions that led to generalizing that the OG concept was a new model of socio-political interaction with impact on good governance and improvement on the innovativeness of public administrations (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2013; Criado and Ruvalcaba-Gomez 2018; Ganapati and Reddick, 2012; Gascó, 2015; Grimmeliikhuijsen, 2012, Lathrop and Ruma, 2010; Meijer et al., 2012; Noveck, 2017; Scholl et al. 2012; Wijnhoven et al. 2015).

The abovementioned has an important political and social relevance related to the study of this emerging paradigm in the studies of government and public administration. The constant endeavor to have more efficient governments is not the only reason for the study of the OG; this term also implies a deepening of democratic principles and legitimacy of governments, which implies a challenge to restore public administrations as pluralistic institutions operating close to society. Consequently, the OG is an aspiration that comes from civil society, to a lesser extent than the governments themselves. Under this new paradigm, the institutional power at different levels promotes co-production of public services and the solving of public problems using collaborative approaches with the social sectors involved.

Then, this research aims to study what the situation of the international research surrounding OG is, and discover the characteristics of the emerging academic community that is working with that concept. This research has been developed from a meta-analysis of a total universe of 186 academic articles on OG, published in the three academic journals with the highest quality and impact within the scope of e-government between 2011 and 2015. The three magazines chosen present a high production of articles in relation to OG: *Government Information Quarterly*, *Information Polity*, and *eJournal of eDemocracy and Open Government*. Specifically, the selection of articles was performed based on their direct connection to the term OG in the title, keywords or abstract, or in relation to the content of the text.

The meta-evaluation is a technique that quantitatively combines the data of each article, to standardize information and make it comparable. The field work consisted of collecting data from the articles, encoding and interpreting them using a descriptive design, and whose results can be used as input for prospective studies and for creating scenarios (Attard et al., 2015; Bannister and Connolly, 2014; Dekker and Bekkers, 2015; Meijer and Bekkers, 2015; Rana and Dwivedi, 2015; Sivarajah et al., 2015; Tranfield et al., 2003; Webster and Watson, 2002). This research study followed several steps: definition, search, selection, analysis and presentation (Wolfswinkel, Furtmueller, and Wilderon, 2013), and had a significant background in the field of innovation in government and public administration, where topics such as e-participation and e-government are included (Estevez and Janowski, 2013; Janowski, 2015; Luna-Reyes and Gil-Garcia, 2014; Medaglia, 2012; Sæbø et al 2008; Scholl, 2009). Thus, it has been possible to have a base of analysis that allows understanding of the current situation of the OG and a consideration of its development in future research studies.

The study aims to contribute to the work of the emerging academic community that is analyzing the concept of OG internationally. Specifically, the analysis answers the following research questions: How is the OG analyzed? Where is the OG analyzed? What are the most analyzed topics (transparency, participation, collaboration) and the most prominent concepts in the study of OG? The dimensions and categories for the analysis of the articles are divided according to the three research questions. The first deepens into the type of research design,

research techniques used or methodological approach implemented. In the second case, the departments or academic centers of origin of the researchers, the host country of universities and/or institutions, the level of government under study and the referenced country/area are observed. Finally, the analysis is completed with a comparative study of the main topics of the articles and the keywords.

The rest of the article is organized as follows. The next section addresses some of the main approaches to the OG and some ideas about its evolution arise, considering its recent conceptualization based on three topics: transparency, participation and collaboration. The third section of this article presents the methodological and analytical framework, in which it states the dimensions and categories with which the study is developed, how the research questions were created and how the articles analyzed were selected. The fourth section presents the analysis of the data, using descriptive statistics that allow to analyse the academic state-of-the-art of OG. The fifth section discusses the results, presenting ideas on the development of OG. Finally, the sixth section presents the findings of the study as well as its limitations, also drawing a picture of future research around OG.

2. Conceptual framework of the study

2.1 Background of the open government concept. New wine in old bottles?

The term OG has very notorious history in the international debate on transparency and access to public information. Chapman and Hunt (1987), locate it in the early 1970's in the British political context. Clarke and Francoli (2014) and Valenzuela (2013) highlight the work done by Parks in 1957 entitled "The Open Government Principle: Applying the Right to Know Under the Constitution," in which he addresses the access and freedom of public information in the context of the model of government accountability. These initial approaches focused on various issues related to the secrecy of governmental institutions and efforts to "open windows" into the public sector to to allow citizen scrutiny in order to reduce obscurantism (Janssen and van den Hoven, 2015; Zuiderwijk et al. 2015), which led to the extension of legislation on the right of access to public information and the incorporation of mechanisms to improve accountability. Schnell's study (2017) shows the factors that stand out in the relationship between transparency policies and corruption. Therefore, these records show the interest in the study of OG from the angle of information to generate public value, or combat opacity to prevent misuse of the discretion of the government.

More recently, the concept OG has been revitalized thanks to political and institutional backing in different contexts. An important milestone in the revitalization of the OG concept is highlighted in the "Memorandum for Transparency and Open Government" first antecedent, adopted under the Obama administration (January 21, 2009). From then on, this subject is incorporated as a top-

level political priority around three principles: transparency, participation, and collaboration. The actions to be developed along these lines were raised as a new way to approach citizens, a revolution in how to use information from public administrations, or even, a governmental platform in which citizens become the protagonists of democracy (Lathrop and Ruma, 2010). Along the same lines, we note as the next milestone, the efforts of the first prime ministers Brown and Cameron in the UK, as promoters of policies of access to information, with the aim of showing that public and easily accessible information would help citizens make better decisions and suggestions on government policies.

A third precedent is located in international organizations, which have contributed to putting the debate on OG, as an important issue, in the public agenda. The OECD (2011) has defined the OG as that characterized by the transparency of its actions, the accessibility of citizens to their services and information, and government receptivity to new ideas, demands and needs. Meanwhile, in a publication of the Inter-American Development Bank (IDB), Lopez (2014, p.2) mentions that the OG "is that which practices and promotes transparency and access to information, civic participation and collaboration between multiple actors in both public policy creation and service delivery". In addition, some of these international organizations have created reflection units or centers through which governments are supported to promote public policy initiatives with this new direction.

The fourth OG precedent refers to the creation of the Open Government Partnership (OGP). The OGP is a multilateral international organization, founded in 2011, and has managed to recruit 75 countries, in order to promote concrete commitments of public policy, thus, it represents the avant-garde organization for international promotion of OG practices based on the three mentioned areas (transparency, participation and collaboration) as well as other principles that are evolving. Consequently, it can be noted that there has been an international trend that has proven successful in recent years: of setting the OG in front of the international public agenda of innovation focusing on transparency, participation and collaboration of governments and public administrations. Even recently, the impact of the OG has been studied as a movement that has been reformist (Piotrowski, 2017), which has transformed the government system significantly.

2.2. Open government today: Conceptual diversity, maturity models and information and communication technologies

Nowadays, we find different conceptions about OG, so it is an emerging term. First, it must be noted that the OG should be understood as more than transparency. Transparency is not enough to achieve open governments since it is necessary that the incentives for participation work so as to achieve collaboration between the government and the organized civil society. In the words of Meijer, Curtin and Hillebrandt (2012, p11) "open government is not only about openness in informational terms but also about in interactive terms". Thus, these authors describe the OG as

a matter of vision in government transparency and citizen voice in public policy processes. This may lead to understand the OG as a management model based on transparency, participation and collaboration.

Within OG, converge various topics of public management such as transparency, accountability, open access to public data, guarantee of the right to information, the protection of private data and mechanisms for citizen participation, among other topics.

On the one hand, we could say that e-government does not transform the values of society, but it makes life easier for citizens. On the other hand, when we talk about OG we are talking primarily of values - we mean rethinking administrations and governments, its vision and operational categories.

Some authors mention that the OG is a developing subject and poorly researched (Lee and Kwak, 2012; Scholl et al. 2012). However some studies include a more complex conceptualization where many of the studies take three pillars of OG; transparency, participation and collaboration (Abu-Shanab, 2015; Criado, 2013; Ganapati and Reddick, 2012; Lathrop, D, and Ruma, L, 2010; Lee and Kwak, 2012).

The link between OG and ICT is an ongoing debate. While the relationship with GE is clear, opinions differ on the role of the new wave of innovation involving social technologies. In this sense, Criado (2013) mentions that "the recent resurgence of open government is tied to the existence of new technological tools 2.0, which allow a qualitative leap in the previous contents of the concepts of transparency, participation and collaboration." This does not refer to the OG as just technology, this refers to technological new dynamics that allow the emergence of collaborative values, new participatory dynamics and a new centrality of transparency in public discourse.

OG is the construction of a more open society , where information is distributed and where the generation of social value is the basis to get a better quality of life for all citizens; this path involves innovation in the public sector and changes in government policies.

The three topics of OG: transparency, participation and collaboration are constantly being rethought and conceptualized, and these are broadly defined and even often confused with one another, especially participation and collaboration. But in practice, these principles are related actions that allow their operationalization. After the memorandum of President Obama, several studies within the OG have been concerned with these three topics. (Abu-Shanab, 2015; Lathrop and Ruma, 2010; Lee and Kwak, 2012; Meijer et al. 2012).

OG's relationship with ICT is a constant issue in dispute. While the relationship with EG is clear, opinions differ on the role of the new wave of innovation involving social technologies. In

this sense, Criado (2013) mentions that "the recent resurgence of open government is tied to the existence of new technological tools related to Web 2.0, which allow a qualitative leap in the previous contents of the concepts of transparency, participation and collaboration". The above does not state that the OG is only technology but that the new technological dynamics allow the emergence of the collaborative values of the web 2.0, renovated participative dynamics and a new centrality of transparency in public discourse. Along the same lines, Gascó (2014) indicates that the OG refers to democratization, sharing, collaboration, and the development of a better system. So it refers to the building of a more open society, where information is distributed and where the generation of social capital is the basis for a better quality of life for all, as developed in terms of innovation in the public sector and government policies.

3. Methodological and analytical framework of the study

In order to explore and analyze the path of the OG, this section shows the methodology used as well as the analytical framework of the research. In particular, it poses the research questions, it establishes dimensions and categories of analysis, and it explains data selection. The article adopts the methodological technique of meta-analysis to process the literature review (Attard et al 2015; Dekker and Bekkers, 2015; Meijer and Bekkers, 2015; Tranfield et al 2003; Webster and Watson, 2002; Wolfswinkel et al. 2013), analyzing a selection of articles published on OG in some of the leading academic journals about EG, in order to deepen and categorize research conducted in recent years in relation to the concept of OG. This is linked to the formulation of research questions, the classification of a series of categories that have guided the analysis of the contents of the journals, as well as a justification for the selection of items.

3.1. Research questions

To continue, this intends to present the research questions that guide this article. To begin with, there is a general issue, which this article does not pretend to solve completely, and that is whether or not it is possible to identify the existence of a scientific community around the concept of OG. Along with that general issue which is discussed qualitatively, three questions guide this work, which will be answered through the quantitative analysis of this article:

Research Question 1 (RQ 1). How is the OG being analyzed (study design, research techniques and methodological approaches)?

Research Question 2 (RQ 2). Where is the OG being analyzed (researcher's departments or academic centers of origin, the host country of the universities and/or institutions, the level of government under study and referenced country/area)?

Research Question 3 (RQ 3). What are the most analyzed topics and the most prominent concepts in the study of OG (transparency, participation and collaboration, and keywords)?

The focus of these research questions arises from the need to deepen the knowledge about the epistemic community working on OG internationally. First there is an interest in issues related to the type of analysis that researchers linked to this subject are conducting (Q1), so it reviews issues such as study design, research techniques and methods applied. Second, it deals with issues of geographical location and levels of government of interest in the research conducted (Q2), so that it considers issues such as researchers' academic departments of origin, as well as the respective countries, levels of government and countries of the governments and public administrations involved in the study. Third, it considers reference terms associated with the object of study (Q3), so that it analyzes the issues (transparency, participation and collaboration) and the most used keywords in articles by those who work around OG.

3.2. Sample selection of the articles analyzed

As already mentioned, the methodological strategy is based on a meta-analysis of academic articles whose central axis is OG.¹ Apart from considering the three journals with extensive academic production on OG, we considered some other characteristics of publications: the journal GIQ is within the Social Sciences Citation Index (SSCI) belonging to the platform "Web of Science", also GIQ is in the first group of quality within Scimago Journal & Country Rank of Scopus database. Similarly, the journal IP has the best quality of publications considered in the SSCI. Thus both journals (GIQ and IP) are positioned as high-impact publications and high quality.

Meanwhile JeDEM is a recently created academic journal with a strong orientation on OG. The publication has high quality standards and is indexed in databases such as EBSCO, DOAJ, Google scholar, and the Public Knowledge Project. Thus, JeDEM, the first that specifically includes the concept of OG in its title is and one of the leaders in the field, is included.

In addition, it is these three journals of the highest quality which produce an increased number of articles on OG internationally. The sample of articles covers the period from January 2011 to December 2015. We took the year 2011 as the start of the analysis period because this year there is a disruptive increase in the publication of academic articles that use the term "open government". Also another reason that justifies the analysis since 2011 is the emergence of the Open Government

¹Specifically, the sample analyzed is based on a selection of articles from the three scientific journals with the greatest impact in the field of social sciences related to OG and that have published more articles on the subject of OG from 2011 to 2015: Government Information Quarterly (GIQ) and Information Polity (IP). Together with them, the eJournal of eDemocracy and Open Government (JeDEM) is analyzed. These journals have been selected, among other potential and important outlets, because they include an extensive number of articles on the topic, which is paramount to forge a coherent discourse among the scholars involved in the conceptual conversation about OG.

Partnership, which has undoubtedly been the most important international organization in the field. In this sense, we can infer that since 2011 the OG has become a trend in public and academic sectors. We consider five years for the analysis (until 2015). However, in future studies it will be important to update the analysis with subsequent years.

To select the articles from each journal, all articles published on OG by journals in the aforementioned period were taken into account. After the selection and filter process, the sample taken for the analysis was a total of 189 articles of the three journals mentioned, which are: 101 of GIQ, 39 of IP, and 49 of JeDEM. The selection of items was filtered based on a thorough review mainly of the full content of the articles, and assisted with titles, keywords and abstracts, following the guidelines of other previous meta-analyses on related subjects (Hartley and Kostoff, 2003; Medaglia, 2012; Scholl, 2009; Susha and Grönlund, 2012). Thus, and given the multiple meanings of the concept of OG, it was possible to go deeper and to be more analytical in selecting articles, beyond a selection based only on concepts mentioned explicitly in the abstract or keywords. In other words, this comprised related issues and the intentionality directly linked to OG, which implied reading the contents of every article.

3.3. Analytical strategy

With the purpose of categorizing and dimensioning the articles as the object of analysis, an organized data base was built based on a number of dimensions. Considering the research questions, as well as several features related to the type of research conducted in the articles, it defines the categories of analysis of each of the units (articles) in order to explore their content more deeply.

Table 1. - Analytical strategy of the study

Research questions and dimensions	Variables	Indicators
(RQ 1) How is the OG analyzed?	<i>Study design</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Normative • Exploratory-descriptive • Correlational-explanatory • Meta-analysis
Methodological dimension	<i>Research techniques</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentary analysis • Questionnaires • Interviews • Observations • Focus groups • Delphi Method

		<ul style="list-style-type: none"> • Without techniques
	<i>Methodological approach</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Qualitative • Quantitative • Mixed • Without methodology
<p>(RQ2) Where is the OG analyzed?</p> <p>Community dimension</p>	<i>University departments</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Law • Public Administration • Political Sciences • Sociology • Economy • Computer science • Library studies • Communication • Journalism • Information Systems • Humanities • Do not show
	<i>Host country of the universities and institutions</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Host countries of the universities
	<i>Level of government</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Local-municipal • Regional-state • National-federal • Supranational • More than one level • Without a defined level
	<i>Analyzed Country/Areas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Countries that are the subject of study at any level of government.
<p>(RQ3) What are the most analyzed topics and the most prominent concepts in the study of OG?</p>	<i>Main topic</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Transparency • Participation • Collaboration • Mixed
	<i>Keywords</i>	<ul style="list-style-type: none"> • All the keywords presented in the articles

Conceptual dimension		
----------------------	--	--

First, within the study design variable, four categories were established for the articles (Normative, Exploratory-descriptive, explanatory-correlational and Meta-analysis). This first categorization intends to define under what theoretical perspective the article is constructed, and its purpose, from the point of view of building the theory or the normative scope, descriptive or explanatory, of its conclusions. Within the normative category, there is a lack of scientific probative method, and the articles are aimed at a theoretical debate on OG or one of its topics. The exploratory-descriptive research design are those that are used for conducting research for the first time or to reflect descriptive statistical results. They are also used to identify a problem and describe the facts as they are observed. Explanatory studies seek to establish inferences, establishing cause-effect within the object of study. And those studies that analyze a series of research studies on a topic, evaluating their content to generate conclusions, theories and analytical frameworks, are incorporated in the category of meta-analysis.

The variable research techniques seek to classify the articles according to the methodological and systematic procedures that oversee operationalizing and implementing research methods to gather information. The categories: documentary analysis, questionnaires, interviews, observations, focus groups, Delphi method, and articles presenting absence of research techniques were included. It is noteworthy that in the "documentary analysis" all institutional documents were considered, such as regulations, laws, reports and plans; also documents of a normative character linked to academic publications, usually used in systematic literature review, as in the case of this article. As it is logical to assume, in this classification an N higher (297 techniques) than the number of articles (189) was obtained because some studies show more than one technique whilst others lack them.

The variable methodological approach involves the type of data analysis categorized in the general approaches of articles: qualitative, quantitative and mixed (and also a category for those studies is incorporated without a methodological approach). With them we seek to define the approach to the analysis of the data in the articles, assuming that one exists and that it remains explicit in the analysis.

A variable was established to identify the academic origin (university departments) of the scholars working on the topic of OG. To do this, a variable to indicate the researchers' academic department or research institution of origin is considered, and in turn, the general areas of their departments are categorized, among the following: Law, Public Administration, Political Science, Sociology, Economics, Computer Science, Library Studies, Journalism, Communication, Information Systems, and Humanities, including a category for those without this reference.

The variable host countries of universities and institutions denotes the geographical location where such universities or institutions are established. This classification discloses which countries produce more of this type of research. The interest of this lies in understanding the origin of the research on OG, detecting the main national perspectives which are leading this recent field of knowledge.

The variable level of government incorporates the levels of government being analyzed in OG research. Specifically, the following categories were chosen: local/municipal, regional/state, national/federal and supranational (understanding the term supranational as international organizations exercising powers in more than one nation, such as the European Union). Another category for those with more than one level was also defined, that is, that its analysis is based on more than one of the above categories. Finally, another additional category for studies that have no level of government included in the article is considered. This variable clarifies the level of government in which research is conducted, which is one of the most significant issues for the analysis.

The Analyzed Country/ Areas variable, focuses on which countries are being researched in the OG articles. This shows the interest of researchers in the country object of this study. With it, it intends to understand and compare the interest, relevance and/or accessibility that exists in countries to do research on OG as well as countries in which there is empirical evidence regarding its implementation.

The main topic supposes a variable centered on the three topics of OG: Transparency, Participation and Collaboration (as mentioned in section 2) and a fourth category which indicates the significant presence of more than one topic within the analysis of the same article. This is one of the key aspects of the work, that is, to know which of the topics of OG has a higher level of interest for scholars dedicated to this field of knowledge.

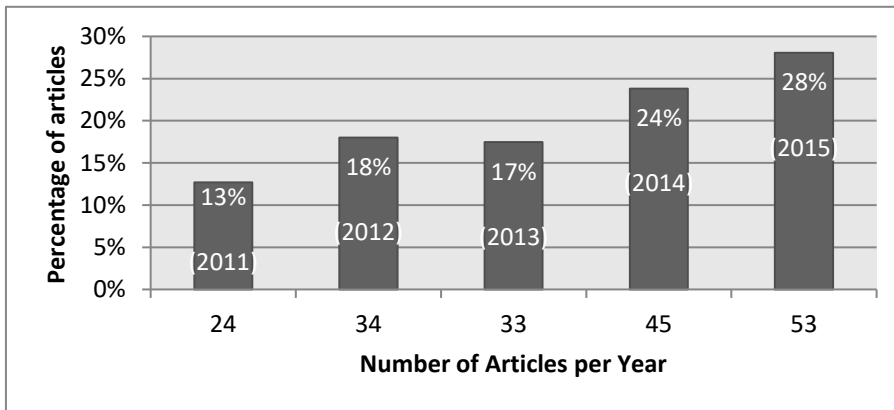
Finally, the consideration of keywords is a point that requires attention in this research. While it is not the root of the selection of articles as in other research that reviews literature, there is a classification of this made in the database with all the articles, through an analysis of a "word cloud", to estimate the keywords considered most relevant in the articles. This reflects which are the most used and important concepts in the research, and so makes it possible to connect the OG with other related terms such as open data, electronic government, social media, etc.

4. Data

This section shows the results of the analysis on OG and dimensions and variables present in the analytical strategy, regarding the 189 items that were taken from 2011 to 2015 in order to study academic journals. The results are presented through graphs with descriptive statistics that allow

us to reflect on the current state of affairs in the field of OG and the latest academic research in this field of knowledge. The first aspect to consider relates to the evolution of the subject in the journals analyzed. In this sense, the first idea (see *Figure 1*) to take into account is the growth in absolute terms in the number of published articles, which went from 24 in 2011 (34 in 2012; 33 in 2013; 45 in 2014) to 53 in 2015. In this sense, there is evidence of increasing interest in OG.

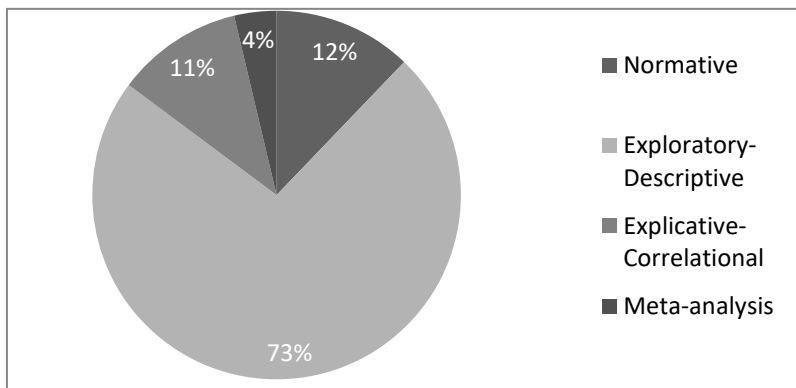
Figure 1. Sample of the articles selected



4.1. Study design

The first category of analysis (how is the OG analyzed?) includes the variable *study design*. Here, exploratory-descriptive articles widely dominated, with 138 articles, representing 73% of the total. Followed by normative articles with 23 articles representing 12%, while items of an explanatory-correlational and meta-analysis study design with 11% (21) and 4% (7) respectively (see *Figure 2*). This seems to confirm the idea of an emerging area of knowledge in which the level of formalization is still relatively limited.

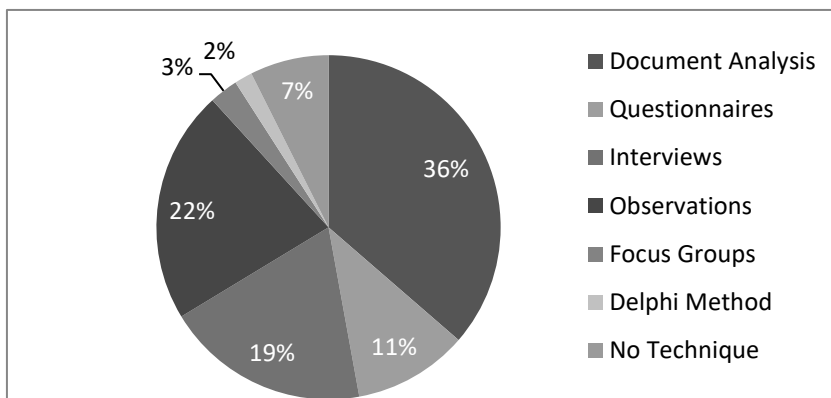
Figure 2. Study design (%)



4.2. Research techniques

Concerning the *research techniques* used in the articles to collect data, some diversity has been detected, and noting the fact that there are items that include more than one of the variables analyzed. Specifically, we found that *documentary analysis*, which is the most predominant, is present in 108 articles. There is the use of *observations* in 65 articles, and similarly *interviews* in 57 articles. 32 articles use *questionnaires*. To a lesser extent, 8 articles use *focus groups*, and only 5 the *Delphi Method*; also 22 normative articles do not use a research technique (see *Figure 3*). It is important to note that the number (N) of techniques gathered in the analysis was 297 since it is logical to assume that some items use more than one of the techniques categorized to do research.

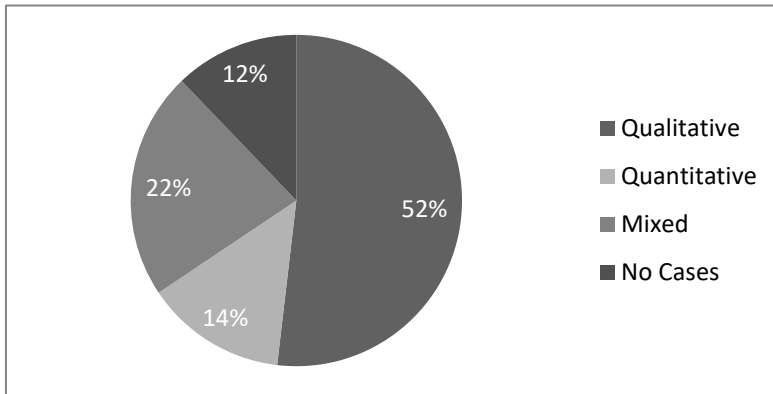
Figure 3. Research techniques (%)



4.3. Methodological approach

The analysis of the two dimensions above appears to be consistent with those methodological approaches used. In the *Type of Analysis or Methodological Approach* it was discovered that 98 of the articles analyzed use a purely *qualitative* approach, followed by 26 articles with a *quantitative* approach, and 42 articles use a type of *Mixed* analysis, which represents a percentage of 52%, 14% and 22% respectively. But from the 189 articles, 23 do not have any kind of analysis, representing 12% of the total (see *Figure 4*).

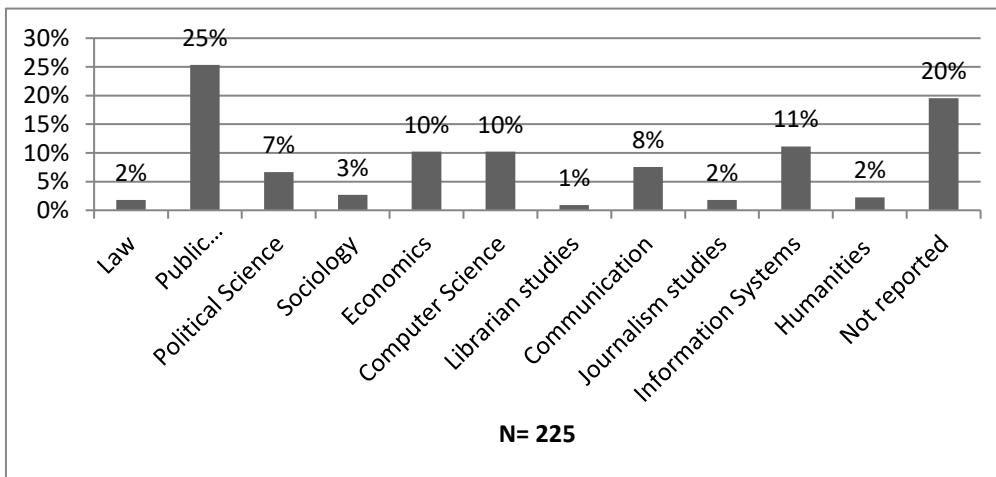
Figure 4. Methodological approach (%)



4.4. University departments

The second category of analysis (Where is research on OG being conducted?) includes the focus on the researcher’s academic departments of origin (we based this on an N of 225 as some articles mention more than one department and others lack this information). In this case we found that the category of *public administration* represents 25% of the academic departments mentioned. This is followed by departments with areas of *Information Systems, Computer Science, Economics, Communication and Political Science* with 11%, 10%, 10%, 8% and 7% respectively (see Figure 5).

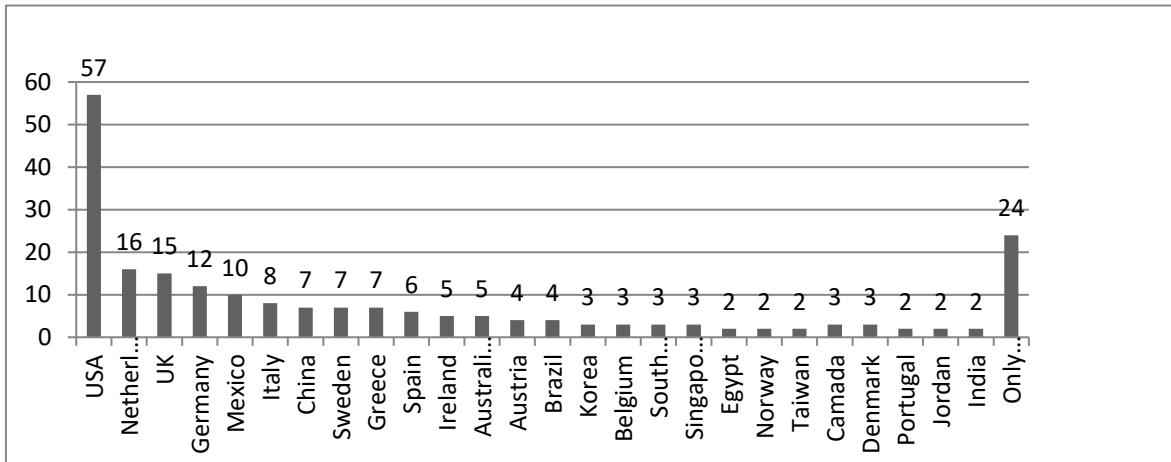
Figure 5. University Departments (%)



4.5. Host countries of the universities and institutions

Regarding the countries that are home to universities where research has been conducted, we found that the USA far outstrips other countries in the amount of research conducted, followed by the Netherlands, the UK, Germany and Mexico, as Figure 6 shows.

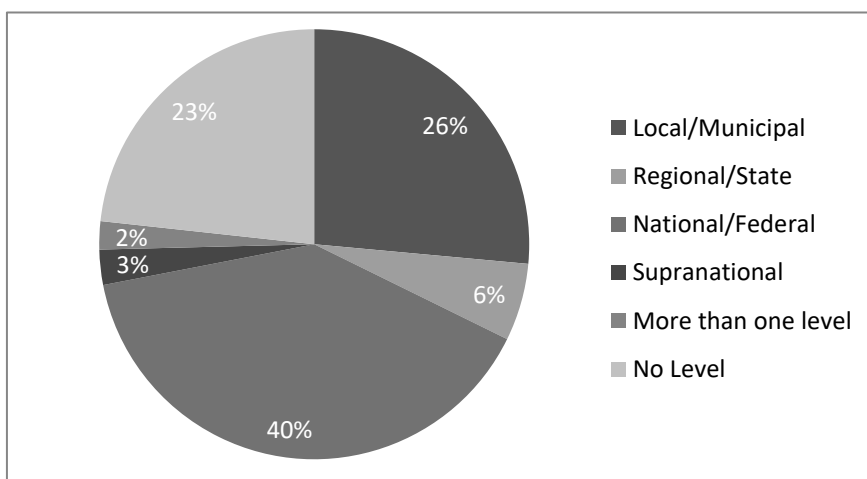
Figure 6. Host countries of the universities and institutions (N= 215)



4.6. Level of government

Regarding the level of government where research studies are being conducted, it was found that the *National/Federal* level predominates with 75 articles (40%). This is followed by the *Local/Municipal* level with 50 articles, representing 26%. Subsequently, showing a considerable difference, the *Regional/State* level with 11 articles, is 6%. At a *Supranational* level 5 articles were found equal to 3%, while in the category of *more than one level* there are only 4 articles accounting for 2%. But of the 189 articles, 44 did not define a level of study which is 23% of total of articles, especially those having normative content (see Figure 7).

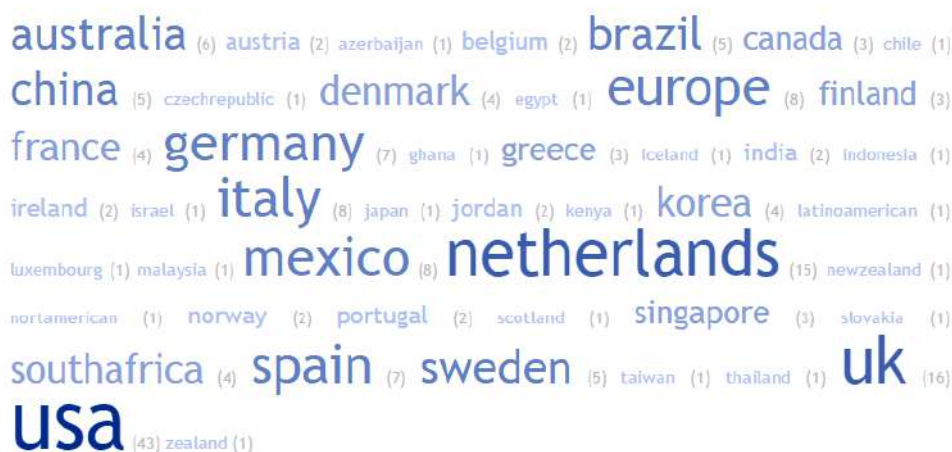
Figure 7. Government level (%)



4.7. Analyzed Country/Areas

In the analysis of the countries that are conducting research on OG, in the selected sample, a significant difference was found between the number of articles researched in the USA and the rest. However, there is a considerable number of studies in the UK, The Netherlands, Mexico, Europe, Italy, Germany, Spain, Australia, Sweden and China, all with five or more articles. In the following cloud analysis (see *Figure 8*) the predominance of the countries undertaking research in connection with OG can be observed graphically, as well as the number of articles in which the countries appeared over the total number.

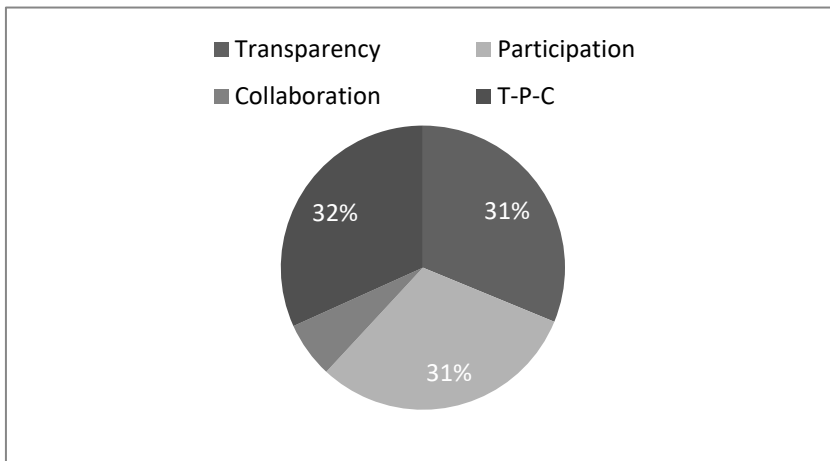
Figure 8. Countries/Areas (Word cloud)



4.8. Main topic

Finally, the third category of analysis (What are the most analyzed topics and the most prominent concepts in the study of OG?) focuses on a terminological dimension of interest to complete this meta-analysis. Within the selected items, and according to the definitions of the three topics, (see *Figure 9*) the research shows that there is a strong proximity between *transparency*, *participation* and the T-P-C category, that considers more than one of the three topics explained with similarly equal relevance, with 59 articles (31%), 58 articles (31%) and 60 articles (32%) respectively. Although in each year analyzed, the presence of the topics has changed, especially in recent years with a growth in the topic of participation, in sum, the homogeneity of these three indicators is a relevant finding for this analysis. However, the topic of collaboration is greatly reduced with only 12 articles representing 6% of the total, a figure that is discussed below.

Figure 9. Main Key Topics of the articles (%).



4.9. Keywords

Finally, the analysis of *keywords* represents the focus of attention of the authors at the beginning of the articles. In total, there were 1086 keywords mentioned in 189 articles. The program used for the analysis was *TagCrowd*. A homogenization of terms was performed, as in the example of *edemocracy* and *e-democracy* which were brought together into a single term, likewise upon not admitting numerical values, the *web 2.0* concept was adjusted to *webtwozero*. The word analysis program automatically groups the concepts, with which a total of 619 different concepts for the analysis were obtained; to discriminate the concepts of little relevance, a filter that allows display of terms with 3 or more repetitions was chosen. The result is shown in *Figure 10* with a total of 53 *keywords* representing the number of repetitions for each concept.

Figure 10. Keyword analysis



The variety of words in the keywords section of the articles demonstrate the diversity of topics of interests related to OG. From the analysis performed in *TagCrowd*, it is shown that the most repeated keywords in the international literature on OG are the following: *Open Government*, *Open Data*, *Open Government Data*, *Social Media*, *Transparency*, *e-Participation*, *Government*, and *e-Democracy*. This confirms that research on OG is very close to key political concepts such as democracy, transparency, and participation, as well as the new opportunities that ICT seem to offer, so that the connection between e-government, open data or digital social networks becomes increasingly evident. The latter should also not ignore the importance of other issues such as

accountability, ensuring access to public information, or collaboration, which also established the interest of the epistemic community of OG.

5. Discussion

The data show that OG is being increasingly studied, although it is necessary to discuss some key aspects of the consolidation process of this research field. From the point of view of the topics (transparency, participation and collaboration) it is clear that they underlie the analysis of much of the literature on OG. Nevertheless, in the articles, we found different definitions of the terms, mainly of participation and collaboration. This leads us to question the relevance of the concepts and even the topics, as Meijer (2012) makes reference to collaboration, a concept seen as generated from the relationship between participation and transparency. The appendix shows all the articles analyzed, along with the topics of reference and the key concepts most used in each of the three cases.

Transparency as a topic of OG is strongly associated with the right of access to information and accountability. It is just that transparency in the open government involves a digital transparency, based on open data (Bannister and Connolly, 2014; Bates, 2014; Janssen and van den Hoven, 2015; Kimball, 2011; Thompson et al. 2015; Zuiderwijk et al. 2015) and the exercise of a fundamental right, such as access to public information. Thus, the first stage of the OG is transparency but it is an insufficient condition. It requires collaboration via citizen participation. The latter, located in the area of collaboration to improve the quality of public policies and to establish new ways of governing, but also to recreate conditions for development. Achieving an OG involves public ethics and commitment to transparency and participation to co-create and collaborate. It is also considered that transparency is a signal of legitimate governments (Sandoval, 2011) and has even become a social demand today. This is the idea of government legitimacy linked to transparency - it reinforces this legitimacy, and confidence of a society in government (Hood, 2011; Jaeger and Bertot, 2010).

Transparency and participation are interdependent concepts to design open governments. According to Harrison and Sayogo (2014) transparency and participation have features that are complementary to an effective governance model. Participation represents a great value in civil society, and it is related to the involvement in political processes and, as a consequence, with consultation and deliberation with citizens, and participation in decision-making and public policy development. After the massive increase in use of ICT and in particular the Internet, participation found a new way to converge and link citizens with their governments, which gave rise to the concept of e-participation. This concept has led to studies closely linked to social networks and social media (Aström et al 2012; Bonsón and Ratkai, 2015; Gulati et al 2014. Jho and

Song, 2015; Medaglia, 2012; Sæbø et al 2008; Susha and Grönlund, 2014; Vicente and Novo, 2014; Zheng et al., 2014).

The data show that transparency and participation are two elements that are very internalized and linked to the practical concept of OG. This leads us to assert that these two elements are the ones that set the foundation for a new management model, and that from these elements derive concepts and elements of great importance that are gaining ground within the OG consolidation, such as: open data, accountability and social media. To some extent, this aspect suggests a highly applied or practical direction undertaken by the research of OG.

Within participation there is a strong tendency toward the study of electronic participation or e-participation, because the OG relies on the use of ICT. Mainly there has been a revival of citizen participation as a result of the general use of the Internet within society (Castells, 1997), as well as the new social technological platforms available to deepen the relationship with citizens (Mergel, 2014. Criado et al, 2013; Noveck, 2015). In this sense, tools such as apps, digital social networks, geolocation tools, open data portals, etc., offer new opportunities to generate smart governance of political communities.

Collaboration for Gascó (2015) has to do with interoperability, co-production and social innovation and, therefore, the design, provision and evaluation of public services that generate public value. Lopez (2014) fully associated collaboration with the co-design of public policies and collective action. On the other hand, Lee and Kwak (2012) establish collaboration as a higher level of maturation of the OG, above transparency and participation, involving increased interaction between government agencies and civil society. Thus, the OG is perceived as being based on a maturity model related to the three topics of transparency, participation and collaboration.

Digital spaces have also been constructed in collaboration with citizens? as concrete examples of their development. Mainly, platforms such as Wikipedia show the potential of co-production. For its part, the government has also made platforms to intercommunicate between areas and sectors (Scholl et al 2012; Linders, 2012; Fedorowicz et al 2014. Panagiotopoulos 2014 et al.). Thus, interoperability, co-production, horizontality within social media and online social networks have collaborative features, but are not always applied in this way by the governments that use them.

The concept of collaboration is perhaps the least formalized of the three topics and the one that generates more debate in the international literature. Collaboration raises a point of discussion about whether it is of comparable value to the other two components of the OG (Ganapati and Reddick, 2012; Lathrop and Ruma, 2010; McDermott, 2010). In fact, Valenzuela (2013) states that the limited collaboration exclusively between governmental actors is insufficient, given that the state is currently becoming less autonomous, and is aimed towards new associative forms of collaboration between government and society.

One aspect that comes to light in the analysis is the transversality of the topics. This is extremely interesting, because it is positioned slightly above transparency and participation as an independent element and shows that almost a third of the articles analyzed assume a comprehensive analysis of the topic elements of OG. This aspect can be interpreted as a starting point on the road towards the consolidation of a holistic theory of study in relation to the OG.

Today, we can note that the OG phenomenon has mutated since 2009. The ideas of access to public information, accountability and practices for democratization have already been reflected in government policies. Some promoters of open government are convinced that the term only means modernization of public administration. Furthermore, the new paradigm of smart governance under the umbrella concept of OG is highly debated. According to the author's opinion, there is no complete unanimity regarding the term OG, nor on the relevance of new technologies, nor on how to implement it in different administrative contexts. However, a point in which most authors have reached agreement is the existence of the three topics of OG: Transparency, Participation and Collaboration, as well as its profound impact on the activity of governing societies.

6. Conclusions

The data presented in this article are able to descriptively respond to the research questions that were initially raised and help to explain the path traveled so far and to approach future scenarios. Undoubtedly, the path traveled by OG research is at an early stage. This article establishes a precedent in the research on OG to help identify areas of opportunity, as well as some of the shortcomings and limitations of this new epistemic community.

The first research question 1 (RQ1) delves into How is the OG being analyzed? To start, there has been a sustained growth between 2011 and 2015 in the publication of articles in the international journals that have produced the most on the subject. The *exploratory-descriptive* design of the articles strongly predominates among the different study designs used in the research about OG. Followed by the *normative* and *explanatory-correlational* study design and the minority by *meta-analysis*. This explains the increase in data and the need for empirical evidence about this research topic.

The *documentary analysis* is presented as the main research technique used to collect data, followed by *interviews* and *observations*. There are also the *questionnaires*, and considered underused, are the *focus groups* and the *Delphi method*. This suggests a challenge oriented to measuring the impact of OG policies. Within the general methodological approaches (qualitative and quantitative) it was found that a majority used a qualitative approach (52%), followed by a mixed methodology (22%) and then the quantitative approach (14%). Nonetheless, one may suggest that the quantitative approach in future studies will increase due to the increase of studies

and the evolution of the field. In summary, the data of this dimension on how the OG is being studied can be interpreted as: there is a tendency to reveal more quantitative data, which provides evidence of some case studies which become important in the creation of public policies and structural changes in public management.

The second research question 2 (RQ2) refers to where the OG is being analyzed. Academic and research institutions where a higher production of these issues were presented are the following: *Public Administration* (representing 25%), followed by departments with areas of *Information Systems* (11%), *Computer Science* (10%), *Economics* (10%), *Communication* (8%), and *Political Science* (7%). This indicates an important consolidation of topics on the use of technology in government and the involvement of researchers from areas of knowledge different from the areas of the Social Sciences.

In addition, available data also show issues of certain importance. Regarding the level of government in which the research studies considered in the analysis are conducted, we found that the *national* level is the most studied, followed by the *local*, and subsequently, with a considerable difference, the *regional*. At the supranational level and category of *more than one level*, very little interest was observed. Nevertheless, out of the total sample, nearly a quarter does not define a level of study. With regard to the countries that are being researched in any level of government, it was found that there is a certain logical match with the host countries of institutions and universities researching it. Among the countries USA strongly dominated, followed by the UK, the Netherlands, Mexico, Europe (supranational whole), Italy, Germany, Spain, Australia, Sweden and China.

Thirdly, the research question (RQ3) is posed. What are the most analyzed topics and the most prominent concepts in the study of OG? Within this framework of literature one can appreciate in the classification of the three topics, *transparency* and *participation* represent two topics with a strong presence which are consolidated in OG research, while the topic of *cooperation* was found to be considerably behind. Nonetheless, the cross-sectional study T-P-C of the topics of the OG has a significant relevance with 32% of the articles analyzed. This indicates that there is a broad understanding of all the topics in the OG although it is appreciated that many studies conceive transparency or participation as central axes of the OG.

International literature confirms that the OG is presented as an idea of reinventing the government system, of adding democratic values, open data and social inclusion. In other words, the benefits that researchers give the OG are vast and scattered, representing a widespread aspiration to overcome the conventional dynamics of the new public management and public governance limitations. The diversity of the phenomenon and plurality of the topics that are addressed within the concept of OG reveal holistically that it is a paradigm with the purpose of maintaining a permanent dialogue with citizens, where the government system revolves around

active citizenship to generate synergies with government institutions in a collaborative and transparent manner.

This research presents some methodological limitations. On the one hand, three scientific journals that publish their content in English are analyzed, which excludes publications in other languages that may include valuable research. Within the dissemination of research on OG there are also international conferences and congresses, yet they are not considered in this research study. However, this limitation does not reduce the interest of the analysis since it is not intended to be completely comprehensive, but to consider the major advances in the academic community that is working on OG internationally. Future studies could extend the literature review, include other types of publications or measure the social impact of this phenomenon.

Equally, the "content analysis" of the articles as a technique for inclusion in the sample can also be criticized, by not rigidly limiting the parameters and selection criteria. Nonetheless, this technique allows investigation from the rational intentionality of the object of research, and it is of great qualitative value, unlike literature review methods that analyze a more limited selection of articles based on keywords or summaries. In these cases, a qualitative work of great value to achieve a meta-evaluation such as the one provided in this article is not developed.

Finally, research in OG has a long way to go, as has been highlighted in this article. This research aims to provide an open door to continue studying the behavior of the OG because, every day, the community of researchers who work under this theoretical and conceptual label becomes broader. At the same time, the diversity of backgrounds of researchers and the lack of terminological concretion, possibly pose a difficulty to consolidate an epistemic community associated with OG. Therefore, it is essential to increase international dialogue among scholars working in this field of study and achieve comparative research internationally and with more sophisticated and plural research methods. All of this is essential for the OG to mature as a field of academic knowledge and the fulfilment of the hopes of millions of people regarding the transformation of political institutions worldwide.

References

- Abu-Shanab, E. A. (2015). Reengineering the open government concept: An empirical support for a proposed model. *Government Information Quarterly*, 32(4), 453-463.
- Aström, J., Karlsson, M., Linde, J., & Pirannejad, A. (2012). Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors. *Government Information Quarterly*, 29(2), 142-150.
- Attard, J., Orlandi, F., Scerri, S., & Auer, S. (2015). A systematic review of open government data initiatives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 399-418.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011). Trust and transformational government: A proposed framework for research. *Government Information Quarterly*, 28(2), 137-147.

- Bannister, F., & Connolly, R. (2014). ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*, 31(1), 119-128.
- Bates, J. (2014). The strategic importance of information policy for the contemporary neoliberal state: The case of open government data in the United Kingdom. *Government Information Quarterly*, 31(3), 388-395.
- Bonsón, E., Royo, S., & Ratkai, M. (2015). Citizens' engagement on local governments' Facebook sites. An empirical analysis: The impact of different media and content types in Western Europe. *Government Information Quarterly*, 32(1), 52-62.
- Castells, Manuel (1996). *The Information Age. The Rise of the Network Society*, Vol. I, Blackwell: Oxford.
- Chapman, R & Hunt, M. (Eds.) (1987). *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, London.
- Clarke, A., & Francoli, M. (2014). What's in a name? A comparison of 'open government' definitions across seven open government partnership members. *EJournal of eDemocracy and Open Government*, 6(1), 248-266.
- Criado, J. Ignacio. (ed.) (2016). *New Trends in Public Management. Open Innovation, Smart Governance and Social Technologies in Collaborative Public Administrations*. (in Spanish) *Nuevas Tendencias en la Gestión Pública. Innovación Abierta, Gobernanza Inteligente y Tecnologías Sociales en unas Administraciones Públicas Colaborativas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Criado, J. I., & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2018). Perceptions of City Managers About Open Government Policies: Concepts, Development, and Implementation in the Local Level of Government in Spain. *International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)*, 14(1), 1-22.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R., & Gil-García, J. R. (2013) Government innovation through social media. *Government Information Quarterly*, 30(4), 319-326.
- Dekker, R., & Bekkers, V. (2015). The contingency of governments' responsiveness to the virtual public sphere: A systematic literature review and meta-synthesis. *Government Information Quarterly*, 32(4), 496-505.
- Denyer, D. & Tranfield, D. (2009). Producing a systematic review, in Buchanan, D. and Brymand, A. (Eds). *The Sage Handbook of Organizational Research Methods*, Sage Publications, London, pp. 671-689.
- Estevez, E., & Janowski, T. (2013). Electronic governance for sustainable development – conceptual framework and state of research. *Government Information Quarterly*, 30, Supplement 1(0), S94-S109.
- Fedorowicz, J., Sawyer, S., Williams, C. B., Markus, M. L., Dias, M., Tyworth, Schrier, R. (2014). Design observations for interagency collaboration. *Government Information Quarterly*, 31(2), 302-316.
- Ganapati, S., & Reddick, C. G. (2012). Open e-government in US state governments: Survey evidence from chief information officers. *Government Information Quarterly*, 29(2), 115-122.
- Gascó, M. (2015). *Guía de buenas prácticas en gobierno abierto* (Guide of good practices on open government). Bogota (Colombia): Universidad Externado de Colombia.

- Gascó, M. (2014). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. New York: Springer.
- Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2017). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20 (5), 633-646.
- Gonzalez-Zapata, F., & Heeks, R. (2015). The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452.
- Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). *Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government* (Doctoral thesis). Utrecht University, Netherlands.
- Gulati, G. J., Williams, C. B., & Yates, D. J. (2014). Predictors of on-line services and e-participation: A cross-national comparison. *Government Information Quarterly*, 31(4), 526-533.
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513-525.
- Hartley, J. and Kostoff, R. N. (2003). How useful are "Key Words" in Scientific Journals? *Journal of Information Science*, 29 (5), pp. 433-438
- Hood, Christopher (2011). From FOI world to wikileaks world: A new chapter in the transparency story? *Governance*, 24(4), 635-638.
- Jaeger, Paul T. & Bertot, John Carlo (2010). Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*, 27(4), 371-376.
- Janowski, T. (2015). Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, 32(3), 221-236.
- Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015). Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363-368.
- Jho, W., & Song, K. J. (2015). Institutional and technological determinants of civil e-participation: Solo or duet? *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495.
- Kimball, M. B. (2011). Mandated state-level open government training programs. *Government Information Quarterly*, 28(4), 474-483.
- Lathrop, D., & Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice* "O'Reilly Media, Inc."
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29(4), 492-503.
- Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446-454.
- López, J.F. (2014) *¿Pueden los estados seguir gobernando nuevas ciudadanía bajo viejos paradigmas?: Los desafíos políticos del Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Luna-Reyes, L. F., & Gil-Garcia, J. R. (2014). Digital government transformation and internet portals: The co-evolution of technology, organizations, and institutions. *Government Information Quarterly*, 31(4), 545-555.
- McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.
- Medaglia, R. (2012). eParticipation research: Moving characterization forward (2006–2011). *Government Information Quarterly*, 29(3), 346-360.
- Meijer, A. J., Curtin, D., & Hillebrandt, M. (2012). Open government: Connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29.
- Meijer, A., & Bekkers, V. (2015). A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. *Government Information Quarterly*, 32(3), 237-245.
- Michener, G., & Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 18(3), 233-242.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: The technologies of expertise and the future of governing*. Harvard University Press.
- Noveck, B. S. (2017). *Rights-Based and Tech-Driven: Open Data, Freedom of Information, and the Future of Government Transparency*. *Yale Hum. Rts. & Dev. LJ*, 19, 1.
- Obama, B. (2009). Transparency and open government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. *Federal Register*, 74(15), 4685–4686.
- OECD (2011), *Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing.
- Panagiotopoulos, P., Bigdeli, A. Z., & Sams, S. (2014). Citizen–government collaboration on social media: The case of twitter in the 2011 riots in England. *Government Information Quarterly*, 31(3), 349-357.
- Parks, W. (1957). The open government principle: applying the right to know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26 (1)
- Peschard, J. (2013). Del gobierno abierto a la transparencia proactiva: la experiencia del IFAI en 2011. Hofmann; Ramírez-Alujas & Bojórquez, *La promesa del gobierno abierto*. México, ITAIP.
- Piotrowski, S. J. (2017). The “Open Government Reform” Movement: The Case of the Open Government Partnership and US Transparency Policies. *The American Review of Public Administration*, 47(2), 155-171.
- Rana, N. P., & Dwivedi, Y. K. (2015). Citizen's adoption of an e-government system: Validating extended social cognitive theory (SCT). *Government Information Quarterly*, 32(2), 172-181.
- Ruvalcaba-Gomez, E. A., Criado, J. I., & Gil-Garcia, J. R. (2018). Discussing open government as a concept: a comparison between the perceptions of public managers and current academic debate. In *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* (p. 71). ACM.

- Sæbø, Ø., Rose, J., & Skiftenes Flak, L. (2008). The shape of eParticipation: Characterizing an emerging research area. *Government Information Quarterly*, 25(3), 400-428
- Sandóval-Almazán, Rodrigo (2011), "The two door perspective: An assessment framework for open government", *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2): 166-181.
- Schnell, S. (2017) Cheap talk or incredible commitment? (Mis) calculating transparency and anti-corruption. *Governance*, 1-16.
- Scholl, H. (2009). Profiling the EG research community and its core. In M. A. Wimmer, H. J. Scholl, M. Janssen, & R. Traunmüller (Eds.), *Proceedings of 8th international conference on electronic government, EGOV 2009* (pp. 1-12). Berlin/Heidelberg: Springer LNCS 5693.
- Scholl, H. J., Kubicek, H., Cimander, R., & Klischewski, R. (2012). Process integration, information sharing, and system interoperability in government: A comparative case analysis. *Government Information Quarterly*, 29(3), 313-323.
- Sivarajah, U., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2015). Evaluating the use and impact of Web 2.0 technologies in local government. *Government Information Quarterly*, 32(4), 473-487.
- Susha, I., & Grönlund, Å. (2012). eParticipation research: Systematizing the field. *Government Information Quarterly*, 29(3), 373-382.
- Thompson, N., Ravindran, R., & Nicosia, S. (2015). Government data does not mean data governance: Lessons learned from a public sector application audit. *Government Information Quarterly*, 32(3), 316-322.
- Tranfield, D., Denyer, D. & Smart, P. (2003). Towards a Methodology for Developing Evidence-Informed Management Knowledge by Means of Systematic Review. *British Journal of Management*, 14, pp. 207-222.
- Valenzuela, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la Colaboración con una Sociedad más Abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 21, pp. 127-158.
- Vicente, M. R., & Novo, A. (2014). An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement. *Government Information Quarterly*, 31(3), 379-387.
- Webster, J., & Watson, R. T. (2002). Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review. *MIS Quarterly*, 26(2), XIII-XXIII.
- Wijnhoven, F., Ehrenhard, M., & Kuhn, J. (2015). Open government objectives and participation motivations. *Government Information Quarterly*, 32(1), 30-42.
- Wolfswinkel, J. F., Furtmueller, E. & Wilderon, C. (2013). Using grounded theory as a method for rigorously reviewing literature. *European Journal of Information Systems*, 22, pp. 45-55.
- Zheng, Y., Schachter, H. L., & Holzer, M. (2014). The impact of government form on e-participation: A study of New Jersey municipalities. *Government Information Quarterly*, 31(4), 653-659.

Zuiderwijk, A., Janssen, M., & Dwivedi, Y. K. (2015). Acceptance and use predictors of open data technologies: Drawing upon the unified theory of acceptance and use of technology. *Government Information Quarterly*, 32(4), 429-440.

About the Authors

J. Ignacio Criado is an associate professor at Department of Political Science and International Relations, Universidad Autónoma de Madrid. His research about different dimensions of democracy, government and public administration, and public management and their interplay with Internet and information and communication technology has been published in *Government Information Quarterly*, *Social Science Computer Review*, *Information Polity*, *International Journal of Electronic Government Research*, *International Journal of Electronic Governance*, *Internacional Journal of Public Sector Management*, or *First Monday*, among others.

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez holds a PhD in Law, Government and Public Policy from Autonomous University of Madrid (UAM), Spain, a Master Degree in Public Policy, and another Master Degree in Public Management in Virtual Environments, both by University of Guadalajara (UDG), México. He holds a Law Bachelor's Degree by UDG. Edgar conducts research related to Open Government, Transparency, Citizen Participation, Open Data, Digital Government and Public Innovation. He has been a Visiting Scholar at Trinity College in Dublin, Ireland, and at the Center for Technology in Government (CTG), University at Albany, New York, USA. He currently works as a Subnational Researcher for the Independent Reporting Mechanism (IRM) of the Open Government Partnership.

Rafael Valenzuela-Mendoza is Full Professor at Social Science and Administration Institute by Autonomous University of Juarez City (Mexico) since 2015. He holds PhD in Public Policy from the Graduate School of Public Administration and Public Policy (EGAP) of the Monterrey's High Studies Technology Institute (ITESM). Currently researching a project with funding by the National Council of Sciences and Technology (CONACYT), Basic Science, entitled The organizational dimension of open government, CONACYT agreement number 257040.

Appendix

Overview of Open Government research articles

Author	Topic	Keywords
<p>Armstrong (2011), Bannister and Connolly (2011), Bannister and Connolly (2014), Barry and Bannister (2014), Bates (2014), Batista (2013), Bekkers et al. (2013), Bertot et al. (2014), Bonsón et al. (2012), Chen (2012), Cherry and McMenemy (2013), Conradie and Choenni (2014), Cuadrado-Ballesteros (2014), de Mendonça et al. (2015), Graves and Hendler (2014), Grimmelikhuijsen (2011), Grimmelikhuijsen (2012), Gutiérrez et al. (2014), Hartog et al. (2014), Heimstädt et al. (2014), Iemma et al. (2014), Janssen (2011), Janssen and Van den Hoven (2015), Jin and Moon (2015), Khayyat and Bannister (2015), Kimball (2011), Kučera and Chlapek (2014), Lamdan (2013), Lemieux et al. (2015), Linders (2013), Lio et al. (2011), Lourenço (2013), Lourenço (2015), Meijer et al. (2014), Meng (2014), Michener and Bersch (2013), Nam (2012), Owen et al. (2013), Papaloi and Gouscos (2013), Peled (2013), Peled (2015), Petrou et al. (2014), Puron-Cid (2014), Rao and Kirti (2012), Sandoval-Almazán (2011), Sayogo and Pardo (2013), Sayogo et al. (2014), Shepherd et al. (2011), Sloot (2011), Teresa Scassa and Singh (2015), Thompson et al. (2015), Veljković et al. (2014), Wenjing (2011), Whitmore (2014), Yang et al. (2014), Zuiderwijk and Janssen (2014), Zuiderwijk and Janssen (2015), Zuiderwijk et al. (2012), Zuiderwijk et al. (2014).</p>	Transparency	<ul style="list-style-type: none"> • e-Government • Open data • Transparency • Open Gov • e-Democracy • e-Participation • Open government data • Web 2.0 • Freedom of Information

<p>Abdelsalam et al. (2013), Alexopoulos et al (2014), Andersen et al. (2012), Aström et al. (2012), Bonsón et al. (2015), Breindl (2012), Bridges et al. (2012), Bruns and Swift (2011), Buente 2015 , Cegarra-Navarro et al. (2014), De Reuver et al. (2013), Dekker and Bekkers (2015), Douglas et al. (2015), Federici et al. (2015), Gulati et al. (2014), Gustafsso and Wihlborg (2013), Holgersson and Karlsson (2014), Ingrams (2015), Jho and Song (2015), Kavanaugh et al. (2012), Kavanaugh et al. (2014), Leong (2015), Lev-On and Steinfeld (2015), Medaglia (2012), Mergel (2013), Molinari (2012), Molinari and Porquier (2011), Mossberger et al. (2013), Muneo and Tkach-Kawasaki (2015), Oliveira and Welch (2013), Papaloi and Gouscos (2011), Picazo-Vela et al. (2012), Reddick and Norris (2013), Robertson et al. (2013), Rodríguez and Pedro (2015), Scherer and Wimmer (2012), Serup (2012), Sieber and Johnson (2015), Smith (2015), Soon (2013), Strauß et al. (2015), Susha and Grönlund (2012), Susha and Grönlund (2014), Svensson (2011), Sæbø et al. (2011), Thapa et al. (2015), Twinomurinzi et al. (2012), Venkatesh et al. (2014), Vicente and Novo (2014), Wandhoefer et al. (2011), Welch and Feeney (2014), Yi et al. (2013), Young (2013), Zavattaro et al. (2015), Zeng (2015), Zheng and Zheng (2014), Zheng et al. (2014).</p>	<p>Participation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • e-Participation • e-Government • Social media • e-Democracy • Social networking • Web 2.0
<p>Chatfield et al. (2013), Dawes et al. (2012), Fedorowicz et al. (2014), Panagiotopoulos et al. (2014), Ferroa et al. (2013), Linders (2012), Meijer and Thaens (2013), Mergel (2015), Ojo et al. (2011), Scholl et al. (2012), Spaiser (2012), Thomas et al. (2015).</p>	<p>Collaboration</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Social media • Network • Governance • Information sharing • Collaboration • e-Collaboration • Interoperation

<p>Abu-Shanab (2015), Attard (2015), Bartenberge and Grubmüller (2014), Bedini et al. (2014), Bertot et al. (2012), Bug and Röllgen (2011), Chun and Cho (2012), Clarke and Francoli (2014), Cordella and Tempini (2015), Criado et al. (2013), Danneels and Viaene (2015), Deckert et al. (2011), Estevez and Janowski (2013), Fechner and Kray (2014), Francoli (2011), Ganapati and Reddick (2012), Geiger and Jörn (2012), Gil-Garcia (2012), Gonzalez-Zapata and Heeks (2015), Graves and Hendler (2011), Harrison and Sayogo (2014), Harrison et al. (2012), Janowski (2015), Janssen and Estevez (2013), Jung and Park (2015), Kassen (2013), Lee and Kwak (2012), Lips (2012), Luna et al. (2013), Luna-Reyes and Gil-Garcia (2014), Maier-Rabler and Huber (2011), Meijer (2015), Meijer and Bekkers (2015), Mergel 2012 , Mergel (2013), Ohemeng and Ofosu-Adarkwa (2015), Ostling (2012), Paulin (2014), Rana and Dwivedi (2015), Sandoval and Gil-Garcia (2012), Sivarajah et al. (2015), Smith and Health (2014), Snead (2013), Stamati et al. (2015), Taylor (2012), Toshkov (2015), Trotta et al. (2011), van Loon, Wijnhoven et al. (2015), Williamson (2011), Zavattaro and Sementelli (2014), Zheng (2013), Zuiderwijk et al. (2015).</p>	T-P-C	<ul style="list-style-type: none"> • e-Government • Open government • Transparency • Social media • Open government data • Participation • Collaboration • Open data • TIC
---	-------	---



Dear Jalisco OGP Team:

It is our pleasure to introduce you formally to Mr. Edgar Ruvalcaba, the Independent Reporting Mechanism (IRM) subnational researcher for Jalisco.

As you know, the IRM is a unique and valuable part of participating in OGP. The researcher prepares a report on the subnational entity. The report covers OGP process (including consultation and development of the subnational action plan) and implementation of the self-determined commitments.

To carry out this work in a credible, evidence-based fashion, the IRM researcher will need to talk to both civil society and government. From your side, this means that we hope that you will make sure that they have access to the relevant officers in charge of the OGP process and in charge of commitments. On their end, the researcher will work to also gather the voices of other, non-governmental stakeholders. Additionally, the researcher will need access to any documentation you have on OGP progress thus far.

We understand that the IRM process can be intensive. The researchers will prepare their work according to a very tight timeline. The sooner all relevant information can be provided and meetings can be arranged, the better. This ensures that we get an accurate, comprehensive account of all that happened from an official perspective. Additionally, it ensures that we have the best quality product for you when it is time for government to give commentary on the document.

You can find out more about the IRM at this page, including the Procedures Manual that guides the IRM process: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm> or you can email us at anytime at irm@opengovpartnership.org.

We appreciate your enthusiasm for transparency, participation, and accountability and look forward to working with you.

Sincere thanks,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Joseph Foti".

Joseph Foti

IRM Program Director

ISSN 2525-1805
(versión impresa)

ISSN 2618-4362
(versión en línea)

VOL. 3 | N.º 2

ESTADO ABIERTO

Revista sobre el Estado,
la administración
y las políticas públicas

DIC-MAR 2019

ESTADO ABIERTO

**Revista sobre el Estado,
la administración y las políticas públicas**

VOL. 3 | N.º 2

Estado abierto

Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas

Director

Oscar Oszlak

Consejo Editorial

Santiago Bellomo

Ester Kaufman

Marcos Makón

Dora Orlansky

Maximiliano Campos Ríos

Consejo Académico

Carlos Acuña

Mariana Chudnosvky

Cristina Díaz

Roberto Martínez Nogueira

Secretario de Redacción

Pablo Bulcourf

Corrección

Nadia Gabriela Caratti

Diseño y Diagramación

Lucía Fernández Carrascal

Versión Digital

Natalia Baez Becker

Paulina Alonso

Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas es una publicación de la Dirección de Investigaciones y Publicaciones, dependiente del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Secretaría de Empleo Público de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Es una revista cuatrimestral y de distribución gratuita, que tiene por objetivo promover la producción científica y académica de las siguientes áreas temáticas: problemas del Estado, administración pública, políticas públicas, relación entre teoría y gestión, modernización y desarrollo de las capacidades estatales, empleo público, burocracias estatales, Alta Dirección Pública, tecnologías de gestión, desarrollo local.

El editor no se responsabiliza por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los artículos de los colaboradores de la publicación, que son a título personal y de exclusiva responsabilidad de los respectivos autores.

Secretaría de Gobierno de Modernización

Av. Roque Sáenz Peña 511 (Oficina 514), San Nicolás, CABA, República Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001 - Int.: 5573

Correo electrónico: <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>

<revistaestadoabierto@gmail.com>

ISSN 2525-1805 (versión impresa)

ISSN 2618-4362 (versión en línea)

ÍNDICE

Editorial 7

ARTÍCULOS

<i>Adriana Clemente</i>	Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta	13
<i>Oscar Oszlak</i>	Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio	43
<i>Horacio Cao</i>	Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario	79
<i>Edgar Ruvalcaba-Gómez</i>	Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto	99
<i>Sebastián Martín Juncal</i>	La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina	117

COMUNICACIONES

Martín Astarita Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa? 155

RESEÑAS

Ezequiel Magnani Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions, de Lee Gregory 173

Rogelio Rodrigo La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual 181

COLABORACIONES

Página de colaboraciones 187

Editorial

Dos interesantes artículos sobre un tema común inauguran el segundo número del tercer volumen nuestra revista. Ambos tienen a los sectores populares de la ciudad de Buenos Aires como objeto de estudio. En el primero de ellos, «Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta», Adriana Clemente analiza las políticas de urbanización de villas y asentamientos emprendidas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma entre 2007 y 2015. Las decisiones adoptadas en materia de obras de infraestructura, servicios y procesos de regularización dominial, entre otras, representan —según la autora— una concepción de urbanización mínima que, aun cuando ha satisfecho las expectativas de los beneficiarios, resultan incomparables con las inversiones realizadas en barrios de la ciudad más afluentes. El modelo definido como *mínimo* se caracteriza por tres atributos: acción por demanda, proximidad y satisfactores de baja calidad. En tal sentido, el carácter incompleto de las intervenciones incentiva a los pobladores a generar prácticas que consolidan su permanencia en la ciudad aunque con resultados muy heterogéneos en materia de calidad de vida. Además, el modelo de intervención por proyecto en villas y asentamientos fragmentó el territorio y generó relaciones antagónicas entre habitantes de distintos sectores de los barrios.

En el segundo artículo vinculado a esta temática, «Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio», Oscar Oszlak propone estudiar los procesos sociales urbanos que ocurrieron en la ciudad de Buenos Aires y en su región metropolitana durante el período transcurrido desde el retorno de la democracia en la Argentina, luego de última dictadura militar. Su interrogante central es el siguiente: ¿en qué medida los gobiernos democráticos mejoraron las posibilidades y las condiciones para que los sectores populares pudieran acceder al derecho de residir en Buenos Aires o a permanecer en ella? La hipótesis central explorada es que la reversión del proceso de expulsión y desplazamiento espacial de los sectores populares urbanos, luego de la dictadura militar, fue más resultado de la iniciativa y acción colectiva de los sectores que retornaron o accedieron a la ciudad que de políticas estatales deliberadas de producción y regulación del suelo urbano; y que la reducida intervención del Estado

en esta materia posibilitó que, en un contexto de fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda, prevaleciera la lógica del mercado, lo que produjo un creciente desplazamiento y segregación espacial, que aumentó la desintegración social y limitó el derecho al espacio urbano de los sectores urbanos pobres.

Horacio Cao, especialista en gestión pública en gobiernos subnacionales, sintetiza en este número los resultados de una investigación sobre el gasto público en las provincias argentinas. Su artículo «Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario» permite analizar el gasto público de las provincias, clasificado por función y, en algunos casos, por finalidad. Resulta interesante que el período examinado recorre tres etapas históricas dominadas por distintas concepciones político-ideológicas y económicas, que caracteriza como desarrollismo, ajuste estructural y populismo —o etapa nacional-popular—. En este contexto, se observa un patrón estructural definido en la evolución de las finanzas provinciales, que sigue una trayectoria casi idéntica en las 24 jurisdicciones, lo que, prácticamente, las iguala al cabo de 35 años. Además de mostrar las variaciones producidas en las funciones económica, social, de seguridad y de gobierno, explora posibles hipótesis explicativas de los singulares resultados estadísticos observados.

Como en casi todos los números de *Estado abierto*, no podía faltar un artículo referido al tema del título de la revista. En esta oportunidad, el investigador mexicano Edgar Ruvalcaba-Gómez presenta en su trabajo «Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto» algunos resultados descriptivos de un estudio sobre cómo se percibe la cuestión y las políticas de datos abiertos (DA) en los gobiernos locales de España, dentro de la concepción del Gobierno abierto. Además de ofrecer algunas reflexiones conceptuales sobre DA, el autor analiza la información obtenida a través de encuestas y entrevistas conducidas en esas jurisdicciones, dirigida principalmente a establecer el grado de avance producido en la implementación de estas políticas. Concluye que el proceso de apertura de datos se encuentra en una fase incipiente y que la percepción sobre el grado de éxito logrado no es significativo, por lo que

se requiere una efectiva planificación estratégica para que su implantación trascienda la retórica de los discursos.

El tema de regulación estatal de obras y servicios públicos tiene una extensa literatura, pero no son muchos los trabajos dedicados al complejo campo de la regulación de presas hidráulicas. Tomando como caso de estudio la política argentina en esta materia, y centrando el análisis en el Órgano Regulador de Presas (ORSEP) de ese país, Sebastián Juncal brinda un exhaustivo panorama sobre el tema en su artículo «La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina». Juncal destaca que la prevención, mitigación y reparación de las catástrofes naturales y antrópicas en presas, diques y embalses exigen una adecuada regulación, fiscalización y control de su infraestructura. Pero el análisis de la regulación y fiscalización de su seguridad en la Argentina evidencia falencias relacionadas principalmente con su marco normativo, el diseño regulatorio, la imprecisa delimitación de responsabilidades entre jurisdicciones, la multiplicidad de dimensiones involucradas, y la escasez de capacidades y recursos. Por ello, propone reconsiderar el papel del ORSEP como autoridad de aplicación, diversificar sus ingresos y relacionar su actividad con una concepción integral en materia ambiental, hídrica, energética y territorial, con verdadero sentido federal.

Una comunicación y dos reseñas completan este número de *Estado abierto*. La comunicación que aporta Martín Astarita, «Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?», aborda un tema clásico de la gestión pública en países federales, variablemente conocido como *relaciones intergubernamentales* o *coordinación interjurisdiccional*. En este caso, el autor analiza la experiencia de uno de los Consejos Federales de la Argentina, que, desde su creación y a través de cambios institucionales producidos en años recientes, ha intentado coordinar y promover sinergias entre los diferentes organismos provinciales responsables de la modernización estatal. Se trata del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina (COFEMOD) —antes COFEFUP—. En el trabajo, se analizan las modificaciones más relevantes a fin de determinar si el Consejo ha mejorado su funcionamiento y cambiado su dinámica colaborativa. También se

esbozan algunos lineamientos teóricos sobre el tema de la coordinación intergubernamental, y se echan las bases para futuras investigaciones.

En la sección Reseñas, se incluyen, en primer lugar, los comentarios aportados por Ezequiel Magnani al libro del destacado profesor inglés Lee Gregory, *Exploring Welfare Debates: Key concepts and questions*. Esta obra, recientemente publicada, constituye una importante contribución al campo de estudios de la pobreza, la desigualdad, la política social focalizada y otros temas relacionados. La reseña destaca el carácter innovador de la argumentación y la reflexión que ofrecen los textos incluidos en el libro acerca del valor explicativo de los paradigmas vigentes en lo relativo a las políticas de bienestar hacia los sectores más vulnerables de la sociedad. Al considerar el carácter dinámico de la política social, Gregory invita a los académicos a cuestionar los paradigmas estáticos y a reconocer el contexto social y sus mutuas determinaciones con los humanos como seres históricos. En segundo lugar, Rogelio Rodrigo aporta una reseña de la obra *La Argentina en el siglo XXI: cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, una compilación de trabajos coordinada por Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia. Publicado por Siglo XXI Editores en 2018, el libro representa un extraordinario esfuerzo por reunir contribuciones de importantes especialistas radicados en distintas regiones de la Argentina, que ofrecen un diagnóstico actualizado sobre la estructura social y las tensiones que atraviesan al país en múltiples aspectos de la exclusión, la marginalidad y otras desigualdades. Según la reseña, los 19 capítulos de este volumen, su notable rigor teórico y metodológico, su sólido fundamento empírico y su utilidad para el diseño de políticas públicas hacen de esta obra una lectura obligada para los académicos y decisores políticos.

Invitamos a nuestros lectores a disfrutar los trabajos de este número y a hacernos llegar sus contribuciones para considerar su publicación en futuras ediciones de nuestra revista.

ARTÍCULOS

Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta

Por *Adriana Clemente**

Resumen

El artículo desarrolla la idea de que la política urbana no debería disociarse de la política social. Sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre lo social y lo económico. A su vez, se postula que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— implementadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2007 y 2015 compusieron la idea de *urbanización mínima*, que terminó moldeando la expectativa de los pobladores. Si bien las familias que habitan en villas o en asentamientos reconocen que las respuestas que da el Estado no son comparables con las que este ofrece en otras zonas de la ciudad, se produce una sobrevaloración de los satisfactores estatales de baja calidad, a la vez que se propician prácticas especulativas derivadas de la falta de reglas de juego en la que se desenvuelve la dinámica de ocupación del suelo en estos barrios.

Palabras clave

Urbanización – política social – bienestar social – villas de emergencia.

Abstract

The article develops the idea that urban policy should not be dissociated from social policy. However, the level of commercialization —direct or indirect— that reaches an urban policy decision marks the border between the social and the economic. At the same time, it is postulated that the concrete urbanization practices —investments, infrastructure works, services, dominance regularization processes, etc.— that were

* Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Centro de Estudios de Ciudad (CEC Sociales), de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

implemented in Ciudad Autónoma de Buenos Aires between 2007 and 2015 comprised the idea of *minimum urbanization*, which ended up shaping the expectation of its inhabitants. Although the families that live in slums or settlements admit that the answers given by the State are not comparable to those it offers in other areas of the city, there is an overestimation of the low-quality satisfactions offered by the State, as well as speculative practices derived from the lack of rules of the game in which the dynamics of land occupation in these neighbourhood's develop.

Key words

Urbanization – social policy – social welfare – shanty towns.

Introducción

Este artículo pone foco en conocer cómo los procesos de urbanización que se impulsan desde la política pública destinada a sectores populares formatean y adaptan las expectativas de los pobladores respecto al bienestar. Para esto, se analiza el particular impacto que tiene la intervención público-estatal en las expectativas y las nuevas aspiraciones referidas al hábitat familiar y comunitario por parte de los habitantes de villas y asentamientos en grandes ciudades¹.

La hipótesis que subyace en este trabajo es que el tratamiento de la pobreza puede cristalizar o superar desigualdades estructurales que se expresan en la configuración física y social de la ciudad. Esta configuración, además de histórica, es dinámica y expresa tensiones, conflictos y convergencias entre las intervenciones que producen diferentes actores en representación del Estado, el mercado y los propios habitantes.

¹ El período que se toma para elaborar este artículo remite a la gestión Macri (2007-2015), ya que, en el transcurso de sus dos mandatos en la CABA, se diseñaron instituciones e instrumentos para intervenir en las villas, que proponían una lógica de urbanización cuya característica principal fue no modificar condiciones estructurales de vida y sí brindar respuestas —parciales— a las demandas de equipamiento social y mantenimiento de prestaciones básicas —luz, agua y desagües cloacales—.

Nos preguntamos por el valor integrador que tienen las políticas de urbanización y por la medida en que estas políticas pueden o no inscribirse en el campo de la política social. Por consiguiente, se analiza el carácter social de las políticas de urbanización según su particular y actual inscripción en el campo del bienestar social, a partir de un caso emblemático, como lo es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)².

El análisis postula que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— implementadas en el período 2007-2015 en villas y asentamientos de CABA compusieron una idea de la urbanización que terminó moldeando la expectativa de los pobladores y, de algún modo, habilitando otras prácticas de autoproducción del hábitat, que, ahora, ante cambios de enfoque por parte de la gestión de gobierno, generan conflictos de interés entre las partes³.

El artículo, en su primer apartado, desarrolla aspectos conceptuales referidos al vínculo entre política social y políticas de urbanización. En segundo término, y sobre la base de relevamientos producidos en 2015 en barrios emblemáticos de la ciudad, el trabajo revisa el concepto de *necesidades sociales* y cómo este se ha adaptado, y compone la idea de *urbanización* desde la perspectiva de los pobladores. A partir de los datos analizados, concluye, a modo de hipótesis, que el modelo desarrollado en la ciudad entre 2007-2015 instaló intencionalmente un modelo de urbanización que definimos como *urbanización mínima*, cuyas consecuencias se expresan a mediano y largo plazo en los procesos de acceso y permanencia en la ciudad por parte de los pobladores de villas y asentamientos.

² El marco del que se toman las observaciones es el Programa Universidad y Territorio (Subsecretaría de Políticas Universitarias), ejecutado de manera conjunta entre las facultades de Arquitectura, Ingeniería y Ciencias Sociales de la UBA en la Villa 15 y en el Barrio Bermejo Obrero entre 2014-2016. Para este trabajo, se recuperan observaciones correspondientes a la Villa 15 de un censo a 100 hogares y grupos con habitantes en agosto de 2014, en un sector consolidado del barrio.

³ A inicios de su Gobierno (2015), Horacio Rodríguez Larreta anunció un plan de urbanización de villas que, en principio, afecta a 6 de las 20 villas de la CABA, y que se gestiona a través de diferentes organismos y fuentes de financiamiento —propio y externo—. La localización de los barrios seleccionados se correlacionan con la puesta en valor de áreas clave de la CABA.

1. Las políticas de urbanización como política social

A partir de las reformas neoliberales de fines del siglo pasado, las políticas de hábitat popular entran y salen de la agenda de la política social según el modelo de desarrollo dominante⁴. El tipo de intervención pública que debe producirse en áreas relegadas de la ciudad, como villas y asentamientos, es un punto nodal de este debate. ¿Qué significa urbanizar las villas y los asentamientos? ¿Qué tópicos comprende la urbanización? ¿Es posible hablar de una urbanización diferencial para estos barrios? Se trata de diseñar soluciones para pobladores de barrios cuya identidad y condiciones de arraigo, en la mayoría de los casos, lleva décadas, así como para nuevos asentamientos que aumentaron al ritmo del crecimiento demográfico de estos barrios, donde la desigualdad se expresa en el territorio con fronteras físicas y sociales visibles en todo sentido⁵.

Estudiar la política social, su concepción y organización institucional, comprende definiciones previas sobre los procesos de integración y sus vectores —trabajo, educación, salud, vivienda—, se entienda la política social en su función compensatoria (Offe, 1990) o de integración y movilidad social (Castel, 2004)⁶.

⁴ Definimos *políticas del hábitat popular* al conjunto de programas y proyectos que tienen como foco la intervención en territorios que sufren tratamiento especial por el tipo de ocupación que tiene el suelo y las consecuentes precariedades devenidas de esa ocupación informal o irregular. Las políticas comprenden desde la provisión de servicios, la mejora en la vivienda, la seguridad en la tenencia hasta otros equipamientos que operan en la lógica del subsidio por su naturaleza compensatoria. Las políticas del hábitat popular son parte de la agenda de la política social cuando es el Estado el principal proveedor. Estas políticas pueden actuar según la lógica de los mínimos sociales o en clave redistributiva.

⁵ El único crecimiento poblacional que tuvo la ciudad de Buenos Aires, según el censo 2010, fue en villas y asentamientos. Se calcula que, actualmente, 350 000 personas habitan en 44 barrios. El crecimiento se explica tanto por crecimiento vegetativo como por migración —interna y limítrofe—. Sin embargo, en ese momento, el aumento de la población no creció a la par de la superficie ocupada. En 2001, las villas ocupaban 292,7 ha, mientras que, en 2010, la superficie ocupada era de 259,9 ha. En este período, se dio un proceso intensivo de densificación.

⁶ Para Offe (1990), la política social «no es parte de la reacción estatal al problema de la clase

José Adelantado (2013) plantea que la política social no es una disciplina en sí misma, sino un campo de análisis sobre el bienestar social, donde convergen diferentes aproximaciones y métodos de modo interdisciplinar. Para este autor, la política social opera en el contexto social, político, ideológico e institucional en el cual el bienestar es producido, organizado y distribuido; asimismo, concierne a todos los aspectos de las políticas públicas, de las relaciones de mercado y las no monetarias que contribuyen a aumentar o a disminuir el bienestar de individuos o grupos. Además, opera en un marco normativo que incluye un marco moral y de objetivos políticos sobre la naturaleza de las aspiraciones y los resultados⁷.

En la tradición latinoamericana, el Estado ha tenido un desempeño errático en la provisión de bienestar, lo que se explica por la débil estructuración del trabajo formal en la mayoría de los países de la Región. En la experiencia latinoamericana, hablar de *políticas sociales* y su función en la estructuración de la sociedad no puede sujetarse solo al mercado de trabajo formal y su comportamiento. Es importante analizar la función de los gobiernos populares que articulan políticas que han producido giros redistributivos con impacto a largo plazo por su capacidad de impulsar movilidad social ascendente. La falta de una definición del concepto *bienestar* según la experiencia regional nos deja expuestos a diferentes líneas de análisis sobre los indicadores que pueden observarse y los que no, según la interpretación que hacen los autores de los tópicos y las fuentes de financiamiento que componen el sistema de seguridad y ayuda social en cada contexto⁸.

obrero, sino que, al contrario, contribuye a su constitución». Desde esta perspectiva, el estudio del Estado de bienestar y sus derivaciones en materia de integración social supone el análisis de la política social y su función a la hora de regular el proceso de proletarianización por parte del Estado, sobre todo, porque incorpora la fuerza de trabajo al mercado. Este proceso da lugar a dos tipos de proletarianización, activa o pasiva, si bien una no sucede a la otra.

⁷ En el campo de las políticas sociales, el *bienestar* es una categoría constitutiva y tiene una raíz económica que, luego, será resignificada por la sociología del bienestar, ampliamente representada por Esping-Andersen.

⁸ A lo largo del siglo xx, las excepciones en materia de mercados de trabajo más estructurados

Siguiendo la diferenciación de Castel (2010) sobre seguridad y ayuda social, Sonia Fleury (1998) señala la necesidad de distinguir las políticas sociales de la seguridad social de otras políticas, como la educacional o de vivienda—, ya que agrupan un conjunto de beneficios —en especie o monetarios— dirigidos a asegurar la reproducción del trabajador y de sus dependientes en una situación de riesgo. Su posición habilita lo que será una constante en el análisis de la política social, que es separar el estudio de las protecciones derivadas del mercado de trabajo —contributivas— de las no contributivas, que forman parte del universo de la ayuda social, espacio que, a los fines del análisis y caracterización del sistema de protección de cada uno de los países, se ha vuelto dominante.

En pos de una síntesis que supere una suerte de dicotomía entre la seguridad social derivada del trabajo y la asistencia —debate central y nunca saldado por los especialistas—, Claudia Danani (1996) sostiene que la política social es una de las formas de intervención social del Estado que coadyuva a producir las condiciones de vida y a reproducir la vida mediante la distribución secundaria del ingreso. La autora, de modo distintivo, hace foco en la capacidad de la política social para modelar la demanda, a partir del carácter dominante que tiene la oferta —tipo y calidad de la prestación— sobre la demanda, que, por concepto, tiende a adecuarse.

Las condiciones habitacionales, junto con la educación y el trabajo, son los vectores universales de la movilidad social; de ahí, la importancia de reconocer en el esquema de la política social cómo operan estos componentes. En tal sentido, la política urbana no debería dissociarse de la política social, atienda o no a población marginada; sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre el carácter predominantemente social o económico de esa política. El carácter de política social de un

serán la Argentina, el Uruguay y, en menor medida, Chile. Países como el Brasil y México tendrán estructuraciones más tardías con debilidad de sus organizaciones sindicales. Fernando Filgueira hace una caracterización de regímenes de bienestar en América Latina a partir de indicadores principales que permiten agrupar los países en diferentes estadios, como la afiliación, el acceso al agua potable y la mortalidad infantil, entre otros.

programa orientado al hábitat popular debería poder dar cuenta de, por lo menos, tres atributos: i) equiparar derechos adquiridos o ampliarlos; ii) brindar satisfactores para los sectores populares comparables con la oferta de mercado o superadores de esta; iii) contribuir, por su efecto redistributivo, a que sectores postergados experimenten algún tipo de ascenso social. La combinación de uno o más de estos objetivos y sus resultados dan cuenta del tipo de enfoque que se tiene de la política social y sus resultados, que, tanto en materia de hábitat como en otros campos —salud, educación y cuidado—, puede actuar de manera incremental —transformadora— o residual —reproductora—. Por concepto, la existencia de programas sociales no es condición suficiente para superar el déficit al que apuntan.

La fuerte vinculación entre condiciones habitacionales y otras variables de bienestar, como salud y educación, hacen que el Estado, una vez que interviene en materia habitacional, deba brindar garantías que alejen a las familias de la posibilidad de experimentar algún tipo de daño o pérdida asociados a ese bien que administra y distribuye —saneamiento, servicios, vivienda, equipamientos sociales, conectividad, etc.—. Se trata de reducir la incertidumbre que, por su naturaleza de acumulación, genera el mercado, especialmente, si no existen regulaciones y compensaciones por parte estatal.

Con la idea de no tomar las políticas sociales de modo aislado o diferenciado de otras políticas económicas orientadas al consumo y a su desmercantilización, es que hablamos de *sistema de bienestar*, en referencia al conjunto de prestaciones que el Estado financia —parcial o totalmente—, regula y articula con las otras esferas del bienestar —mercado y familia— para posibilitar el acceso a bienes que la sociedad acuerda como necesarios y que, por lo tanto, no pueden solo depender de la capacidad de competencia de las personas en el mercado de trabajo (Clemente, 2016). Desde esta perspectiva, las prestaciones directas e indirectas a las que pueden acceder las familias expresan la concepción del Estado y la centralidad o no que este sume en la provisión de bienestar, en este caso, vinculado al hábitat y a sus condiciones.

2. Integración socioespacial como parte de la política social

Según la perspectiva de política social como vector posible para favorecer la redistribución y la movilidad social, nos preguntamos cómo evolucionó el acceso a la tierra y a la vivienda en la agenda de la política social urbana. Contradictoriamente, cuando se observa la valoración que se hace de las condiciones habitacionales en la calidad de vida, tanto la vivienda como la tierra son tópicos que tienden a quedar librados a las fuerzas del mercado.

La reforma neoliberal que experimentó el Estado argentino en materia económica y social modificó de forma radical el acuerdo tácito que se actualizaba desde la década de los cincuenta respecto de una agenda de política social lo suficientemente ampliada para proyectar recursos y beneficios de manera equiparable entre los trabajadores formales alcanzados por la seguridad social y aquellos que no lo eran. Estos últimos eran contenidos por políticas públicas de amplia cobertura en materia de salud y educación pública y, en menor medida, vivienda. Para el neoliberalismo, las políticas de acceso a la tierra son erráticas, discontinuas y con problemas de correspondencia entre los recursos que aplican y el tamaño del problema —déficit habitacional—. Los conflictos sociales —tomas, desalojos, litigios, etc.— suscitados en torno a este tópico son una constante en la Argentina y en la Región.

Instaladas las reformas económicas —desregulaciones— y la reforma del Estado —restricción de competencias y funciones—, desde mediados de los noventa, se materializó un ideario de vivienda social de emergencia que elimina la vivienda social de la agenda estructural y la restringe a la ayuda social, asociada a una lógica de vivienda mínima y de mejoramientos puntuales, que reforzó el papel del Estado en infraestructura de servicios y otros equipamientos comunitarios, lo que dejó el peso de la vivienda en las familias⁹.

⁹ Entre 2005 y 2015, en la Argentina, se incrementó el presupuesto para el sector, y se dio un salto cualitativo en materia de financiamiento para vivienda social, que, aunque tuvo un aumento significativo, no llegó a compensar los años de desinversión y de retiro del Estado en este segmento del bienestar.

En la perspectiva neoliberal, las políticas sociales operan como paradigma residual al punto de culpabilizar a los pobres e institucionalizar el concepto de *contraprestación* o *condicionalidades* para los beneficiarios de las políticas asistenciales como un imperativo moral, más que una estrategia de integración. Cuanto más estructural es el tipo de intervención, mayor es la exigencia de la contraprestación y la tensión respecto al papel de la política social. De algún modo, la inclusión o no de la *tierra* y la *vivienda urbana* como derecho es un tema controversial en una agenda que no deja de perder componentes estructurales y de operar sobre el costado más asistencial de la demanda.

En síntesis, la provisión de *tierra* y *vivienda* de la mano de políticas de urbanización puede formar parte tanto de una agenda de política económica como de política social. La diferencia se expresa en el nivel de desmercantilización y la consecuente *desfamiliarización* que se impulse desde el Estado para que los sectores de menos recursos puedan acceder a estos bienes con algún grado de independencia de su particular inserción en el mercado de trabajo¹⁰.

La afirmación precedente nos lleva a explorar brevemente el concepto de *integración social*. Se trata de un concepto utilizado de modo acrítico y en diferentes sentidos, pero de manera recurrente como un atributo de las políticas y programas sociales, en general, y el hábitat, en particular.

3. ¿Integración social o espacial?

Desde el punto de vista conceptual, hablar de *integración social* conduce a revisar las matrices *parsonianas* de la estratificación social y *durkheimianas* sobre la cohesión social. Ambas matrices brindan insumos que aún hoy tensionan las decisiones que se toman cuando se diseña una política social: cuándo, por qué y de qué modo el Estado debe actuar en la regulación del mercado, ya sea a favor de las mayorías o solo para grupos identificados que hay que socorrer para evitar «daños inaceptables» (Sen, 2000). La *integración social* tiene su matriz

¹⁰ *Familiarización* (Andersen, 1998) refiere a la medida en que las soluciones a los problemas sociales descansan, más o menos, en la economía de las familias y las comunidades.

conceptual dentro del pensamiento durkheimiano, que hace de este tema su interés central. La idea del Estado como garante de la cohesión social afirma que es el Estado social —como prefiere decir Castel— el que supera la instancia de las urgencias para prevenir los riesgos¹¹.

En nuestro contexto, los trabajos de Gino Germani (1963), influenciado por las ideas de Parsons, explican la integración de la sociedad en tres dimensiones: a) los sistemas y subsistemas de roles, estatus, funciones se encuentran en equilibrio, es decir, funcionando con normalidad —integración normativa—; b) las *expectaciones y actitudes* que se corresponden con el sistema normativo del que forman parte los individuos —integración psicosocial—; c) las *circunstancias del contexto* donde se produce la integración influyen en el proceso de modo particular —integración ambiental—. Para Germani (1963), la no integración refiere al déficit combinado en torno a estas dimensiones. Los problemas de integración se dan en ese pasaje, donde algunos grupos pueden tener un retraso o déficit para integrarse o tener asincronías, es decir, pérdida. En las sociedades industrializadas, el vector de integración será la *participación*, que puede ser integrada o no integrada. La primera es la que se da en los tres planos: normativo, psicológico y ambiental. La segunda es la que tiene deficiencias en una o más de esas dimensiones. Entre los determinantes de la marginalidad, además de la educación y el trabajo, esta perspectiva otorga importancia a las precarias condiciones habitacionales de la familia como un indicador clave de marginalidad.

Por su parte, la noción de *integración espacial* deriva de la concepción estructural-funcionalista y suma la *segregación* como lo opuesto a la *integración*¹². El estudio de la segregación residencial se debate entre

¹¹ La noción de *riesgo* aplicada a lo social tiene su principal antecedente en la obra de Ulrich Beck en una publicación llamada *La sociedad del riesgo* (1986). Este autor, según sintetiza Castel (1995), plantea que el porvenir de la sociedad debe leerse de acuerdo con el signo de la amenaza y del peligro. Se trata de una visión de riesgo omnipresente.

¹² La *integración espacial* comprende tanto la residencial como la relativa al entorno, entendido más como el hábitat alrededor de la vivienda —espacios, públicos, infraestructuras— que como soporte físico en el que las personas se apoyan para satisfacer sus necesidades cotidianas.

dos enfoques: uno que plantea que se trata de un fenómeno natural casi inherente al desarrollo de la ciudad —teorías funcionalistas o positivistas— y su tendencia a la concentración espacial y otra que plantea que la segregación está determinada por la estructura capitalista social y económica derivadas de la teoría del conflicto social. La idea de la *integración espacial*, vigente en los programas sociohabitacionales, tiende a identificarse con el primer enfoque y se basa en la hipótesis de que la interacción entre grupos sociales es vector de integración; en el caso socioespacial, el vector será la proximidad geográfica. Desde esta perspectiva, Siclari Bravo (2009) explica que la segregación no es algo patológico, sino parte del proceso de transición hacia un nuevo equilibrio u orden social, donde la planificación correctiva puede contribuir a ese pasaje.

Siguiendo a Javier Ruiz-Tagle (2016) y a su composición sobre el tema de integración espacial, el enfoque neoliberal de las políticas urbanas hace una lectura pragmática de la integración como un modo de agregar valor y resolver problemas para ampliar las oportunidades de negocios que ofrece la ciudad. Las intervenciones que favorecen la metrificación y el control social son políticas con efectos de dispersión y pérdida de lazos por parte de pobladores cuyas dinámicas de habitabilidad son alteradas por las políticas que, supuestamente, los deben beneficiar e integrar (Javier Ruiz-Tagle (2016)¹³. Por su parte, desde la *economía política*, también se debate sobre la integración social a la ciudad, y se hacen aportes críticos que toman el espacio y su transformación como un derecho, por lo que esta transformación —producción— del espacio resulta un logro de la organización y de la acción de actores clave —estrategias urbanas—. Henry Lefebvre (1996) habla de *derecho a la ciudad* como demanda de los oprimidos; y David Harvey (2012) amplía la idea como *derecho colectivo*, lo que habilita a pensar ese derecho como parte de los llamados *derechos de segunda o de tercera generación*.

Es en este sentido que la idea de integración socioespacial puede formar parte, aunque resulte contradictorio, tanto de la agenda neoliberal como de la progresista. Esto es algo bastante frecuente en la perspectiva de los

«Casi por definición, la existencia del gueto es la negación de la integración, su expresión espacial» (González Enríquez y Álvarez-Miranda, 2006, citados en Gutierrez, 2012).

¹³ En esta perspectiva, se reconoce la especial influencia de la Escuela de Chicago (Ecología Urbana).

derechos sociales, que se expresa también en los denominados *derechos económicos y sociales* (DECS) y que, según la definición de ciudadano que se adopte, puede dejar a los habitantes de villas y asentamientos fuera del esquema de derecho a la ciudad. El capítulo de la *urbanización social* ha ido cobrando centralidad en la agenda ciudadana, aun para los gobiernos conservadores, que, históricamente, optaban por el modelo de erradicación¹⁴.

En síntesis, las políticas de *integración social* deberían inscribirse en un campo conceptual y práctico de la política social y actuar en consecuencia, es decir, ofreciendo soluciones con algún grado de independencia de la particular inserción de las personas en el mercado de trabajo¹⁵.

4. Urbanización para pobres en una ciudad rica

La decisión de superar desigualdades estructurales en ciudades ricas no es un tema que pueda resolver el mercado y sus dinámicas de acumulación, que, por naturaleza, son las reproductoras del problema. Procesar las desigualdades requiere intervenciones específicas de carácter sociopolítico, que se materializan según criterios redistributivos cuya expresión geográfica y social expresa o no esa intención. Curiosamente, y como queda demostrado en los procesos de gentrificación, existen intervenciones cuyo resultado termina excluyendo a la población más pobre que no puede seguir el ritmo de una puesta en valor inmobiliario, resultado de inversiones con alto impacto económico o de costes derivados de su nueva condición de propietario.

¹⁴ Nos referimos al desplazamiento de responsabilidad o regularización en condiciones de excepción que se viene propiciando de modo generalizado como parte de las políticas de urbanización del Gobierno de Horacio Rodríguez Larreta, que tuvieron su laboratorio de ensayo durante la gestión de Macri con casos emblemáticos, como el de Villa Cildañez, en el barrio de Villa Lugano en CABA (Ley N.º 5197).

¹⁵ Nos referimos a un amplio grupo de iniciativas que actúan en este paradigma general y polisémico, cuya constante es la población destinataria —pobre o vulnerable—, más que un sector o método que dé cuenta de cómo se da ese proceso de inclusión.

En este apartado, trabajamos la hipótesis de que el Gobierno de la Ciudad hasta el 2015 logró instalar con éxito una visión residual —mínima— de los satisfactores a los que pueden aspirar o no las personas que viven en villas y asentamientos, a pesar de que la respuesta sea insatisfactoria y resulte descalificante en el sentido que propone Serge Paugman (2007) cuando habla de *descalificación social* como una experiencia propia de la condición de asistido¹⁶.

Siguiendo con el principio básico de que, en materia de política social, la oferta determina la demanda, se propone ver el modo en que las políticas de urbanización de CABA condicionaron las posibilidades de urbanización a largo plazo de esos enclaves en la ciudad.

5. La urbanización como experiencia incompleta

En este apartado, proponemos hacer una revisión del concepto de *urbanización* como categoría de análisis y vector de integración que particularice el punto de vista de los actores sociales. Para esto, afirmamos que es el Estado, a través de sus políticas, un actor clave en el impulso y el direccionamiento de los procesos de urbanización por acción u omisión (Oszlak y O'Donnell, 1981). Teniendo en cuenta el desarrollo previo respecto a la política social y a su alcance en el campo de la urbanización, es que, desde el enfoque de las necesidades sociales, revisamos el modo particular en que los pobladores de la ciudad perciben, según su experiencia reciente, la urbanización a partir de las intervenciones que impulsó el Gobierno de la Ciudad de acuerdo con esa definición con modalidades diferenciales para las villas.

La urbanización puede entenderse como un soporte físico para que se desenvuelva el ciclo económico. Los servicios de distribución de electricidad, gas, agua, internet; los sistemas vial, escolar, de salud, entre otros, son sustento para reproducir la fuerza de trabajo y circular mercancías. Al mismo tiempo

¹⁶ Para Paugman, la *descalificación social* pone el acento en el carácter multidimensional, dinámico y evolutivo de la pobreza.

y desde una perspectiva relacional, la urbanización puede ser un formidable vector integrador y de movilidad social.

Pírez (2013) define la *urbanización* como un proceso complejo de producción de un conjunto de soportes materiales necesarios para aglomerar la población y actividades que hacen posible que las sociedades urbanas contribuyan a la reproducción social. Los servicios urbanos o de infraestructura son parte de ello: actividades que resuelven, de manera colectiva, necesidades de las familias y las empresas que no pueden encararse individualmente, dado que esta resolución individual sería poco racional —provisión de agua, energía, transporte y comunicaciones, recolección y disposición de residuos, etc.—. Para este autor, incluir a la población en el uso de los servicios urbanos es una condición necesaria pero no suficiente para la inserción en la ciudad y su participación en la distribución de los bienes sociales.

De acuerdo con los procesos de urbanización en América Latina, existen dos tipos de urbanización; una propiciada por el Estado, con predominio de la lógica capitalista de ganancia (Pírez, 1995), y otra en paralelo, que el autor define como *urbanización precaria por la falta de infraestructura*, y que es el modo en que los sectores populares acceden a la ciudad a partir de la producción informal de suelo, ya sea por medio de loteos irregulares —mercado informal— e invasiones —autosuministro—, que tiende a desarrollarse en la periferia, con tierra disponible y precios bajos, entre otros motivos por la falta de infraestructura. Estos procesos se dan con poca o nula intervención del Estado hasta que los asentamientos son un hecho, y se empiezan a brindar los soportes de la urbanización. En este trabajo, problematizamos el caso de que sea el propio Estado el que consolida prácticas tendientes a cristalizar la *urbanización precaria*.

A continuación, revisamos, a partir del modelo desarrollado en CABA en 2007-2015, aspectos clave del proceso de instalación de una política social; uno referido a las necesidades, su diagnóstico e inclusión o no en la agenda pública y otro respecto a la apropiación que se hace del discurso normativo que propone el Estado y cómo este permea la subjetividad

de las personas y habilita nuevas prácticas por parte de los pobladores. Algunas de esas prácticas tienen valor colectivo y reivindicativo, y otras, individualizantes, ubican al poblador como un cliente en condición de desventaja por vivir en una villa.

6. Urbanización mínima. El caso de CABA

Hasta 2015, en la ciudad de Buenos Aires, la problemática del hábitat popular se compartía entre diferentes organismos. Marazzi y Gualdoni (2017) hacen una caracterización de aquellos que operan en el sector: algunos tradicionales, como el Instituto de la Vivienda (IVC) y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público a través del Programa Mejoramiento de Villas; otros con mandato específico, como la Unidad de Proyectos Especiales de la Cuenca Matanza-Riachuelo, con competencia solo en barrios dentro de esa jurisdicción, y la Secretaría de Inclusión y Hábitat del Ministerio de Desarrollo Económico (SECHI)¹⁷. La nueva institucionalidad creada para actuar en las villas tuvo como particularidad atender demandas concretas relacionadas con la cobertura y precariedad de los servicios —cloacas, agua y luz—, la apertura de calles, iluminación y otras intervenciones en el espacio público orientadas a la recreación y el deporte, todas pequeñas y localizadas intervenciones instaladas, de modo grandilocuente, como proyectos de urbanización¹⁸.

El modelo de intervención en villas y asentamientos instaló prácticas de urbanización ejecutadas por los propios vecinos —organizados alrededor

¹⁷ Esta Secretaría se creó especialmente para intervenir en villas y asentamientos con competencias en la provisión y mantenimiento de servicios e infraestructuras básicas, bajo cuya órbita quedaron el IVC, la Unidad de Intervención y Gestión Social (UGIS) y la Corporación Buenos Aires Sur (CBS).

¹⁸ Según plantean Marazzi y Gualdoni (2017), los organismos que diseñó el Gobierno para abordar la complejidad de los barrios informales propició la diversificación de organismos con competencias y funciones, muchas de las cuales se superpusieron en la práctica. Para ampliar las particularidades de cada uno de estos organismos y conocer el ejercicio presupuestario del sector, se recomienda ver el texto de estas autoras.

de la figura de cooperativa—, financiadas por el propio Estado con dos funciones principales: resolver demandas puntuales referidas a servicios básicos y otro grupo centrado en equipamientos de diferente orden —plazas, calles, edificios comunitarios, etc.—¹⁹. El modelo propone la intervención por proyecto en ámbitos tan precarios donde se acumulan múltiples déficits, y las respuestas desde el punto de vista urbano resultan incompletas y fragmentadas, lo que propicia nuevos enclaves —recreativos, asistenciales, servicios— que se restringen espacialmente en torno a quienes gestionan el proyecto. El modelo que definimos como mínimo tendrá, entonces, tres atributos característicos: *acción por demanda, relaciones de proximidad y satisfactores de baja calidad*.

De los temas que componen el menú de la intervención en el sector, la vivienda y la regularización del dominio fueron los dos relegados de la agenda oficial 2007-2015²⁰. La propuesta del Gobierno omitió cuestiones estructurales de la mejor tradición en materia de política habitacional y dejó de problematizar el acceso a la tierra —regularización— y vivienda —habitabilidad adecuada— como meta final. Sobre esa premisa, funcionaba de modo histórico el contrato —implícito— de no crecimiento —congelamiento— y de no consolidación de las viviendas como prenda que otorgaba al habitante antiguo el derecho a ser considerado de modo preferencial en los mentados y nunca bien resueltos procesos de regularización de dominio.

La lógica mercantilista de la política social familiariza y optimiza rentabilidades. Captar para el mercado la mejora que producen los pobres

¹⁹ Es un sistema que funciona como cooperativas y que nuclea a beneficiarios de programas de transferencia en el que el Gobierno de la Ciudad terceriza la ejecución de pequeñas obras de equipamiento y mantenimiento de servicios básicos.

²⁰ La regularización implica pasar de una situación de informalidad a la de formalidad, pero no solo en lo nominal, sino realmente. Por tal motivo, más allá de los aspectos formales que cumplir, es importante interpelar la decisión de impulsar la regularización, sin que antes se lleven adelante obras de saneamiento e infraestructura básica. La noción de *hábitat informal* está dada por ausencia de infraestructura básica, un ambiente natural sin riesgos y seguridad en la tenencia de este. Con lo cual, la regularización dominial sería una parte, pero no la única que resuelve la informalidad.

para modificar sus condiciones habitacionales es una lógica producto de esa visión pragmática. De ahí la importancia de seguir estos procesos y reconocer la visión de las organizaciones y los movimientos que pueden problematizar y politizar esta perspectiva que puede ser tanto motivo de conflicto como de nuevas reglas de asociatividad.

A continuación, nos preguntamos cómo este modelo centrado en la demanda y de acción por proyecto puede condicionar la expectativa de los pobladores y generar resistencias ante el cambio de enfoque que se presenta después de 2015 y que propone de modo selectivo una urbanización más radical. El modelo previo, aunque mínimo, podría ofrecer algunos beneficios y, en tal sentido, operó reforzando el supuesto que planteamos al inicio de este artículo en cuanto a que, en materia de política social, en general, y urbana, en particular, la oferta determina la demanda, cosa que primero actúa a nivel de las necesidades sociales condicionando las expectativas y la demanda para, luego, legitimar o no el tipo de solución implementado. Se trata de una dinámica de mutua influencia y de condicionamientos de las partes involucradas donde los beneficiarios siempre tienen una posición más débil que el Estado.

7. ¿Quién define las necesidades?

Un punto nodal del debate sobre la orientación de las políticas sociales es el que remite a cómo se definen las necesidades sociales, puesto que, sobre esta, se establecen los satisfactores²¹. A continuación²², desarrollamos brevemente la asociación obligada entre necesidades

²¹ El concepto de *satisfactores* está tomado según el enfoque de Max-Neef (1986), que, acerca de la mutua implicancia entre satisfactores y necesidades humanas, plantea que lo que está determinado no son las necesidades, sino los satisfactores. Por tanto, la elección de estos es una atribución del sistema —cultural y político— de la sociedad donde se determinan que necesidades serán o no satisfechas.

²² En este apartado, se comparten datos del Informe producido por el Centro de Estudios de Ciudad (FSOC-UBA), que, en el marco del proyecto Universidad y Territorio, realizó este trabajo coordinado por el Dr. Pablo Molina Darteano y el equipo del Centro de Estudios de Ciudad.

sociales y políticas públicas, en especial, las destinadas a la urbanización de villas y asentamientos.

Las necesidades básicas que son objeto de políticas sociales —salud, educación, vivienda social y cuidado— están sujetas a un nivel de satisfacción normativamente definido, que es también el que posibilita que puedan ser públicamente satisfechas (Bustelo, 1996). En consecuencia, una vez identificada la necesidad, el foco está en la selección de satisfactores con potencial para cambiar situaciones desfavorables o atenuarlas. Entonces, es en el *satisfactor* donde radica la responsabilidad de la política pública, pues la solución que da el Estado debería ofrecer algunas garantías superadoras de lo que las personas solucionan por sus medios.

Vincular *necesidades* y *derechos sociales* es un modo de otorgar el estatus de derecho social a los satisfactores y se los pone en tensión con las soluciones que ofrece el mercado o el mismo Estado en contextos socioeconómicos diferentes. Entonces, por concepto, las necesidades son una construcción social, y su reconocimiento o no, una derivación de esa construcción. Si se acuerda que la *urbanización* y sus beneficios son un componente dinamizador del mercado inmobiliario es posible que se acepten urbanizaciones de primera y de segunda, diferencias que quedan expresadas en el tipo y la calidad de las inversiones que haga el Estado en materia de servicios, espacio público, infraestructuras, equipamientos y seguridad en la tenencia de la tierra.

La conceptualización de las necesidades sociales aplicada al campo de la planificación social identifica cuatro grupos de necesidades que considerar: normativas, sentidas, expresadas, comparadas. Las normativas son las que establecen un piso en torno al que se ordena la sociedad por acción del Estado. Las sentidas refieren al *deseo* que, a su vez, opera en el plano de la subjetividad. Las expresadas supone una demanda organizada, y, finalmente, la comparada surge por efecto diferencial y tiene peso en la definición de los satisfactores, ya que es bastante común que, a una misma necesidad, se den respuestas diferentes según el tipo de segmento socioeconómico al que está orientada la respuesta.

Siguiendo la definición propuesta, la urbanización como proceso comprendería este conjunto de necesidades a partir de que las derivadas del habitar tensionan tanto lo cotidiano de la vida familiar —intradoméstico— como colectivo —comunitario o barrial—. A su vez, la localización del ciclo de vida familiar tiene peso en cuestiones de reproducción ampliada referida al trabajo, la educación y la salud, que, en su conjunto, da cuenta de la posición y utilización que se puede hacer de la ciudad y sus beneficios como ciudadano de primera o de segunda, según el tipo de respuesta al que se acceda.

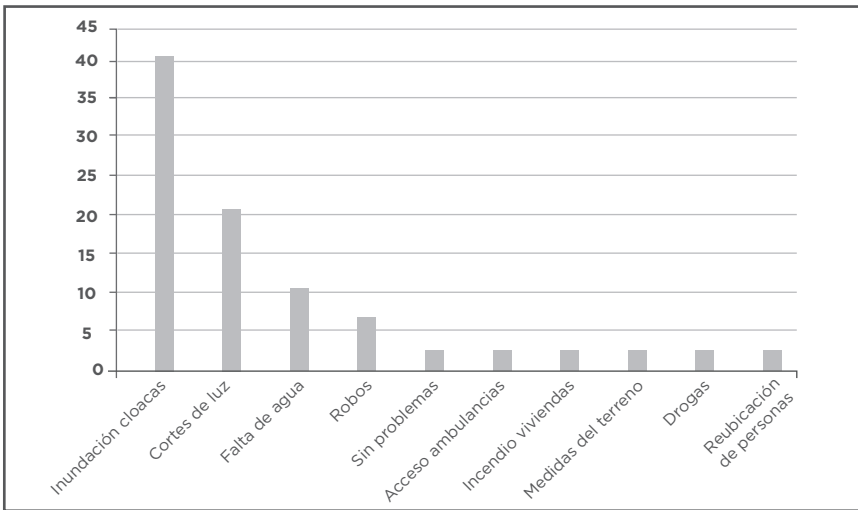
Los trabajos producidos en la lógica de la intervención que llamamos *mínima* operaron fuertemente en el plano de las necesidades subjetivas y expresadas, subjetivas por el tipo de satisfactores y el valor al que se apela: cuidado de niños, embellecimiento de fachadas, equipamiento deportivo —canchas de fútbol—, entre otros. Al respecto, no hay duda de que el menú opera en expectativas individuales que se colectivizan de modo casi automático y garantizan algún tipo de aprobación. En cuanto a las necesidades expresadas, los propios vecinos consultados acuerdan en que, si se organizan —de modo disruptivo o no, depende el caso—, pueden lograr alguna respuesta en temas estructurales, como acceso a materiales para renovar los sistemas de cloacas y agua, todos fuera de norma.

Desde los estudios culturales, la noción de *subjetividad* se vincula a la identidad, y ambas, a la experiencia. Esta última, como un espacio discursivo donde se inscriben, reiteran o repudian subjetividades y posiciones del sujeto diferentes y deferenciales. Los estudios sobre el tema llevan a reconocer que hay *producción de subjetividad*, es decir que la subjetividad es influenciada masivamente por medio de estadísticas, propaganda y otros medios de formación de opinión (Tudela, 2011). La importancia de la subjetividad y su estudio en el resultado final de una política que busca el bienestar radica en que, por definición, la subjetividad es la atribución de significado que da sentido a la experiencia personal y colectiva (Brah, 1996, citado por Moreschi Aquino, 2013). En esta línea, si ese significado que se le atribuye colectivamente a tal o cual política o programa es negativo, las personas que se benefician con él pueden terminar experimentándolo así.

Al momento de consultar a los pobladores sobre problemas y alcance de la urbanización, se observa la correspondencia entre lo que propone el Gobierno y lo que esperan los pobladores. Cuando se les pregunta por los problemas de urbanización que han sucedido recientemente en el barrio, se destacan la inundación de cloacas, con el 41,4%; los cortes de luz, con el 20,7% y la falta de agua, con el 10,3%. Otros problemas asociados a la urbanización, aunque diversificados, tienen una expresión acotada, como puede verse en el Gráfico 1.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad, por medio de sus novedosas estrategias de proximidad, desalienta las necesidades normativas y comparadas, y favorece una nueva subjetividad respecto a las ventajas relativas que puede tener la falta de presencia estatal en el barrio. En simultáneo, se naturaliza el hecho de que el propio Estado brinde respuestas diferenciadas y justificadas cuando interviene en una villa o en un asentamiento. Hay un solapado desplazamiento de la responsabilidad en los propios vecinos que articulan entre sí el tipo de solución que, finalmente, aceptan sin mayor conflicto para el Gobierno.

Gráfico 1. Problemas de urbanización reciente en el barrio



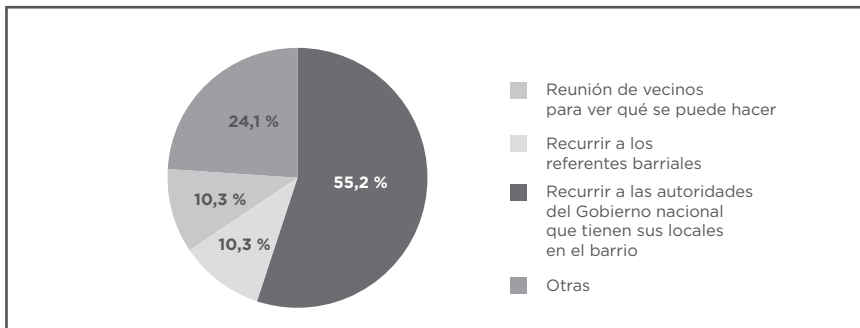
Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

En términos de la solución colectiva que se buscó ante los problemas identificados, el 55,2% menciona haberse reunido con los vecinos para resolver qué hacer; el 24,1% alude a otras opciones no especificadas; el porcentaje de los que dicen haber recurrido a referentes barriales y a las autoridades del Gobierno nacional presentes en el barrio es menor (Gráfico 2).

El 44,8% considera que la respuesta obtenida fue parcialmente insuficiente; el 31% que fue suficiente, y el 24,1% evalúa que fue totalmente insuficiente.

Es significativo el porcentaje de los que consideran que la respuesta obtenida fue insuficiente porque esta constituyó una solución provisoria (50%), seguido por el 25% de los que consideran que esto fue así porque falta apoyo de los vecinos. Es decir, se acepta un alto nivel de responsabilidad frente a la solución de problemas colectivos y derivados de la precariedad habitacional.

Gráfico 2. Solución colectiva buscada



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

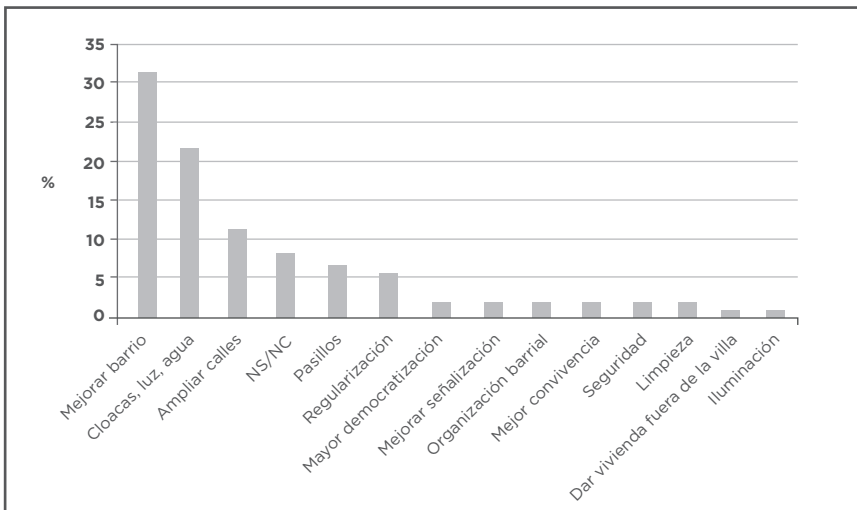
Respecto a las cuestiones estructurales de las condiciones de vida —seguridad en la tenencia de la tierra, acceso a vivienda digna, servicios—, el trabajo realizado, aunque limitado en cuanto a su representatividad, nos lleva a revisar la idea de los derechos sociales para los propios pobladores de CABA y cómo pueden haber generado desaliento las sucesivas experiencias fallidas en materia de urbanización plena. Esto implica, en otras palabras, que el Estado es

responsable de un proceso que comprende acciones de transferencia, arraigo y prestaciones que pueden admitir comparabilidad en términos de calidad, a la vez de incorporar las particularidades de la población beneficiaria de esas políticas de urbanización, en el caso de villas y asentamientos. A continuación, revisamos la idea de *urbanización* desde la concepción instalada a través de la modalidad de intervención del Estado.

8. ¿Qué significa *urbanizar el barrio*?

Cuando se les pregunta a los pobladores consultados cómo definirían en sus propios términos *urbanización*, el 31,2% responde de modo genérico que *urbanizar* significa ‘mejorar el barrio’; el 22,6% especifica la provisión o mejoramiento de cloacas, luz y agua; el 10,8%, ampliar calles; el 6,5%, mejorar los pasillos, y solo el 5,4% alude a la regularización (Gráfico 3)

Gráfico 3. Definición propia de urbanización



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta - Universidad y Hábitat (julio, 2015)

El proceso de acceso o permanencia en la ciudad para sectores de menos ingresos tiende, en la mayoría de los casos, a presentar condiciones diferenciadas que influyen en su vida cotidiana —crianza, educación, trabajo, ocio—. A partir de estas, el Estado se toma licencias de diferente orden, con el pretexto de la informalidad que atraviesa toda la escena de los barrios pobres²³.

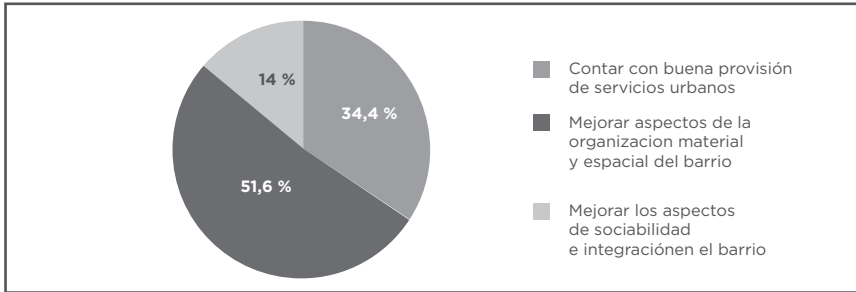
Respecto a la baja incidencia del tema vivienda y regularización de la tenencia de la tierra en los resultados del relevamiento, debe agregarse que un 60% de las personas realizó en el último año mejoras en la vivienda. Aquellas que no pudieron hacerlas lo dejaban en la esfera de su responsabilidad a pesar de sus precarias condiciones de vida.

Del mismo modo, en cuanto a los principales inconvenientes del barrio, el 69,9% de los entrevistados identifica problemáticas de servicios; el 17,2% refiere a problemáticas de sociabilidad y organización barrial; y el 12,9%, a problemáticas sobre el espacio urbano (Gráfico 4).

En el caso estudiado, se encontraron pobladores de más 50 años y dos generaciones de familias que vivían en el barrio. La promesa de regularización se experimentó tantas veces como la del temor al desalojo. La salida del tema vivienda y regularización de la agenda de la urbanización, en sintonía con la oferta del Gobierno de la Ciudad, puede también explicarse por el auge de la construcción en altura y por la posibilidad de acceder a rentas extras vía alquiler o, como expresaron algunos entrevistados, la posibilidad de alojar a los hijos en nuevas unidades habitacionales en la misma lógica constructiva. Esa oportunidad de disponer de la vivienda, aunque no se tenga seguridad respecto de la tenencia de la tierra, es un fenómeno relativamente nuevo, favorecido por la propia lógica de desregulación —hasta de acuerdos básicos— que rige la vida de las villas en la ciudad.

²³ Esta lógica puede extenderse a otros ámbitos, como hoteles o casas tomadas, donde se reitera este tipo de comportamiento caracterizado por aceptar como norma un estándar diferenciado aunque las consecuencias sean negativas para las personas.

Gráfico 4. Definición propia de urbanización agrupada



Fuente: Relevamiento en Ciudad Oculta – Universidad y Hábitat (julio, 2015)

Observamos que el tipo de intervención estatal en villas y asentamientos consolidó una matriz de carácter asistencial conformado por un menú básico de prestaciones, pero eficiente desde el punto de vista de los satisfactores. El modelo, si bien brinda respuestas acotadas, también posibilitó acceso a prestaciones básicas y cuotas de mantenimiento cuya previsibilidad podría considerarse superior a la que se tenía antes de que se pusiera en marcha este sistema, hoy definido como un programa de urbanización con desempeños muy heterogéneos en unos y otros barrios de la ciudad.

Conclusión

El trabajo refuerza la idea de que la política urbana no debería disociarse de la social, sin embargo, el nivel de mercantilización —directo o indirecto— que alcance una decisión de política urbana marca la frontera entre lo social y lo económico. En tal sentido, postulamos que el carácter de política social de un programa orientado al hábitat popular debería tener objetivos y resultados en este sentido: i) equiparar derechos adquiridos o ampliarlos; ii) brindar satisfactores para los sectores populares comparables con la oferta de mercado o superadoras de estas; iii) contribuir por su efecto redistributivo a que sectores postergados experimenten algún tipo de ascenso social. La combinación de uno o más de estos objetivos y la asignación de

recursos para asegurar sus resultados dan cuenta del tipo de enfoque que se tiene de la política social, que, tanto en materia del hábitat como en otros campos —salud, educación y cuidado—, puede actuar de manera incremental —transformadora— o residual —reproductora—. La existencia de programas sociales que se definan a sí mismos como de urbanización pueden o no calificar como política social.

En este trabajo, postulamos que las prácticas concretas de urbanización —inversiones, obras de infraestructura, servicios, procesos de regularización dominial, etc.— que se implementan componen una idea de la *urbanización mínima* que termina moldeando la expectativa de los pobladores. Si bien las familias que habitan en villas o en asentamientos reconocen que las respuestas que da el Estado no son comparables con las que este ofrece en otras zonas de la ciudad, se produce una sobrevaloración de los satisfactores, a la vez que se ejercen otros beneficios derivados de la desregulación a la que se dejó librada la utilización del espacio público y la densificación de los barrios por autoconstrucción. El análisis sostiene la idea de que los cambios en la oferta que hace el Gobierno de CABA para villas y asentamientos entre 2007 y 2015, según el caso analizado, tensa las dinámicas —sociales, culturales y económicas— de los barrios, lo que genera divisiones entre quienes aspiran a desarrollar su proyecto de vida en el barrio y quienes encuentran en los vacíos de regulación oportunidad para producir diferentes especulaciones. El trabajo insiste en que el carácter incompleto de las intervenciones incentiva a los pobladores a generar prácticas destinadas a consolidar su permanencia en la ciudad, aunque con resultados muy heterogéneos en materia de calidad de vida.

El modelo de CABA de intervención por proyecto en villas y asentamientos en el período estudiado fragmentó el territorio y generó relaciones antagónicas entre habitantes de distintos sectores de los barrios. Desde el punto de vista urbano, las respuestas han sido incompletas y propiciaron nuevos enclaves —recreativos, asistenciales y de servicios— que se restringen espacialmente en torno a quienes gestionan los proyectos en cuestión. El modelo que definimos como *mínimo* tendrá, entonces, tres atributos característicos: acción por demanda, proximidad —vecindad— de quienes materializan las respuestas —cooperativas de servicios— y satisfactores de baja calidad.

En el caso analizado, y sobre la base testimonios de pobladores, se observó la variación de las necesidades vinculadas al hábitat, donde las necesidades asociadas a la urbanización del barrio se ordenaban en tres prioridades que iban desde la provisión de servicios públicos —cloaca y agua—, problemas de infraestructura —estado de las veredas e inundaciones— hasta la falta de organización de los vecinos como un problema asociado a la no urbanización del barrio. Contradictoriamente a lo esperado, en el relevamiento realizado, la *urbanización* no se asoció a la precariedad de la vivienda ni a la precariedad en la tenencia de la tierra que afecta a la mayoría de las familias. La ausencia del Estado no aparece mencionada de modo directo como un problema asociado a la idea de urbanización; sí la falta de servicios, cuya provisión, en gran medida, depende de él. En todo caso, la responsabilidad apareció más asociada a los vecinos y a su falta de organización que a la falta de políticas.

La pobreza y las condiciones de vida precarias conforman lo que podríamos llamar un *universo de la espera* (Álvarez, 2016), donde la urgencia del que demanda es una constante que, por tal, pasa a aceptar postergaciones de todo orden. En el espacio entre el reconocimiento del problema y su solución, se despliegan todo tipo de prácticas, muchas veces, conceptualizadas como estrategias de vida, sin reconocer que se trata de prácticas con un alto poder de adaptación al contexto de riesgo, más que prácticas tendientes a la transformación de las privaciones (Clemente, 1995).

En un texto sobre procesos de urbanización en Santiago de Chile, Álvarez (2016) trabaja la noción de *subjetividades de la espera* en referencia a los procesos que los pobladores generan en sus comunidades para transformar condiciones de vida; la espera resulta una condición relativa, y su mayor o menor peso se relaciona con las competencias sociales de cada individuo para esperar, donde también está comprendida la esperanza.

De esta manera y de forma contradictoria, la intervención estatal en villas y asentamientos producida por el Gobierno del PRO entre 2007-2015 consolidó una matriz de carácter asistencial conformado por un menú básico de prestaciones, pero eficiente desde el punto de vista electoral. El proceso

devino en una trama de relaciones centradas en la mercantilización de la permanencia en la villa, que afecta la vida cotidiana de aquellos que tienen mayor arraigo y cuyo proyecto es ejercer su derecho de habitar la ciudad y dejar de esperar.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J.; M. Couceiro; M. Iglesias y J. Souto (2013). «La dimensión simbólica, sustantiva y operativa en las políticas autonómicas de servicios sociales en España (1982-2008)» [en línea]. Disponible en <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4377215>> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Almaraz, J. (1981). La teoría sociológica de Talcott Parsons. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Álvarez, A. (2016). «El Castillo: territorio, sociedad y subjetividades de la espera». En *Revista Latinoamérica de Estudios*, 125 [en línea]. Disponible en <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1562/869>> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Bustelo, E. (1996). «Del rompecabezas al abre cabezas». En *Cuadernos de Ciencias Sociales* [en línea]. Disponible en <http://mujeresdelsur.org/sitio/images/descargas/prigepp.%202006.%20sem%20cuarto.eduardo_%20bustelo.pdf> [Consulta: 14 de octubre de 2018].
- Castel, R. (2010). «El aumento de la incertidumbre». En *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Editorial Manantial.
- (1995). *La gestión de los riesgos. De la anti-psiquiatría al post-análisis*. Madrid: Anagrama.
- Clemente, A. (1995). «Estrategias de vida y adaptación al riesgo». En *Revista Contextos*, Universidad de Buenos Aires.
- Danani, C. (1996). «Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto» En Hintze, S. (org.). *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC.
- Filgueira, F. (1997). «La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector

- social en América Latina». En Baltodano, A. P. *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (pp. 67-96). Caracas: Nueva Sociedad.
- Fleury, S. (1999). «Política social, exclusión y equidad en América latina en los años noventa», Centro de Documentación en Políticas Sociales, Documento N.º 15, INAP, Buenos Aires.
- Germani, G. (1969). *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- Gutiérrez, B. y P. Garcial-Almirall (s/f). «Políticas de Vivienda e Integración socio-espacial en Barcelona» [en línea]. Disponible en <upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/15404/458_463%20Blanca%20Gutierrez%20VAldivia%20y%20Pilar%20García%20Almirall.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Consulta: 4 de octubre de 2018].
- Marazzi, V. y N. Gualdoni (2017). «La gestión de las políticas públicas urbanas de la Ciudad de Buenos Aires». En *Marginaciones sociales. Ejes Hábitat y Trabajo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Moreschi Aquino, A. (2013). «La Subjetividad en debate». En *Revista Sociología*, (28), 80, septiembre-diciembre, pp. 259-278.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- Oszlak, O. y G. O´Donnell (1981). «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Documento del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.
- Paugam, S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pérez, P. (2013). «Perspectivas latinoamericanas para el estudio de los servicios urbanos». En *Cuaderno Urbano*, (14), 14.
- Ruiz-Tagle, J. (2016). «La segregación y la integración en la sociología urbana: revisión de enfoques y aproximaciones críticas para las políticas públicas». En *Revista INVI*, 31(87), pp. 9-57 [en línea]. Disponible en <<http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1070>> [Consulta: 18 de octubre de 2018].
- Siclari Bravo, P. (2009). «Instrumentos de integración social en la nueva Política Habitacional y Urbana de Chile». En *Centro-h*, 3, abril [en línea]. Disponible en <www.redalyc.org/pdf/1151/115112536006.pdf> [Consulta: 20 de octubre de 2018].
- Spining, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel S. A.

Cómo citar este artículo

Clemente, A. (2019). «Urbanización de villas en la ciudad: una ecuación incompleta». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 13-41.

Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio

Por *Oscar Oszlak**

Resumen

Los sectores urbanos pobres, violentamente erradicados de la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar, perdieron el derecho al espacio urbano al que habían conseguido acceder en décadas previas cuando ocuparon tierras fiscales o privadas y conformaron decenas de villas miseria y asentamientos populares. Ya en democracia, los pobres urbanos regresaron a Buenos Aires y se asentaron en zonas e intersticios marginales de la ciudad. Este artículo analiza las políticas públicas adoptadas por los gobiernos democráticos a partir de 1983, a fin de evaluar en qué medida consiguieron regular u orientar la producción de suelo urbano destinado a vivienda popular. Elige, a tal efecto, tres escenarios: el repoblamiento de villas, el mercado de alquileres en la ciudad y los procesos de gentrificación y periferización de elites en barrios cerrados. Se concluye que las políticas estatales no han conseguido contrarrestar las fuerzas del mercado y su orientación hacia un desarrollo inmobiliario que privilegia a los sectores de medianos y altos ingresos, relega a los pobres urbanos y profundiza la desigualdad social.

Palabras clave

Políticas urbanas – villas de emergencia – mercado inmobiliario – derecho a la ciudad.

Abstract

Poor urban sectors, violently eradicated from the city of Buenos Aires during the last military dictatorship, lost their right to urban space gained in previous decades, when they occupied fiscal or private land and formed dozens of «shanty towns» and popular settlements. With the return of democracy, the urban poor returned to Buenos Aires where

* Investigador Superior del CONICET-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

they occupied marginal zones and interstices of the city. This article analyzes the public policies adopted by democratic governments since 1983, in order to assess the extent to which they were able to regulate or reorient the production of urban soil destined to popular housing. To this effect, it selects three scenarios; the repopulation of shanty towns, the housing rental market and the twin processes of gentrification and elites' peripheralization in gated communities. In conclusion, state policies were unable to counter market forces and their orientation towards the kind of real estate development that privileges medium and high income sectors, while relegating urban poor and deepening social inequality.

Key words

Urban policies - shanty towns - real estate market - right to the city.

Aclaración introductoria

El presente artículo constituye una versión preliminar de lo que, espero, sea el capítulo inicial de un futuro libro cuyo objetivo exige esta aclaración previa. Cuando promediaba la última dictadura militar en la Argentina, me propuse analizar algunos procesos políticos en torno a la lucha de los sectores populares por acceder al derecho de residir en la ciudad de Buenos Aires o a permanecer en ella. Años después, en 1991, publiqué *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, un libro en el que analicé los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en un contexto autoritario.

Elegí, para el análisis, algunas políticas emblemáticas adoptadas por el régimen militar, cuya implementación en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana produjo en pocos años importantes transformaciones en la fisonomía de la ciudad y en la localización residencial de sus habitantes, al tiempo que se desconocía o coartaba severamente el derecho al espacio urbano de los residentes más pobres. Comencé ese primer volumen proponiendo un concepto, el derecho al espacio urbano, para designar una cuestión que, según mi interpretación, subyacía a

gran número de conflictos sociales que tuvieron en la ciudad, un ámbito privilegiado de surgimiento, desarrollo y resolución. Consideré, luego, que varias de las políticas adoptadas por el Gobierno militar instalado en la Argentina en 1976 podían analizarse provechosamente a la luz de las luchas en torno a ese derecho al espacio urbano.

Seleccioné así algunos casos de estudio ilustrativos de estos conflictos, que permitieran establecer similitudes y diferencias en los procesos de implementación de políticas urbanas bajo una dominación autoritaria. Para facilitar la comparabilidad de los casos, las políticas elegidas tuvieron en común el hecho de afectar poblaciones asentadas en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, al desplazarlas físicamente desde las áreas centrales del conglomerado urbano hacia la periferia. El análisis propiamente dicho se concentró en las tomas de posición de los actores, sus estrategias y recursos de poder, la naturaleza de los conflictos suscitados en torno a las políticas seleccionadas y los variados resultados de la aplicación de dichas políticas.

Esas políticas se propusieron 1) erradicar compulsivamente a la casi totalidad de la población residente en villas de emergencia¹ en la ciudad de Buenos Aires al momento de producirse el golpe militar de 1976; 2) abolir el régimen de amparo a las locaciones urbanas, que, hasta entonces, favorecía preferentemente a inquilinos de menores recursos; 3) expropiar inmuebles para construir autopistas urbanas y recuperar espacios verdes, lo que redujo el parque habitacional e incrementó los costos de residir en la ciudad; y 4) relocalizar industrias hacia la periferia del Gran Buenos Aires, lo cual suponía desplazar población obrera de esos establecimientos, junto con sus fuentes de trabajo.

El estudio realizado demostró que las políticas adoptadas durante la dictadura, subyacentes a las cuestiones sociales analizadas, afectaron de manera negativa la situación de los sectores populares y, en

¹ Nombre con el que se conoce a las poblaciones o asentamientos de sectores populares, caracterizadas por la precariedad de sus viviendas, en general, construidas en tierras tomadas ilegalmente. Según los países, se las llama *favelas*, *callampas*, *cantegriles*, *tugurios*, etc.

consecuencia, mantuvieron vigentes, e incluso agravadas, las cuestiones que, presuntamente, intentaron resolver. También mostró por qué algunas políticas tuvieron éxito desde la perspectiva del Gobierno militar, y otras fracasaron total o parcialmente. En la explicación de estos variados resultados, consideré fundamental tomar en cuenta el grado en que las políticas identificaban con claridad la población afectada, su capacidad de organización y acción colectiva, y el vínculo entre estas dos variables con los recursos de poder que dispuso y estuvo dispuesta a emplear la dictadura.

La nueva investigación —y el futuro libro— en el que se inscribe la presente ponencia propone continuar esa historia de conflictos y luchas en torno al derecho al espacio urbano analizando el diseño y la ejecución de algunas políticas similares, implementadas durante los casi 35 años transcurridos desde la reinstalación de gobiernos democráticos en la Argentina. Es decir, el estudio retomará centralmente el análisis del mercado de la vivienda y el repoblamiento de las villas de emergencia, cuestiones a las que se agregará un fenómeno relativamente nuevo: el proceso de gentrificación de Buenos Aires y su área metropolitana. El objetivo es determinar 1) si, y a través de qué mecanismos, los sucesivos gobiernos democráticos eligieron encarar el tratamiento de estas cuestiones, y 2) en qué medida las acciones desplegadas consiguieron morigerar o resolver aquellos problemas; o, si, eventualmente, los agravaron, sea por acción u omisión.

La pregunta de investigación central del futuro libro se desplazará desde cómo se hace política en un contexto autoritario a en qué medida la democracia consiguió resolver las cuestiones sociales urbanas que la dictadura dejó pendientes o agravó. Ya no interesará, entonces, desnudar el estilo de gestión estatal, como se intentó en *Merecer la ciudad*, sino determinar si las políticas adoptadas por los gobiernos democráticos, desde 1983 a la fecha, lograron revertir la pérdida del derecho al espacio urbano, sufrida por los sectores populares durante la dictadura. El futuro volumen intentará vincular el análisis de las cuestiones seleccionadas con múltiples cambios experimentados por la ciudad en su infraestructura, composición social y distribución geográfica de su población. Es decir, tratará de obtener una visión de conjunto de las transformaciones urbanas producidas en Buenos Aires y la región metropolitana.

El punto de partida será la situación de los sectores populares urbanos del área metropolitana de Buenos Aires, en el momento en que el último gobierno militar entregó el poder al Gobierno democráticamente electo en 1983. Esta situación constituirá la línea de base para evaluar si los sucesivos Gobiernos que se alternaron en el poder resolvieron, aliviaron, mantuvieron sin cambios o empeoraron las condiciones a las que los había condenado la dictadura a través de políticas de redistribución espacial que tendieron a expulsarlos de la ciudad. La comparación no solo comprenderá los cambios producidos en la localización espacial, la estructura social o las condiciones del hábitat de esa población, sino también las transformaciones producidas en una metrópoli que, durante el período, experimentó cambios extraordinarios en su fisonomía y equipamiento. En definitiva, reformulando la pregunta central, ¿cómo están los pobres urbanos hoy, al cabo de más de un tercio de siglo de continuidad democrática?

Para no generar falsas expectativas, aclaro que este interrogante central recién será respondido en el futuro libro, no en la presente ponencia. Por eso, reitero, mi objetivo en este trabajo es mucho más modesto: proponer una estrategia de investigación que suministre elementos conceptuales y metodológicos que permitan encarar una investigación como la propuesta en esta introducción. Antes, sin embargo, considero necesario aportar algunos datos para interpretar mejor el objeto de investigación.

1. Buenos Aires, metrópoli

Puede resultar extraño que, en la actualidad, Buenos Aires tenga casi el mismo número de habitantes que hace 70 años. Pero la coincidencia estadística encubre una realidad urbana que ha sufrido enormes transformaciones. En 1947, año censal con el que comparo su población con la actual, la ciudad capital del país ya tenía 3 millones de habitantes, mientras que el Gran Buenos Aires (GBA) tenía poco más de la mitad de ese número —1838938 habitantes—. Desde entonces, el GBA y la provincia de Buenos Aires no dejaron de crecer, especialmente entre 1970 y 1980. Los censos de 1970, 1980, 2001 y 2010 muestran una progresiva

disminución en la tasa de crecimiento medio para todo el país, que también se observa en los partidos del GBA: 24,2%, 14,3%, 10,7% y 8,3%, respectivamente. Sin embargo, mientras entre 1970 y 2010 la población total del país creció un 42,34%, en los partidos del GBA, el crecimiento para igual período fue del 78%, algo mayor que el experimentado en el conjunto de la provincia de Buenos Aires, donde alcanzó en esos mismos 40 años un 74,5%.

A los efectos de mi investigación, las cifras más próximas al inicio del período democrático son las del Censo 1980, que, para el conjunto de la ciudad de Buenos Aires y los partidos que conformaban entonces el GBA, arrojaban un total de 9 766 030 habitantes. Para el mismo territorio, los valores registrados en el Censo 2010 indicaban que la población total se había elevado a 12 634 264, es decir, casi un 30% más que en el año que hemos tomado como línea de base. El crecimiento se explica casi exclusivamente por la mayor población del GBA entre los dos censos, que alcanzó un 40%.

Cuando estas cifras se desagregan en términos de la localización física de esta población en los dos momentos censales, las diferencias son notorias, aun cuando muestran un patrón similar en la CABA y el GBA. En ambos casos, se observa como tendencia un mayor aumento relativo de población en los barrios (CABA) y partidos (GBA) de menor nivel socioeconómico. Esto indicaría que los pobres urbanos que consiguieron acceder a este territorio lo lograron engrosando la población de sus zonas más marginales.

Estimaciones más recientes darían cuenta de que el fenómeno en la ciudad de Buenos Aires fue aún mucho más significativo. Primero, al momento de iniciarse la transición hacia la democracia, una altísima proporción de los pobres urbanos residentes en la ciudad había sido erradicada de las villas de emergencia antes existentes, mientras que un número no determinado, aunque seguramente importante, fue expulsado de hecho por la eliminación del régimen de amparo a las locaciones urbanas, ante el enorme incremento generado por la liberación de sus valores.

Segundo, con el retorno de la democracia, estos sectores buscaron reinsertarse en la ciudad y en el GBA, sea repoblando la Villa 31² —que terminó triplicando su número—, creando otras en zonas donde habían desaparecido, extendiendo y aumentando la densidad de las existentes en el GBA o empleando nuevas formas de ocupación —los asentamientos urbanos—, a menudo, previa invasión y ocupación de tierras en zonas periféricas. Así, por ejemplo, un reciente informe de la ONG TECHO permite concluir que, en 2016, la población residente en villas y asentamientos urbanos alcanzaba un total cercano a las 300 000 personas, un número superior en un tercio a los villeros que poblaban la ciudad cuando el Gobierno militar de 1976 tomó el poder³.

Hasta el comienzo de la última dictadura, una gran proporción de los habitantes de villas había conseguido acceder a zonas relativamente privilegiadas de la ciudad, en barrios, tales como Belgrano, Colegiales y Retiro. Ya en democracia, la reconstitución de villas y asentamientos se produjo, salvo la de Retiro y de algunos bolsones aislados, en zonas periféricas de Buenos Aires —especialmente en la zona sur de la ciudad—. En cambio, los inquilinos pobres, que el Gobierno militar desamparó y expulsó de la ciudad, ya no pudieron regresar. Otros cambios, como la mayor superficie media de las viviendas de sectores económicos altos o el incremento relativo de los hogares constituidos por una o dos personas, modificaron fuertemente el perfil residencial en la ciudad.

Por lo tanto, comparadas con 1947, son hoy diferentes la composición de la estructura social y la integración entre clases, la densidad poblacional de los barrios, la localización de los habitantes según estratos sociales, y la infraestructura, equipamiento y fisonomía general de Buenos Aires. Cambios demográficos redujeron el tamaño de los hogares y el crecimiento poblacional en la periferia del distrito federal, extendieron el radio urbano

² Asentamiento ubicado en Retiro, zona próxima al puerto y centro de la ciudad, donde permaneció la mayor parte de los villeros que no llegaron a ser erradicados por el Gobierno militar.

³ Se estima en alrededor de 210 000, sobre un total de 223 000, el número de personas residentes en villas de emergencia dentro de la ciudad de Buenos Aires que llegaron a ser erradicadas por el Gobierno militar.

e incrementaron notablemente la densidad del área metropolitana. Mi futuro libro intentará dar cuenta de estas transformaciones con particular referencia a sus impactos sobre el derecho de los sectores sociales pobres a residir en Buenos Aires. La hipótesis que someteré a análisis es que los gobiernos democráticos no han conseguido mejorar significativamente las condiciones de acceso y permanencia en la ciudad de los habitantes de menores ingresos y, por lo tanto, su derecho al espacio urbano. En todo caso, el repoblamiento popular de la ciudad se produjo en zonas marginales y por iniciativa individual o colectiva de los propios pobladores, más que a raíz de políticas gubernamentales deliberadas que hubieran promovido o facilitado ese proceso.

2. Estrategia de investigación

Genéricamente, como señalara en *Merecer la ciudad*, los procesos de estructuración urbana involucran decisiones e interacciones de diferentes actores. Citaré a Drewett (1973), que, en tal sentido, distinguió tres grupos cuyo comportamiento influye en la estructura y los procesos urbanos: las unidades domésticas, las unidades de producción y las agencias gubernamentales. En la interpretación de este autor, las decisiones interdependientes de estos actores afectan tres áreas de actividades esenciales en el proceso de desarrollo urbano: (1) trabajo, (2) vivienda y (3) infraestructura de servicios —principalmente, transporte—.

Vista desde esta perspectiva, mi investigación procura echar luz sobre las transformaciones producidas en Buenos Aires como consecuencia de un denso haz de interacciones entre 1) instituciones estatales de distinta jurisdicción, con competencias para instrumentar políticas públicas que pueden producir cambios en la fisonomía de la ciudad o promover comportamientos individuales o colectivos capaces de alterar su estructura física y social; 2) demandantes de bienes y servicios necesarios para acceder, residir y permanecer en la ciudad; y 3) oferentes de esos bienes y servicios, potencialmente capaces de satisfacer la demanda. Las interacciones se producen en múltiples escenarios, pero, en todos ellos, intervienen actores pertenecientes a estas tres clases.

La presencia de instituciones estatales en esta trama interactiva puede asumir diferentes manifestaciones. A veces, se traduce en la producción de bienes físicos —infraestructura urbana en todas sus formas—; otras, en la regulación de las actividades que tienden a modificar la dinámica física y social de una ciudad; también puede expresarse bajo la forma de políticas —por ejemplo, de crédito, de subsidios, de promoción económica— que benefician o perjudican a determinados sectores sociales; e incluso, por omisión, incluye decisiones de no intervención, para que sea la propia relación de mercado entre oferentes y demandantes la que termine definiendo el sentido y las características de la transformación urbana.

Los demandantes son, principalmente, individuos, familias, empresas y sectores de clase que requieren bienes y servicios para acceder a la ciudad, fijar un lugar de residencia, hallar una ocupación o desarrollar una actividad que haga posible la obtención de ingresos, movilizarse en el territorio y satisfacer otras necesidades propias de la vida urbana —recreativas, educativas, culturales, de atención de la salud—.

Los oferentes son también individuos y empresas, cuya oferta de bienes y servicios no solo procura responder a la demanda de quienes intentan resolver las múltiples necesidades de la vida urbana, sino que, potencialmente, son capaces de producir importantes transformaciones físicas, sociales y culturales en la ciudad. Incluye empresas constructoras, inmobiliarias, locadores, transportistas, comercios e industrias, etc. De hecho, ninguna actividad económica, comercial o cultural que pueda desarrollarse en una ciudad quedaría excluida de la lista, por lo cual, a los efectos de nuestra investigación, se requerirá —al igual que en el caso de los demandantes— especificar un subconjunto relevante que permita explicar qué interacciones serán objeto de análisis a los efectos de ofrecer una interpretación que dé respuesta a nuestra pregunta central: ¿en qué medida y en qué condiciones consiguieron los pobres urbanos acceder, residir y permanecer en la ciudad de Buenos Aires durante los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983?

Para mostrar gráficamente esta trama interactiva, decidí utilizar una versión modificada del llamado *triángulo de Sabato* (Figura 1), un esquema que, como en la propuesta de Drewett (1973), permite reconstruir las interacciones entre oferentes, demandantes y el Estado. En realidad, el triángulo de Sabato es

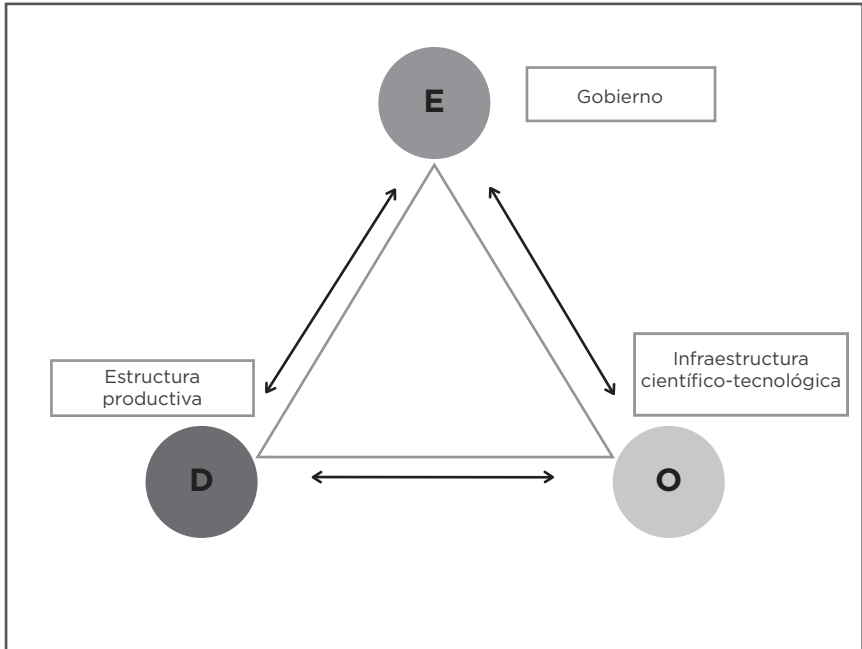
una adaptación al campo del desarrollo científico-tecnológico de un esquema analítico originariamente utilizado para describir lo que el General Eisenhower denominara el *complejo militar-industrial* y al que muchos aludieron como el *triángulo de hierro*. Inspirado en este esquema, Jorge A. Sabato lo aplicó para concebir un sistema de desarrollo científico-tecnológico. Postuló, en tal sentido, la necesidad de articular relaciones triangulares sólidas entre tres actores: el Estado, como formulador y ejecutor de políticas para el sector; la infraestructura científico-tecnológica en tanto oferente de tecnología; y el sector productivo, visto como demandante de tecnología. En cada vértice, debían existir relaciones sólidas y coordinadas entre los diversos actores que lo componen.

Como puede apreciarse, el triángulo puede ser utilizado con diferentes fines analíticos, y la problemática tratada en mi proyecto de investigación no es una excepción. La dificultad, en este caso, es que tanto los actores sociales intervinientes en las interacciones como las cuestiones que los vinculan son mucho más heterogéneos que en los ejemplos antes mencionados. Tanto en el caso del complejo militar-industrial como en la articulación o desarticulación entre oferentes y demandantes de tecnología se hace referencia a la conformación de mercados —de producción para la defensa o para un desarrollo productivo motorizado por el conocimiento científico-tecnológico—. Su diferencia esencial radica en que, en un caso, el demandante es el Estado, mientras en el otro, es, principalmente, la empresa privada la destinataria de la oferta. En mi investigación, en cambio, si bien uno de los vértices del triángulo aloja, como en los otros casos, instituciones estatales, los otros dos vértices incluyen millones de oferentes y demandantes de bienes y servicios que, en conjunto, ofrecen y demandan *derecho al espacio urbano*, como explicaré más adelante.

Es esta mayor complejidad la que exige recortar algunos escenarios donde los patrones interactivos entre demandantes, oferentes y agencias estatales son relevantes para dar respuesta a la pregunta central de investigación. Como ya anticipé, los escenarios elegidos son el mercado de vivienda urbana, el proceso de repoblamiento de villas y asentamientos populares, y el proceso de gentrificación en la ciudad y su periferia.

Pero antes de abordar su tratamiento, representaré gráficamente las interacciones propuestas en este esquema triangular.

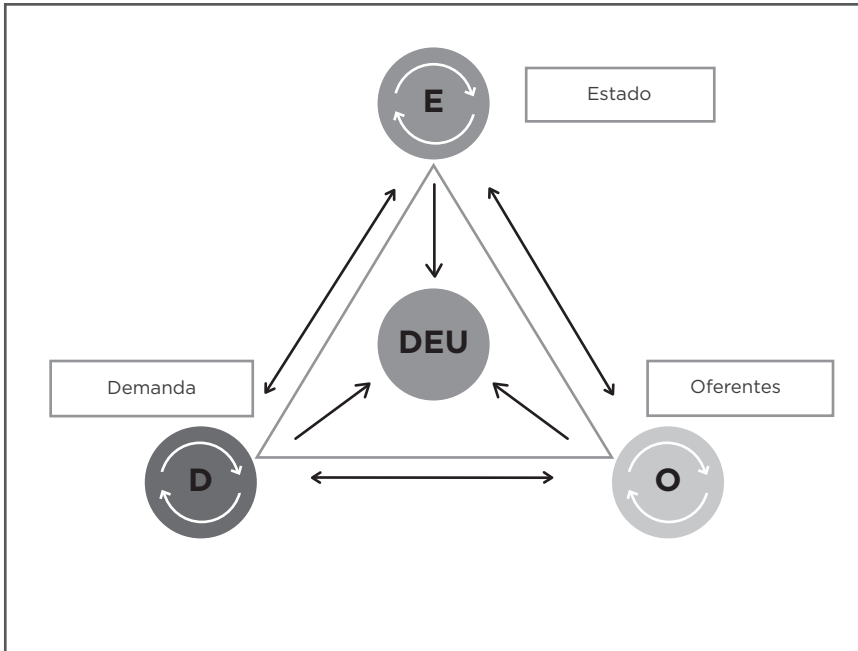
Figura 1. Triángulo de Sabato



Fuente: Sabato (1979)

En la Figura 2, las flechas biunívocas que vinculan los vértices Estado-oferentes, Estado-demandantes y oferentes-demandantes se manifiestan en la práctica bajo la forma de decisiones y acciones en que los respectivos actores imponen-acatan normas, prestan-reciben servicios, venden-compran bienes y encaran una variada gama de transacciones, que componen una trama interactiva en la que las partes resultan afectadas, positiva o negativamente, en sus objetivos e intereses.

Figura 2. Derecho al Espacio Urbano



Fuente: Elaboración propia

Aclaro que he elegido referirme a estas interacciones *entre* los vértices del triángulo en términos *genéricos*, es decir, aludiendo al tipo de relaciones que, habitualmente, se establecen entre los actores ubicados en cada vértice, pero no todavía a las vinculaciones *específicas* entre algunos de ellos, las que, en la figura, son representadas por las flechas internas que convergen en el círculo central que denominaré *escenario*.

Corresponde, por último, considerar otro conjunto de interacciones a las que todavía no hice referencia y se establecen en cada uno de los vértices del triángulo, donde se ubican actores definidos por el papel que cumplen —Estado, ofertantes y demandantes—; pero aun formando parte del mismo colectivo, tales actores suelen no ser homogéneos, pueden tener posiciones diferentes frente a las cuestiones en juego y, por lo tanto,

deben enfrentar y definir, *dentro* de cada vértice, la posición o decisión que cabe adoptar. Por ejemplo, diferentes unidades dentro del aparato estatal pueden diferir respecto a la solución jurídica, económica o represiva que debe emplearse frente a una toma de tierras por parte de pobladores. O grupos de vecinos pueden verse enfrentados entre sí respecto a alcanzar una posición común frente a la instalación de una industria, la edificación de un centro comercial o la construcción de un viaducto en su zona de residencia.

Resumiendo, propongo identificar tres tipos de interacciones: 1) las que denominé *genéricas*, conformadas por intercambios entre actores ubicados en *dos* vértices diferentes —oferentes-demandantes; Estado-oferentes; Estado-demandantes—; 2) las que se establecen entre actores *al interior de cada vértice*; y 3) las que resultan de la resolución de conflictos en escenarios específicos a partir de la concurrencia física o virtual de actores ubicados en los tres vértices. En el futuro libro, las interacciones del primer tipo serán puramente descriptivas y servirán, sobre todo, para caracterizar las transformaciones generales experimentadas por la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de las decisiones —u omisiones— de los diferentes actores que han intervenido en el espacio urbano durante el período histórico abarcado por el estudio. Las interacciones en cada vértice servirán tanto para explicar en parte las transformaciones macro como para interpretar su papel en la resolución de los aspectos centralmente tratados en los escenarios de enfrentamiento elegidos. Por último, las interacciones del tercer tipo serán las que concentren el objeto de investigación principal.

Me resta ahora regresar a los dos temas que dejé pendientes: explicar por qué lo que está en juego en este último tipo de interacciones es *derecho al espacio urbano* y presentar los escenarios interactivos seleccionados, dentro de los cuales las tomas de posición de los actores, los recursos de poder a su disposición y sus estrategias de acción individual o colectiva encierran claves significativas para comprender la suerte corrida por los sectores populares para acceder, conservar, defender o perder su derecho al espacio urbano desde la época de restablecimiento de la democracia en la Argentina hasta la actualidad.

3. Derecho al espacio urbano y derecho a la ciudad

En *Merecer la ciudad*, propuse el concepto de *derecho al espacio urbano* como categoría de análisis para resumir la cuestión fundamental que, según me pareció advertir, subyacía en los diferentes casos de estudio examinados en ese libro. Tanto erradicar villas como desamparar inquilinos, expropiar inmuebles para construir autopistas o relocalizar industrias tenían importantes efectos reales o potenciales sobre la localización espacial de los pobres urbanos. Todos estos procesos producían su desplazamiento físico en una dirección centrífuga respecto de las zonas más privilegiadas de la ciudad.

Implícitamente, el concepto hacía referencia a distintos tipos de derechos que pueden ejercerse a partir de tres modalidades de actuación diferentes:

1. *Ejercicio de derechos jurídicos.* Goce de los derechos de uso, goce y disposición de la propiedad en que se encuentra emplazada la vivienda o lugar de trabajo, reconocidos por los códigos y la legislación —propiedad, hipoteca, locación, usufructo, donación, servidumbre, etc.—.
2. *Derecho a incidir sobre políticas o acciones de terceros relacionadas con la localización.* Capacidad de intervención individual o colectiva en asuntos que afectan, de algún modo, la residencia o lugar de trabajo, tales como eventual reducción del valor inmobiliario, riesgos a la seguridad, peligro de contaminación ambiental, etc.
3. *Derecho a las oportunidades relacionadas con la localización.* Goce de las externalidades en materia educacional, recreativa, ocupacional, asistencial u otras, asociadas con la localización de la residencia o lugar de trabajo.

Durante los interregnos democráticos entre dictaduras, pero también en algunos regímenes autoritarios, los sectores populares consiguieron acceder al suelo urbano sin haber adquirido un título jurídico sobre el espacio, en tanto, otros sectores pudieron haber sufrido limitaciones frente a la posibilidad de disponer de sus propiedades —sobre todo, durante la vigencia del régimen de alquileres amparados—. El acceso de los pobres a la ciudad fue posible gracias a la pasividad, omisión o tolerancia de gobiernos, que, por lo general, fueron incapaces de hallar soluciones más integrales a los problemas de vivienda. En cambio, el regreso al Código Civil que enarbó la dictadura como consigna cerró virtualmente a esa población las vías de acceso a la ciudad.

La desactivación política forzada por la última dictadura militar, que enmudeció a la sociedad y que, prácticamente, le impidió expresarse, también debilitó en extremo el ejercicio del segundo tipo de derecho: ante las decisiones de erradicación, de desamparo, de expropiación o de relocalización, adoptadas de manera autoritaria por un régimen que no dialogaba e ignoraba las asordadas voces de la sociedad, la eventual intervención en defensa de ese derecho casi desapareció como opción de acción individual o colectiva.

Por lo tanto, en *Merecer la ciudad*, ante la amenaza de expulsión de la ciudad de los pobres urbanos afectados por las políticas de la dictadura, el derecho que más interesaba era el tercero: la pérdida, por parte de esos sectores, del goce de las externalidades asociadas a la localización —ocupacionales, educativas, recreativas, asistenciales u otras implícitas en la noción del *buen vivir*⁴—. Porque, en definitiva, ese desplazamiento forzado no solo no resolvía el problema de acceso al espacio urbano de esos sectores, sino que lo agravaba en extremo, frente a las opciones de *solución habitacional* que debían procurarse ante la sistemática acción erradicadora.

⁴ El término *buen vivir*, derivado de la concepción Sumak Kawsay de los pueblos originarios andinos, ha adquirido carácter jurídico o constitucional en Bolivia, el Ecuador y El Salvador, y ha sido adoptado por estos países para expresar una visión del mundo centrada en el ser humano como parte de un entorno natural y social.

Con el retorno a la democracia, y aun cuando las cuestiones analizadas en aquel texto continúan básicamente irresueltas, las tres modalidades con que se manifiesta el derecho al espacio urbano adquirieron de nuevo casi plena vigencia. Con respecto a la primera de ellas, las ocupaciones ilegales volvieron a tolerarse, y los títulos precarios o inexistentes fueron, en muchos casos, convertidos en dominios legalmente reconocidos. Más aún, un submercado inmobiliario de la informalidad se creó bajo las nuevas condiciones políticas. Con la democracia, también reaparecieron los movimientos, institucionalizados o espontáneos, de defensa y reivindicación de derechos relacionados con el hábitat, frente a la amenaza de políticas y acciones que podían afectar las condiciones de la vivienda o actividad. Y, desde luego, esos mismos movimientos resisten hoy la posible pérdida de las citadas externalidades o, más aún, demandan el mejoramiento de la calidad de vida en los lugares de residencia precarios donde habitan, a través de políticas de radicación, mejoramiento de infraestructura y regularización dominial. En definitiva, la democracia devolvió a los pobres urbanos la posibilidad de expresarse y reclamar la vigencia de los tres tipos de derechos al espacio urbano contenidos en mi definición.

Estas observaciones sirven para poner a prueba la validez que atribuyo a este concepto para caracterizar las diferentes modalidades y alcances con que puede manifestarse su ejercicio, sea en regímenes autoritarios o democráticos. Además sirven para contrastarlo con otro concepto de parentesco cercano, el *derecho a la ciudad*, que desde su planteamiento por Henri Lefebvre hace medio siglo, pero, sobre todo, desde fines del siglo pasado, ha venido ganando creciente atención en los estudios de sociología urbana y en diversas disciplinas preocupadas por el así llamado *enfoque de derechos*.

Si bien, durante la investigación que condujo a mi libro anterior, tropecé con el texto de Lefebvre (1967), consideré en ese momento que el término *derecho a la ciudad* no expresaba cabalmente la idea subyacente al concepto alternativo que decidí acuñar. La decisión no obedeció a un raptó de presunta originalidad, sino más bien a la interpretación de

que ese concepto colocaba el énfasis en el derecho de la gente a que el Estado —o los poderes fácticos— no transformen arbitrariamente la ciudad, desde una lógica capitalista pura de valorización y comercialización del suelo. A mi juicio, Lefebvre denunciaba el impacto negativo que experimentaban las ciudades en países capitalistas al transformarse en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. El derecho a la ciudad aparecía, entonces, como la posibilidad de que la gente volviera a adueñarse de la ciudad, rescatando al hombre como protagonista central e instaurando la posibilidad de una vida digna para todos, convirtiéndola en escenario de encuentro para la vida colectiva (Mathivet, 2009).

Cuando publiqué *Merecer la ciudad* por primera vez, no se habían escrito todavía los trabajos de David Harvey, Edouard Soja, Etienne Balibar, Loic Wacquant, Jordi Borja y otros autores, que dieron al concepto mayor alcance y profundidad. Para Harvey (1992), el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Para Jordi Borja (2011), es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas; un espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. Es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos —de trabajo, de salud, de educación, de vivienda—, así como de recursos simbólicos —participación, acceso a la información, etc.—. Wacquant (2007), por su parte, se refiere a las *zonas de no derecho* resultantes de los procesos de marginalidad avanzada, producto, a su vez, del nuevo régimen de relegación socioespacial y cerrazón excluyente. Las relaciones y las significaciones vividas en los guetos o zonas relegadas constituirían, según este autor, una nueva *ciudadanía marginal* signada por su segregación racial y de clase.

Pero, tal vez, es el más reciente concepto de *justicia espacial*, propuesto por Soja (2010), el más cercano a mi concepción del derecho al espacio urbano. El autor afirma que «la espacialidad de la (in)justicia... afecta a la sociedad y la vida social tanto como los procesos sociales dan forma a la

espacialidad o geografía específica de la (in)justicia». Tal como lo plantea Bravo Aduna (2010), «Soja se da a la tarea de ver cómo es que geografía y política, lo social y lo espacial, historia y topografía, son fuerzas dinámicas que afectan todo proceso humano de maneras significativas».

El *derecho al espacio urbano* pretende ser un concepto más modesto y, a la vez, más específico. Parte de considerar las opciones de acción de un individuo, sin referencia a un pretendido derecho colectivo de la ciudadanía. En función de una compleja combinación de variables —restricciones que plantea la estructura social, marco de políticas públicas, capacidades personales—, un individuo accede o no a la ocupación de un espacio urbano —sea bajo la forma de propiedad, alquiler, usurpación u otras—; decide o no sumarse a instancias de acción colectiva en defensa de ese espacio; y como resultado de las mutuas determinaciones de esas variables, gana o pierde el derecho a esa ocupación, a esa defensa o a las externalidades positivas o negativas asociadas al espacio que, finalmente, consiguió ocupar. Como señala Tilly (1998), los derechos serían productos resultantes de esas luchas. Agrego por mi parte, en tal sentido, que la ciudadanía sería el resultado histórico de las disputas celulares y colectivas, entabladas en múltiples escenarios de conflicto.

El concepto que propuse se inspiró más en una pérdida que en una conquista de derechos. Surgió, en realidad, del contraste entre una situación en que sectores populares pobres habían conseguido, de algún modo, acceder a una vivienda y, por lo general, a un trabajo en la ciudad; y otra situación en que un régimen autoritario decidió privarlos de los beneficios que gozaban por la centralidad de su localización residencial o laboral. Y así como la lógica individual y la capacidad de *agencia* —en los términos de O'Donnell (2010) y de la filosofía clásica— lleva al individuo a intentar resolver de algún modo esa necesidad elemental de subsistencia que significa procurarse una vivienda y un lugar de trabajo, un denso haz de políticas públicas puede promover, restringir o condicionar de manera muy diversa su capacidad de acción individual. Es este contraste entre democracia y autoritarismo, entre agencia e intervención estatal, el que otorga sentido a ese derecho al espacio urbano.

Además, son los diferentes alcances de este derecho los que también entran en juego en este intento de conceptualización. Cierta forma de autoritarismo puede llegar al efectivo desconocimiento de las tres modalidades de derecho que he caracterizado como ocurrió con la última dictadura, que no solo erradicó a los villeros o desamparó a los inquilinos, sino también coartó su capacidad de manifestarse y los condenó a condiciones materiales de vida mucho más miserables. En tales condiciones, la tensión entre democracia y marco político-legal no podía superarse mediante lo que Balibar (2013) llamó la *insurrección ciudadana*, una movilización pacífica, masiva, organizada a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía. Tales condiciones eran impensables en un régimen en el que la *insurrección* no solo podía ser rápidamente desbaratada, sino que también podía significar la muerte.

El descrito no es el único escenario posible. *Dictablandas* como la de Singapur pueden promover a través de créditos baratos y de largo plazo la posibilidad de que la mayoría de la población acceda a la propiedad de una vivienda. En democracia, a su vez, las protestas de pobladores o residentes relacionadas con la defensa de su espacio son más respetadas o toleradas y, salvo excepciones, la negociación y la búsqueda de soluciones entre Estado y ciudadanos constituyen el mecanismo habitual para resolver situaciones de conflicto.

El contraste con el planteo del derecho a la ciudad, por más que este concepto es aún polisémico, es, no obstante, evidente. Como afirma Harvey (1992),

el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

Obviamente, al marcar este contraste, no pretendo desconocer que la urbanización siempre ha sido un fenómeno de clase y que ello no es

sino un rasgo más del capitalismo, visto como modo de organización social y ya no solo como modo de producción. Pero, insisto, el derecho al espacio urbano pretende colocar en el centro del debate el conflicto entre la lógica individual o colectiva y la lógica estatal en el desenlace de los enfrentamientos sociales urbanos.

Como ya he señalado, esos enfrentamientos tienen lugar en múltiples escenarios o arenas de conflicto, en los que oferentes y demandantes de *espacio urbano* consiguen o no acceder a la ciudad o permanecer en ella, y, por lo tanto, gozar o no de los diferentes tipos de derechos a los que alude la definición. Emplearé el término *espacio urbano* para referirme al resultado de las transacciones entre oferentes y demandantes de oportunidades de acceso, permanencia o aprovechamiento de las externalidades de la ciudad dentro del marco de políticas estatales que promueven, facilitan o impiden tales transacciones o las sesgan en favor de alguna de las partes. Los oferentes incluyen, por ejemplo, locadores, constructores, desarrolladores, bancos, firmas inmobiliarias u otros agentes; los demandantes, potenciales propietarios, inquilinos, usurpadores de casas o terrenos, autoconstructores u otros. Por su parte, la presencia estatal puede manifestarse a través de políticas activas o de omisiones, deliberadas o no, capaces de alterar las relaciones de fuerza y los intereses de oferentes y demandantes en favor de unos u otros.

Reconstruir analíticamente esos escenarios microsociales sería, naturalmente, una tarea imposible. La opción metodológica que propongo es construir unos pocos grandes escenarios en los que se dirimen las políticas públicas que afectan el derecho al espacio de los pobres urbanos e identificar las acciones y conflictos típicos observables en esos espacios de interacción, teniendo en cuenta los cambios producidos durante el período estudiado en los contenidos y orientaciones de las políticas estatales relevantes para responder a nuestra pregunta de investigación: en qué medida y en qué condiciones consiguieron los sectores populares acceder y permanecer en Buenos Aires.

4. Escenarios alternativos

Antes de describir los escenarios prometidos, es preciso hacer algunas aclaraciones. Concibo los escenarios como arenas de negociación y conflicto, como espacios de lucha en los que se enfrentan actores necesitados de espacio urbano con actores capaces de satisfacerlas y en los que instituciones estatales facilitan o impiden que demandantes y oferentes arriben a transacciones satisfactorias para ambos. No se trata necesariamente de *luchas*, en términos de enfrentamientos violentos, aun cuando pueden registrarse situaciones en las que ciertas formas de ejercicio de coerción física pueden ser parte de la estrategia de acción de demandantes o del propio Estado.

Otra aclaración necesaria es que, como ocurre en la mayoría de los ámbitos de negociación o conflicto, el escenario es ocupado no solo por los actores involucrados de manera directa, sino también por otros actores que, identificados con la posición adoptada por una u otra de las partes o enfrentados a dicha postura, también adoptan cursos de acción que pueden alterar los términos o resultados de la negociación. Me refiero, principalmente, a la acción de organizaciones sociales, medios de difusión, formadores de opinión o movimientos sociales que puede modificar la relación de fuerzas en los enfrentamientos. Cabe recordar, en tal sentido, que, al concebir los escenarios como espacios de convergencia de actores ubicados en cada uno de los vértices de un triángulo, en cada uno de ellos, conviven actores diversos, que también establecen vinculaciones entre sí y, por lo tanto, pueden convertir a algunos de ellos en partícipes necesarios del escenario de conflicto que acapara nuestra atención.

Para ilustrar esta abstracta propuesta, consideremos, por ejemplo, una situación típica del mercado inmobiliario en el que los propietarios resisten la adopción de una política de alquileres del Gobierno de la Ciudad según la cual correspondería al locador de un inmueble pagar la comisión por la intervención de una firma inmobiliaria en el cierre de una operación de alquiler. Resulta claro que, frente a ese conflicto, muchos otros actores toman posición, al margen de la transacción que terminan concretando un

locador y un locatario específicos: cámaras de corredores inmobiliarios, medios de prensa, juristas que expresan su opinión, asociaciones de inquilinos, participantes en audiencias públicas, etc.

Veamos otro ejemplo. Una empresa inmobiliaria adquiere tierras en una zona polderizable del Gran Buenos Aires con destino a un club de campo. El paisaje con laguna natural es atractivo, y los lotes se venden rápidamente. La empresa intenta conseguir la habilitación municipal, pero la normativa vigente restringe ese tipo de destinos por su impacto sobre el riesgo de inundaciones en la zona. Vecinos y asociaciones ecologistas se manifiestan contra ese emprendimiento, la empresa que ha iniciado obras quiebra, los compradores de lotes y los contratistas de obra inician juicios. Alternativamente, mediante sobornos a los ediles, el desarrollo inmobiliario sigue adelante, el *country* modifica el paisaje de la zona, pobladores se afincan o viajan en los fines de semana, se genera una demanda de servicios en la zona, las inundaciones se agravan, las protestas y denuncias de pobladores vecinos continúan, la oferta de tierras en la zona se agota, etc. De nuevo, oferentes, demandantes y Estado, además de muchos otros actores, se ven perjudicados o beneficiados, o toman posición en un espacio de lucha y negociación en un nivel microsocial.

Estas ilustraciones prefiguran el tipo de escenarios elegidos para analizar esa particular dinámica interactiva que, en última instancia, resulta determinante para explicar las transformaciones en la fisonomía y estructura de una ciudad, incluyendo la suerte corrida por los diferentes sectores sociales respecto a su derecho al espacio urbano. En tal sentido, propongo seleccionar tres escenarios que, a mi juicio, ofrecen un panorama bastante representativo de los conflictos generados en torno al derecho a residir en la ciudad por parte de los sectores populares. Pero más que aludir a los escenarios mismos, parece conveniente hacer referencia a las cuestiones que se dirimen en esos escenarios, es decir, a las obras representadas en estos.

La primera es el *replamamiento de villas de emergencia y asentamientos populares* en la ciudad de Buenos Aires. La segunda, *los conflictos alrededor del mercado de locaciones urbanas* en la CABA. Y la tercera, *el proceso de*

gentrificación en barrios de la ciudad y de suburbanización o periurbanización de elites en su periferia. Los lectores familiarizados con los casos tratados en *Merecer la ciudad* advertirán que el tratamiento de las dos primeras cuestiones —y sus respectivos escenarios de conflicto— coinciden con los analizados en dicho libro. Y, con respecto a la tercera de las cuestiones seleccionadas, también verán que, en parte, el proceso de suburbanización de elites mucho tuvo que ver con la nueva configuración espacial de las autopistas suburbanas, tema también desarrollado en aquel texto previo. Por lo tanto, la selección de los casos permitirá, asimismo, efectuar comparaciones sobre los estilos dominantes en la implementación de políticas públicas urbanas durante el autoritarismo y la democracia.

5. Repoblamiento de villas y surgimiento de asentamientos populares

Cuando promediaba la última dictadura militar —circa 1980—, las villas miseria casi habían desaparecido de la ciudad, luego del proceso de erradicación sistemáticamente ejecutado por el Gobierno Municipal de Buenos Aires. El destino de esos pobladores fue diverso, pero, en su gran mayoría, se instalaron en el Gran Buenos Aires a considerable distancia de la Capital y en cierta proporción regresaron a sus provincias o países de origen.

Sin embargo, al comenzar la transición a la democracia, los villeros fueron regresando a la ciudad. El futuro libro describirá cuál fue el ritmo y cuáles las características de ese rápido repoblamiento, intensificado al restablecerse la democracia. Al no plantearse políticas claras respecto a qué hacer con el repoblamiento de algunas de las antiguas villas, con la toma de terrenos y con el surgimiento de una nueva modalidad habitacional —los asentamientos populares—, la iniciativa individual y colectiva prevaleció por encima de todo esfuerzo gubernamental por encauzar ese proceso, regular el suelo urbano, producir vivienda social o simplemente contener el proceso de ocupación irregular de tierras. Este fenómeno tuvo lugar de forma simultánea en Buenos Aires y en el conjunto del área metropolitana. Puede afirmarse que ninguno de los gobiernos de las jurisdicciones nacional, provincial o municipal fue capaz de diseñar

políticas o aplicar instrumentos que permitieran enfrentar un proceso de búsqueda de soluciones habitacionales por parte de sectores sociales pobres, inspirado por una lógica de acción individual o colectiva que, en lo fundamental, contó con la pasividad de la acción estatal.

Pero el regreso de los pobres a la ciudad de Buenos Aires se produjo en una geografía diferente. Antes de la erradicación compulsiva por parte del Gobierno militar, las villas estaban dispersas en el territorio de la ciudad. Si bien tendían a ubicarse en sus márgenes, varias de ellas ocupaban terrenos en zonas de gran valor inmobiliario. Y aunque se hallaban físicamente segregadas con respecto a la trama urbana de su vecindad, sus pobladores compartían en parte la sociabilidad que nace de la proximidad de la vivienda, sea en el uso de los medios de transporte, el aprovisionamiento de bienes, la educación de los hijos o las oportunidades de recreación.

Con muy pocas excepciones, los nuevos asentamientos populares tendieron a ubicarse en la zona sur de la ciudad y en ciertos intersticios urbanos en los que, comparativamente, la precariedad de los espacios resultaba mucho más preocupante que en el pasado. El nuevo patrón de asentamiento creó una brecha mucho más nítida entre el norte y el sur de la ciudad. Además, comenzó a producirse una importante diferenciación cualitativa entre villas y asentamientos: por ejemplo, entre villas consolidadas y asentamientos precarios más recientes. El déficit habitacional en la ciudad llevó a muchos propietarios de las villas más antiguas a reemplazar gradualmente los viejos ranchos de chapas, cartón y trapos por viviendas de material que, poco a poco, comenzaron a crecer en altura, llegando —aún con su rudimentaria estructura— a sumar hasta cuatro o más plantas. Se originó así un rentable negocio para muchos de esos ocupantes, advenidos en prósperos locadores, con lo cual el mercado de alquileres —o incluso de venta de inmuebles— se extendió a este tipo de asentamientos.

Ya desde los noventa, el Gobierno de la Ciudad intentó regularizar la situación de villas y asentamientos a través de planes cuyo cumplimiento

fue casi nulo. También en la provincia de Buenos Aires se registraron esporádicas iniciativas que, inexorablemente, resultaron fallidas. Recién cuando avanzaba la segunda década de este siglo, comenzaron a desarrollarse esfuerzos más sistemáticos y continuados de urbanización, motorizados por la administración macrista en la ciudad (2007-2015). Ello supuso un marcado cambio de rumbo por parte de ese Gobierno, ya que, en un comienzo, su política hacia las villas estaba más orientada hacia la relocalización que a la radicación. Inspirado en la experiencia de Río de Janeiro, Macri, por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dio un giro copernicano a su política, y esa nueva línea se consolidaría aún más durante la siguiente gestión, a partir de fines de 2015.

En efecto, el Gobierno de Rodríguez Larreta lanzó, desde su instalación, un ambicioso programa de urbanización de villas y asentamientos populares que procura, fundamentalmente, dotarlas de servicios básicos de infraestructura —agua, cloacas, electricidad, pavimentos—, así como regularizar la situación dominial de sus ocupantes al incorporarlos como nuevos barrios a la trama urbana de la ciudad. Con una inversión multimillonaria en dólares, el Instituto de Vivienda de la Ciudad ha emprendido un ambicioso programa de renovación e integración de cinco villas y asentamientos ubicados en zonas estratégicas de la ciudad.

Las políticas adoptadas por el Gobierno de la CABA suponen, sin duda, un notable progreso respecto de la inacción o las medidas paliativas adoptadas en el pasado por gobiernos de diferente signo político. Pero, más allá de intentar mejorar la fisonomía y servicios de esas barriadas populares y de convertir a sus ocupantes en propietarios, no resuelven el problema de fondo: el serio déficit habitacional de Buenos Aires para alojar en condiciones dignas a una población constituida por sectores urbanos pobres, cuyo ritmo de crecimiento es muy superior al del resto de los sectores sociales y cuyas posibilidades de procurarse un sitio donde vivir en la ciudad continuarán siendo cada vez más difíciles.

Ni el Gobierno de la Ciudad ni el Gobierno nacional están adoptando medidas que tiendan a generar una mayor superficie de suelo urbano

accesible para estos pobladores. Por una parte, se están poniendo en venta viejos inmuebles y terrenos que suman decenas de manzanas y, sin duda, serán destinados a la construcción y venta de unidades de vivienda de lujo, teniendo en cuenta su emplazamiento en zonas altamente valorizadas. Por otra, según el último censo de población y vivienda (2010), existe en la ciudad un número de viviendas deshabitadas estimado en 341000 unidades, que representa el 24% de su parque habitacional, sin que el Gobierno aplique incentivos o penalidades que induzcan a sus propietarios a volcarlas al mercado y así aumentar la oferta y deprimir parcialmente los precios.

Tampoco se adoptaron políticas de construcción de complejos habitacionales por parte del Estado destinados a vivienda de sectores populares ni medidas de regulación del uso del suelo que, por ejemplo, establezcan restricciones con respecto a los valores de locación de viviendas, en barrios populares, mediante zonificación o compensación de alquileres a propietarios.

Dadas las tendencias que evidencia el mercado inmobiliario en la ciudad y el área metropolitana, no es descartable que los programas de urbanización que ha encarado el Gobierno de la CABA, además del indudable rédito político que han significado para la coalición gobernante, terminen produciendo el efecto casi paradójico de que, a mediano plazo, el constante incremento de los valores del suelo urbano tiene a los actuales habitantes de villas y asentamientos a vender sus recién regularizadas propiedades, con lo que se ratificaría el carácter excluyente del mercado inmobiliario desde el punto de vista de la integración social. Una vez más, sin la violencia de la evicción compulsiva, el mercado garantizaría que solo las clases altas y medias merezcan residir en Buenos Aires.

6. El mercado de locaciones urbanas

Cuando, a través de la Ley N.º 21342, el último Gobierno militar decidió poner fin al régimen de locaciones amparadas establecido en 1943, el Código Civil

pasó a regir plenamente las relaciones entre propietarios e inquilinos, con excepción de algunas disposiciones transitorias. Se trató de una norma ejemplarizadora, que, a menos de 100 días de producido el golpe de estado, puso en evidencia que, de ahí en más, la subsidiariedad del Estado y la plena vigencia de las fuerzas del mercado constituirían la base de las relaciones entre contratantes libres. Alrededor de un millón de inquilinos con diferente grado de amparo en el valor de sus locaciones, se vieron repentinamente enfrentados a la dura decisión de afrontar el pago de alquileres elevados o procurarse una vivienda mediante compra o arrendamiento en zonas menos privilegiadas.

Los diferentes gobiernos que se alternaron en el poder durante la etapa democrática se limitaron a velar por el cumplimiento de los contratos, con intervención de la Justicia en los casos en que alguna de las partes no hubiera cumplido con las cláusulas pactadas. A poco de restablecida la democracia, en 1984, la Ley N.º 23091 fijó plazos, vigencia, ajustes y fianzas de los contratos, pero no introdujo disposición alguna que implicara regular su valor o impidiera el ejercicio de la libre voluntad de las partes sobre las condiciones pactadas en materia de comisiones por intervención de intermediarios u otras cláusulas que, crecientemente, la práctica demostraría ser abusivas para los inquilinos.

Solo se introdujo en esa norma la posibilidad de que los propietarios adhieran de manera voluntaria a un régimen de locación instrumentado por contrato tipificado, obligatorio y registrado, con destino a viviendas que tuvieran las características de común o económica según la Resolución N.º 368/1976 de la ex-Secretaría de Vivienda y Urbanismo. Un seguro obligatorio de garantía aseguraba al locador el cumplimiento de todos los compromisos emergentes del contrato por parte del locatario. El incentivo para el propietario consistía en el otorgamiento de una serie de beneficios impositivos para inversiones en vivienda de similares características.

Con la unificación de los códigos civil y comercial, se produjeron algunas modificaciones en cuanto a los plazos de las locaciones, las rescisiones anticipadas, la responsabilidad de los fiadores, el pago de los impuestos, las

expensas y las mejoras, pero estos cambios no modificaron esencialmente las condiciones en que se celebran los contratos de alquiler.

En noviembre de 2017, el Senado de la Nación aprobó modificar el Código Civil y Comercial para regular el precio de los alquileres. Una vez más, propone cambios en los plazos de los contratos y en los índices de ajuste por inflación, pero, por primera vez, introduce algunas disposiciones que favorecen al inquilino, como la actualización del valor del depósito de garantía devuelto a este, la fijación de un máximo al cobro de comisiones de inmobiliarias intervinientes en los contratos, la prohibición de trasladar al locatario los cargos por expensas extraordinarias y la eliminación del plazo de seis meses para que el inquilino pueda rescindir el contrato sin causa. Y con respecto al fomento del mercado de locaciones de vivienda común o económica, reitera el otorgamiento de exenciones impositivas a la inversión destinada a construir este tipo de viviendas y obliga al Estado a hacerse cargo del costo de la garantía e ingreso al mercado locativo de inquilinos en caso de alquileres sociales.

Como puede observarse, con la democracia, no se modificó sustancialmente el abordaje en materia de alquileres ni se generaron iniciativas integrales que reorientaran su desarrollo. Con un marco normativo que se limitó a garantizar el cumplimiento de los contratos y a fijar algunas restricciones al comportamiento abusivo de la oferta, el mercado se encargó de regular las transacciones entre propietarios e inquilinos. Un mercado caracterizado por las siguientes tendencias:

- Una creciente demanda de alquiler residencial en la ciudad, en el contexto de una oferta real reducida y de comportamiento errático.
- Una reducción del tamaño de los hogares, con prevalencia de uno o dos ocupantes, en unidades de escasa superficie —uno y dos ambientes—, especialmente destinadas a locación.
- Una progresiva dificultad de sectores cada vez más numerosos de la ciudad para sostener el pago de alquileres

que implican una proporción incremental del presupuesto familiar o individual, fenómeno que no se detiene aun en ciclos de crecimiento económico y expansión del sector de la construcción.

- Una industria de la construcción y un mercado inmobiliario crecientemente orientados a rentabilizar sus negocios, que se concentran en un *target* de población de elevados ingresos —viviendas suntuarias y de lujo— y localizada en ciertos espacios privilegiados de la ciudad.

Se tratarán por separado cada una de estas dimensiones del problema, aunque su denominador común será intentar caracterizar las posibles consecuencias espaciales de las desigualdades que plantea cada una de las tendencias señaladas, así como la dinámica de la relación triangular entre oferentes, demandantes e instituciones estatales.

7. Procesos de gentrificación y segregación urbana

El tercer escenario que será objeto de investigación analizará, en realidad, dos tipos de procesos muy diferentes entre sí, que, no obstante, responden a una matriz común: la transformación de zonas urbanas o semirrurales en espacios exclusivos de residencia o recreación de clases más acomodadas, que tienden a producir una mayor segregación social al desplazar, por encarecimiento del valor del suelo o reducción del stock de tierras disponibles, a sectores sociales pobres. Es decir, propongo desdoblamiento del tratamiento de este tema concentrando la atención en dos subescenarios diferentes. Uno, que, provisoriamente, respondería al fenómeno caracterizado como de *gentrificación*⁵, según el cual ciertos barrios de la ciudad de Buenos Aires han sufrido en pocos años una

⁵ El término *gentrificación* proviene del inglés *gentry* o alta burguesía y se aplica al proceso de transformación de barrios o zonas urbanas degradadas, a partir de cambios en la funcionalidad o edificación que atraen a sectores de mayores ingresos y desplazan población por el aumento consecuente de los valores inmobiliarios.

sustancial valorización de la propiedad, a raíz de que su conversión en zonas de atracción turística o cultural para sectores de altos ingresos, de modo que la consecuente especulación inmobiliaria elevó los precios de compra o locación, lo que provocó la exclusión y el desplazamiento de la población de menores ingresos. El otro subescenario, que podríamos denominar *de suburbanización de elites*⁶, también responde a un fenómeno de especulación inmobiliaria vinculado, en este caso, con la notable expansión de la red de autopistas que parten de los bordes de la ciudad de Buenos Aires y posibilitan el rápido desplazamiento de capas pudientes de la población hacia exclusivos clubes de campo, chacras y barrios cerrados, así convertidos en lugar de residencia permanente o de recreación de fin de semana. Ambos procesos son dos caras de un mismo fenómeno de segregación social, en tanto tienden a producir el desplazamiento de sectores sociales pobres de sus lugares de residencia o su creciente dificultad para procurarse suelo urbano.

El anglicismo *gentrificación* se aplica generalmente a un proceso de producción cultural y simbólico del espacio urbano y sus relaciones sociales, que apela al *glamour* de la producción artística y al deseo de habitar en un entorno seductor y estimulante, pero que, ante todo, entraña una operación de mercado dirigida a revalorizar los centros urbanos promoviendo la entrada de habitantes de rentas más altas, lo cual transforma la fisonomía, composición social y funciones económicas de esas zonas (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2015). Observado hace décadas en Londres, Nueva York y otras ciudades noroccidentales, este fenómeno se extendió y afincó en todos los continentes, siendo objeto de numerosos estudios en toda América Latina.

Buenos Aires no ha sido ajena a este. En pocos años, el antiguo barrio de Palermo experimentó una transformación que le sumó varios adjetivos a su denominación: Hollywood, Soho, Queens, Viejo, Chico y hasta Off-Palermo. Algunos de estos subbarrios se vieron poblados de restaurantes, *boutiques*, *outlets* o incluso de un polo científico. También Belgrano, otro barrio tradicional, sufrió una cariocinesis semejante, en el que hasta

⁶ Algunos autores también utilizan los términos *periurbanización de elites* o *countrificación*.

llegó a formarse un barrio chino, luego del formidable crecimiento del número de inmigrantes de ese origen. Y otras zonas de la ciudad, como San Telmo, sufrieron cambios semejantes.

Pero la variedad de cambios experimentados por Buenos Aires no puede abarcarse únicamente por el término *gentrificación*. Frente a una demanda de vivienda que supera en gran medida la oferta, varias otras zonas de la ciudad se fueron convirtiendo gradualmente en zona de residencia casi exclusiva de sectores de clase alta o media alta, sin que el elemento cultural haya sido determinante de esa transformación. En diversos barrios, como Barrancas de Belgrano, surgieron edificios de dimensiones antes desconocidas, verdaderos *countries* en altura, que popularizaron el término *amenities*. Además, manzanas enteras, convertidas en *shoppings* e hipermercados, produjeron una renovación edilicia en sus inmediaciones. Y detrás de los galpones de la degradada zona portuaria, devenidos en modernos edificios —de oficina, vivienda, locales comerciales y hasta universidades—, se erigieron algunas de las torres más elevadas de la ciudad, que dieron nacimiento al nuevo y exclusivo barrio de Puerto Madero.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió crear polos y distritos —audiovisual, tecnológico, de diseño, de las artes, y del deporte—, que atraen y promueven la radicación de industrias y servicios en esas zonas, en vista de los incentivos fiscales ofrecidos. La propia sede del Gobierno se trasladó a uno de sus distritos, lo que modificó por completo la dinámica del barrio. El efecto conjunto de estos procesos fue el encarecimiento del suelo urbano y, naturalmente, el desplazamiento de los habitantes que no estaban en condiciones de afrontar los mayores alquileres resultantes de esta revalorización.

Con respecto al segundo subescenario, un archipiélago de *countries*, barrios cerrados, chacras y emprendimientos similares rodea hoy la ciudad de Buenos Aires. En total, suman cerca de 1000 establecimientos, implantados sobre una superficie de casi 600 km² y que aloja una población aproximada de menos de 250 000 personas, una importante

proporción de las cuales no habitan esas viviendas en forma permanente, sino tan solo como opción recreativa de fin de semana. En total, el archipiélago abarca hoy una superficie equivalente a más de tres veces el tamaño de la ciudad de Buenos Aires⁷.

Otro archipiélago habitacional, mucho menor en superficie pero notablemente superior en número de habitantes y densidad poblacional, también rodea la ciudad capital. Está conformado por unas 1200 —en 2001, eran apenas 385— villas de emergencia y asentamientos populares, en los que habitan cientos de miles de familias, que se alternan y se mezclan en el territorio con los *countries* y barrios cerrados...pero sin juntarse.

Unos reciben nombres atractivos, acordes con las expectativas de la clase social a la que apuntan los desarrolladores de esos emprendimientos: Altos de la Horqueta, Amarras de Escobar, Haras La Amanecida o Rocío de Pilar. Los otros suelen adquirir el nombre de un objeto, un suceso o un elemento característico del lugar de emplazamiento, como El Tanque, La Olla, El Papelito, La Puñalada o Amor y Corazón. El lenguaje se suma así para marcar contrastes entre uno y otro tipo de hábitat y resume con la sola denominación la densidad del abismo social que separa y segrega uno y otro estilo de vida.

Para los residentes no permanentes en los *countries*, la preocupación fundamental es el acceso, para lo cual cobran centralidad el automóvil y las autopistas suburbanas, es decir, los medios que asegurarán un desplazamiento relativamente rápido y cómodo. Para los villeros y asentados, la preocupación es inversa: cómo llegar desde el lugar en que habitan a sus lejanos lugares de trabajo, para lo cual el tren y el colectivo adquieren primacía como medio de transporte.

⁷ Los datos del instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires indicaban para 2014 un total aproximado de 600 establecimientos, 500 km² y 220 000 habitantes. Dos años más tarde, el diario *La Nación* señalaba que, en la provincia de Buenos Aires, había 593 barrios cerrados con la factibilidad otorgada y, por lo menos, 300 más con esa gestión en trámite. Estimo, entonces, que, a la fecha, se han sumado cientos de nuevos emprendimientos, una mayor población y una superficie ocupada de mayor extensión.

Cuando se realizó el censo de población de 1947, había tan solo un club de campo, el Tortugas Country Club fundado 17 años antes. Alguien observó que su fundación, coincidente con la gran crisis económica de 1930, también fue contemporánea a la aparición de la primera villa miseria en las cercanías de Puerto Nuevo, dentro de la ciudad de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2007). A partir de entonces, pero, sobre todo, desde el retorno de la democracia en 1983, el territorio del área metropolitana se vio salpicado por estos islotes de esplendor y miseria, alternándose en una vasta geografía con ciudades y pueblos grises más consolidados o en vías de estarlo.

En definitiva, la creciente suburbanización debida a la explosiva expansión de los *countries* produjo una elevación del precio de la tierra y una reducción considerable de la oferta de terrenos disponibles para su adquisición por los sectores populares. Se constituyó de este modo un nuevo escenario de lucha por la apropiación del suelo, sin enfrentamiento abierto entre clases ni presencia reguladora del Estado, pero con su complicidad por omisión, en la que desarrolladores, inversores y financiadores han sido los reales artífices de la producción del suelo.

A modo de cierre

Este artículo tuvo por objeto exponer un enfoque teórico-metodológico para el estudio de los procesos sociales urbanos que tuvieron lugar en la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana durante el período transcurrido desde el retorno de la democracia en la Argentina, luego de última dictadura militar. En particular, se propuso esbozar un marco conceptual para responder a un interrogante central: ¿en qué medida los gobiernos democráticos mejoraron las posibilidades y las condiciones para que los sectores populares pudieran acceder al derecho de residir en Buenos Aires o a permanecer en ella?

El trabajo no es más que el anticipo de lo que, espero, sea el capítulo introductorio de un futuro libro, que, en cierto modo, da continuidad a

una obra anterior del autor que lleva por título *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. A tal efecto, la ponencia marcó las diferencias de enfoque con el libro anterior y detalló la modalidad de abordaje del nuevo tema distinguiendo diferentes escenarios del mercado de la vivienda en los que demandantes, oferentes y el Estado entablan interacciones de cuya dinámica resultan ciertos patrones de configuración del espacio urbano y de la estructura social. La hipótesis central por explorar es que la reversión del proceso de expulsión y desplazamiento espacial de los sectores populares urbanos, que ocurrió durante el Gobierno militar, fue más resultado de la iniciativa y acción colectiva de los sectores que retornaron o accedieron a la ciudad que de políticas estatales deliberadas de producción y regulación del suelo urbano; y que la reducida intervención del Estado en esta materia posibilitó que, en un contexto de fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda, prevaleciera la lógica del mercado, lo que produjo un creciente desplazamiento y una segregación espacial que aumentó la desintegración social y limitó el derecho al espacio urbano de los sectores urbanos pobres.

Referencias bibliográficas

- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Adriana Hidalgo.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *En Viento del Sur. Por una izquierda alternativa*, 116, Madrid.
- Bourdieu, P. (1999). «Efectos de lugar». En *La miseria del mundo*. Barcelona: Akal.
- Bravo Aduna, R. (2010). «La búsqueda de justicia espacial de Edward Soja». En *Blog Estudios Culturales Estadounidenses* [en línea]. Disponible en <<https://estudioscultura.wordpress.com/2012/10/31/la-busqueda-de-justicia-espacial-de-edward-soja/>> [Consulta: 2 de marzo de 2018].
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Drewett, R. (1973). «Land values and the suburban land market». En Hall, P. R. Thomas; H. Gracey y R. Drewett (eds.). *The Containment of*

- Urban England*. Londres: George Allen & Unwin Ltd; Beverly Hills. Sage Publications Inc.
- Harvey, D. (1992). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI Editores.
- Lefebvre, H. (1967/1975). *El derecho a la ciudad* (3.ª Ed.). Barcelona: Península.
- Mathivet, C. (2009). *El Derecho a la Ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2015). *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. (1991/2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano* (2.ª Ed.). Buenos Aires: EDUNTREF.
- Sabato, J. (1979). «El triángulo nos enseña donde estamos». En Sabato, J. *Ensayos en campera*. Juárez Editor.
- Soja, E. W. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Vidal-Koppmann, S. (2007) «La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Villas Miseria y Countries: de la *ghettización* a la integración de actores en el desarrollo local urbano». En *Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias Sociales*. Porto Alegre.
- Wacquant, L. (2007). «El cuerpo, el gueto y el Estado penal». En *Apuntes de investigación Oficios y Prácticas*, 16/17. Lisboa.
- (2007a). *Los condenados de la Ciudad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cómo citar este artículo

Oszlak, O. (2019). «Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 43-77.

Los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario

Por *Horacio Cao**

Resumen

El objetivo del trabajo es observar los cambios en las funciones de los Estados provinciales argentinos entre 1980 y 2015. El período estudiado es particularmente interesante, pues captura tres formatos estatales diferenciados: desarrollista, neoliberal y nacional-popular. El análisis se realiza a partir de los cuatro ítems en que se divide el gasto público por función: administración gubernamental, servicios sociales, servicios económicos y deuda pública. Se observan algunos resultados esperables en virtud de textos que han trabajado el tema, por ejemplo, reemplazo del gasto económico por el social, creciente importancia de los servicios de la deuda, y otros menos reconocidos, como incremento del gasto en la finalidad justicia.

Palabras clave

Provincias - presupuesto - gasto por función - tipos de Estado.

Abstract

The article seeks to find out what changes occurred in the functions of the Argentine provincial states between 1980-2015. The period under study is particularly interesting, since it captures three differentiated state formats: developmentalist, neoliberal and popular national. The analysis is based on the four items in which public expenditure may be divided by function: Government; Social; Economic; and Public Debt. We find some

* Doctor de la Universidad de Buenos Aires. Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de posgrado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF). Correo electrónico: <horaciocao30@gmail.com>.

results that had already been described in previous texts dealing with the subject, *v.g.* replacement of economic spending by social spending, growing importance of debt services, and other more surprising ones, increased spending in justice.

Key words

Provinces – budget – expenditure by function – types of State.

Introducción: contenidos y planteo general de trabajo

El objetivo del presente trabajo es realizar una descripción de los cambios que ha habido en las funciones que cumplen los Estados provinciales de la República Argentina entre 1980 y 2015. Se trata de un tema que el autor ha abordado en diferentes oportunidades (Cao y Pírez, 1999 y 2002; Cao, 2007; y Abal Medina y Cao, 2013) con la idea de describir la estructura de gobernanza y los contenidos de la división del trabajo estatal entre la Nación, las provincias y los municipios.

En este caso, y a partir de la publicación¹ de una serie estadística realizada por la Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda, «Gasto Público Consolidado», trataremos de aprehender los cambios ocurridos en el período citado tomando como base el análisis del peso relativo de las diferentes funciones en el gasto total.

Sabemos que hay otras dimensiones de análisis presupuestario que son relevantes para entender a qué dedica el Estado sus esfuerzos, como, por ejemplo, la evolución del valor absoluto del gasto o su incidencia en el PBI. Sin restarles relevancia, consideramos que tratarlas desplazaría el foco de atención sobre el objetivo del texto: detectar variaciones en el peso relativo de las actividades que despliegan los Estados provinciales.

¹ Información desarrollada sobre la base de datos de la Secretaría de Hacienda, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) e información pública de las provincias y obras sociales. Triangularemos la información con datos provincia por provincia y los datos de clasificación económica y objeto del gasto, también provincia por provincia.

Como no escapa al lector, los 35 años analizados recorren un período particularmente interesante, pues permite ver los reordenamientos que se produjeron en los Estados provinciales en tres momentos históricos con perfiles propios:

- *El momento desarrollista*, que asignaba al Estado el liderazgo tanto en el desarrollo económico como en la integración social —hasta la segunda mitad de los setenta del siglo xx —.
- *La fase neoliberal*, que buscó instalar al mercado como principal mecanismo de regulación económica, pero, que, asimismo, sostuvo un importante nivel de gasto social —fines de los setenta hasta principios del siglo xxi—.
- *El ciclo populista o nacional-popular*, de principios del siglo xxi, en donde se retomaron algunos elementos de la centralidad estatal que habían caracterizado el período del desarrollismo clásico —principios del siglo xxi hasta 2015, cuando termina nuestro análisis—.

Con respecto a esta cronología, cabe acotar que nuestro trabajo se inicia en 1980, cuando ya había comenzado el ciclo neoliberal. De todas formas, y más allá de que, en ese momento, ya se habían iniciado políticas públicas que, luego, se conocerían como de *ajuste estructural*, consideramos que, para ese momento, el Estado aún guardaba una estructura general que remitía principalmente al modelo desarrollista. En este particular, vale hacer notar que no había detonado la crisis de la deuda —suceso ocurrido en 1981—, hecho saliente que aceleró y profundizó el desarrollo de las reformas neoliberales.

La situación del Estado en cada uno de los tres períodos históricos ha merecido una cantidad muy importante de trabajos. En el caso de las reformas estructurales que terminaron con el llamado *Estado benefactor*, podemos citar, a modo de ejemplo, los trabajos de O'Connor (1981), Mathias y Salama (1986), Offe (1990), Oszlak (1992). La manera en que

estos procesos tomaron forma en nuestro país también ha ameritado una gran variedad de textos (Carciofi, 1990; Blutman, 1995). Dentro de ellos, rescatamos especialmente escritos de Isuani (1991 y 2004), que centra su atención en la forma en que varió la intervención estatal en lo social y en lo económico. Se verá que esta dimensión de la reforma tiene un reflejo muy definido en la evolución presupuestaria.

Menos desarrollo tienen los análisis referidos a cambios y continuidades entre el ajuste estructural y los gobiernos de principios del siglo *xxi*. El autor —junto con Gustavo Blutman— coordinó un proyecto de investigación referido al tema (UBACyT Código 20020100100277). En su ámbito, se compilaron trabajos de varios de varios de los principales autores argentinos que abordan el tema (Revista *Aportes*, 30, 2012). De estos trabajos, podía colegirse una importante mutación en términos del grado de intervención estatal —medida en participación del gasto público en el PBI— paralelo a variaciones menos nítidas en lo que hace a la importancia relativa de las funciones que se venían desarrollando².

Yendo a los contenidos concretos del presente artículo, su desarrollo gira alrededor del seguimiento de las cuatro funciones con que la Oficina Nacional de Presupuesto clasifica el gasto público: a) funcionamiento del Estado —administración gubernamental—, b) social —servicios sociales—, c) servicios económicos, y d) servicios de la deuda pública —deuda pública— (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016: 263)³.

Subsidiariamente, y para ahondar en el conocimiento de las razones de la variación del gasto, avanzaremos en algunas de las finalidades en que se subdivide cada función remarcando los elementos que tienen poder explicativo o que aclaran una evolución inesperada en algún sentido.

² Con la notable —y crucial— excepción de la variable financiera.

³ Entre paréntesis, nomenclatura alternativa también utilizada. Cuando se analizan cuentas nacionales, se agrega el ítem defensa y seguridad, que, en el caso de provincias, suele incorporarse —y así se hace en el presente trabajo— al ítem funcionamiento del Estado.

De todas formas, no es nuestro objetivo profundizar en el momento analítico ni detectar matices —sin duda, importantes en otras circunstancias—, sino poder capturar los grandes trazos de lo que fueron las transformaciones en las funciones de los aparatos públicos provinciales en el período 1980-2015.

Un último tema antes de pasar al desarrollo del trabajo. Cuando se habla del *conjunto de las administraciones provinciales*, hay que ser cuidadosos porque la autonomía y las características propias de cada jurisdicción hacen que puedan desplegarse tendencias propias en algunas jurisdicciones que los datos consolidados ocultan.

En tal sentido, adelantamos una de las fortalezas más destacables del presente análisis: las macrotendencias que vamos a describir —y con la excepción de un par de situaciones que citaremos específicamente— ocurren con perfiles asimilables en las 24 jurisdicciones a lo largo de un período de 35 años. La situación es clásica en los estudios de los miembros de un pacto federal, que se adecua como un guante al diseño *más similares* (Collier y Collier, 1990: 15; Prezeworski y Tenue, 1970: 32-33)⁴: el que una pluralidad de unidades tengan un recorrido análogo da robustez a la descripción de las tendencias generales.

Esto es, gobiernos provinciales peronistas, radicales, socialistas, independientes; provincias con geografías desérticas, selváticas, montañosas y llanas; regiones con especialización productiva distinta; jurisdicciones más avanzadas y otras más rezagadas; sociedades con recorridos históricos con sus especificidades, etcétera; todas ellas han seguido un camino similar, lo que marca la potencia de los determinantes estructurales detectados.

⁴ La lógica de esta metodología se basa en considerar que, cuanto mayor sean las similitudes sistémicas entre los objetos que comparar, existe una mayor garantía de que las similitudes y diferencias estén en función de la variable explicativa y no de una variable espuria.

1. El comportamiento diferencial de la deuda

Un primer análisis de la evolución relativa de los cuatro tópicos en que se divide el gasto público en su clasificación por función muestra que uno de los ítems tiene un desempeño notoriamente diferenciado: el relativo a la deuda pública (Gráfico 1)

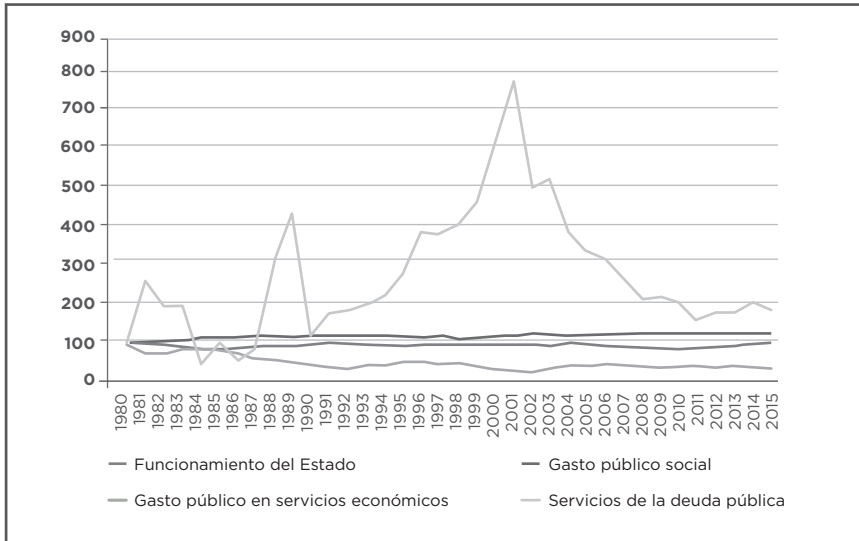
Al respecto, se destaca lo siguiente:

- La deuda tiene un grado de volatilidad palmariamente diferenciado. Podría decirse que, en el resto de las funciones, hay un anclaje, cierta inercia⁵ que no se observa en la evolución de la deuda.
- Sus variaciones y ciclos tienen momento y duración diferentes de los que se observan en el resto de las funciones.
- La función muestra una mayor variación entre provincias⁶. De esta forma, se observan algunas jurisdicciones que, en todo el período, muestran una baja incidencia —La Pampa, San Luis—; otras tienen un ciclo propio — en Santa Cruz, ese gasto despegó en 2009—; otras presentan en diferentes períodos alternativamente momentos de alto y bajo endeudamiento relativo —por ejemplo, San Juan tiene un endeudamiento alto en los noventa y bajo en la primera década del siglo XXI—, y así sucesivamente.
- Dentro de estas variaciones, tiene un crecimiento proporcional muy superior a la de los otros tres componentes analizados, lo que convalida las hipótesis que destacan la creciente financiarización del gasto público.

⁵ Por cierto, este carácter del gasto público vinculado a la gestión ha sido reiteradamente citado, lo que dio pie a lo que se conoce como enfoque incrementalista (Subirats, 1989: 82 y ss.)

⁶ Entre las finalidades, veremos que el gasto previsional también tiene una alta variabilidad.

Gráfico 1. Gasto de las administraciones públicas provinciales por función - consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015)
Para 1980= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

2. El patrón estructural: más gasto social, menos gasto económico

Para poder capturar las variaciones en el resto de las funciones, es necesario graficarlas sin deuda, pues su citada variabilidad —por cuestiones de escala en la representación— oculta el resto de los cambios en las funciones, que son, en lo relativo, menos importantes numéricamente hablando, y ocurren a un ritmo menos abrupto.

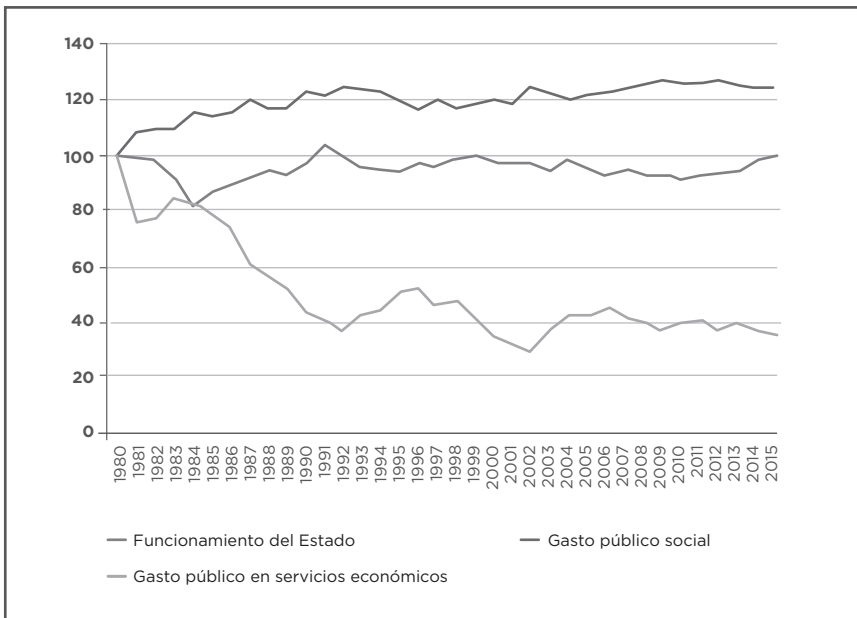
Recurriendo a este artificio, lo que se observa como registro más notorio es el incremento en el gasto social y un descenso en el gasto en servicios económicos.

Es de resaltar que, con sus más y sus menos, es un patrón que recorren las 24 jurisdicciones, o sea, todas las provincias en el período en estudio

han subido la participación del gasto social y han bajado el gasto relativo a servicios económicos. En este último caso, hay recuperaciones en los períodos 1992-1997 y 2002-2007, pero, luego, vuelve hacia una tendencia declinante.

El desenvolvimiento descrito es consistente con los análisis que estiman que el principal objeto de la reforma del Estado benefactor se dirigió a desgazar su componente keynesiano —tanto en su faz regulatoria como en la de la gestión empresarial—, fenómeno que fue paralelo a un incremento —por ampliación de programas y derechos— del gasto social (Gráfico 2).

Gráfico 2. Gasto de las administraciones públicas provinciales por función sin deuda - consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015)
Para 1980= 100

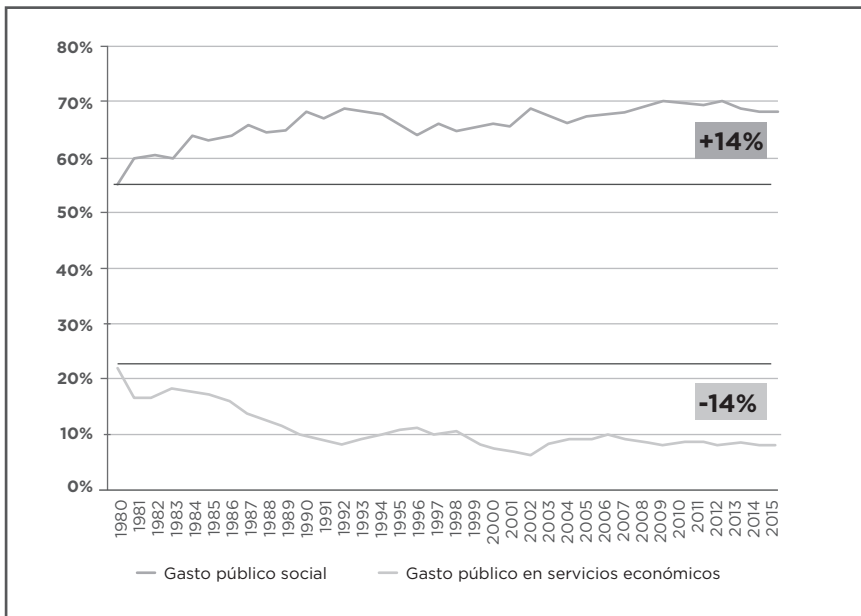


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

No deja de destacarse el comportamiento simétrico de ambas evoluciones, por lo que puede hipotetizarse una suerte de

desplazamiento del gasto económico por el gasto social. Para capturar esta simetría, en el Gráfico 3, mostramos su evolución en términos de porcentaje del total del gasto. Se observa al final del ciclo el mismo registro —con signo diferente, claro está— en su variación porcentual.

Gráfico 3. Gasto de las administraciones públicas provinciales en funciones social y servicios económicos Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015) En % del total de gasto= 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

Veamos, a continuación, con algún detalle, algunas finalidades escogidas en cada una de estas tres funciones, con el objetivo de profundizar un poco el análisis.

3. El cambio en el gasto social

El incremento porcentual en el gasto social⁷ se explica, principalmente, a partir de la evolución de las finalidades educación, ciencia y cultura (+11%), salud (+3%) y promoción social (+3%).

En el caso de Educación, puede hablarse de tres ciclos:

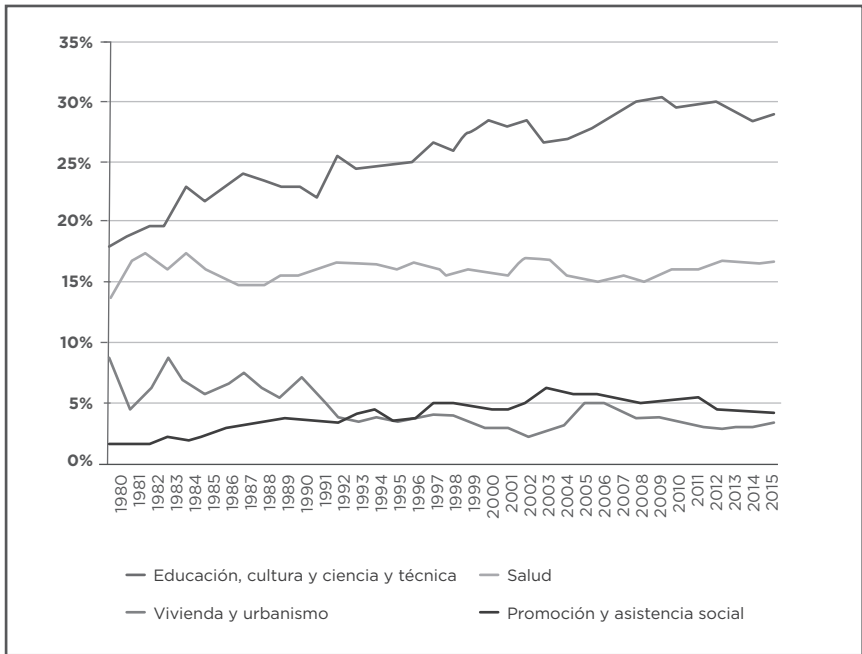
- Una primera fase de incremento 1980-1988, presumiblemente vinculada con la transferencia de escuelas primarias ocurrida durante la dictadura y la recomposición salarial docente de los primeros años de la democracia. En 1988, y con la influencia de la crisis fiscal, la tendencia se revierte en parte hasta 1992.
- Una segunda etapa, disparada por la transferencia de escuelas en 1992-1994, que, en 2002-2003, nuevamente en ocasión de una crisis, tiene una importante reversión.
- Un tercer ciclo de incremento, que se inicia en 2004 y tiende a amesetarse en 2009 y, luego, a declinar en 2013-2015.

Por último, es de hacer notar la contratendencia en el caso del gasto en vivienda (-3%), que, en un principio, fue todavía mayor, pero que se recupera a partir de 2003 (Gráfico 4).

Dentro de la finalidad promoción y asistencia social, se encuentra el gasto en seguridad social que, durante el período en estudio, tuvo importantes cambios. Hacia mediados de los noventa, se produjo la transferencia de 14 cajas de jubilaciones, lo que explica el descenso que, entre 1995-1997, se produjo en la finalidad. Posteriormente, el incremento en el gasto social compensó la reducción del gasto que las citadas transferencias ocasionaron.

⁷ El autor se encuentra desarrollando un ejercicio que, con herramental econométrico, convalide o desmienta esta hipótesis.

Gráfico 4. Evolución de las finalidades escogidas^(*) del gasto social Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015) Para total de gasto = 100



Nota^(*): Educación, cultura y ciencia y tecnología; salud; vivienda y urbanismo; promoción y asistencia social.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

Es de destacar que los gastos en la finalidad seguridad social son muy diferentes entre las provincias que transfirieron las cajas y las que no.

- En las que han transferido las cajas —Capital Federal, Catamarca, La Rioja, Mendoza, Río Negro, Salta, San Juan, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán—, el gasto en este rubro tiene una incidencia menor del 1% y, en muchos casos, del 0%.

- En las jurisdicciones que no han transferido las cajas —Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego—, de acuerdo con la envergadura de los respectivos déficits, pueden destinarse al rubro cifras cercanas al 15% del total del gasto —Santa Cruz—, del orden del 7% —Entre Ríos—, o entre el 1% y el 3% —Santa Fe, Córdoba, Chaco, Corrientes—. Vale destacar que, dentro de este grupo, se encuentran varias de las provincias patagónicas cuyos regímenes —muy favorables para los beneficiarios— presentan una evolución que parece dirigirse hacia déficits explosivos⁸.

4. Corsí e recorsí (pero no tanto) en la función servicios económicos

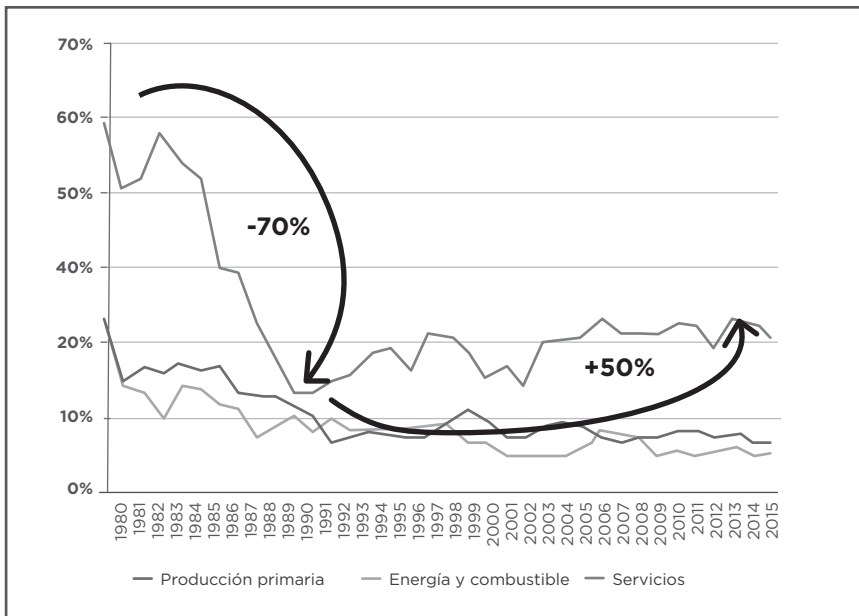
Aquí no hay mayores secretos: los cambios están directamente asociados con las reformas neoliberales —privatizaciones y desguace de las instituciones regulatorias—, que impactan principalmente sobre la finalidad servicios. En ella, entre 1980 y 1992, se reduce la incidencia en el gasto en un 70%, pasando de explicar del 10% al 3% del total del gasto (-7%).

En una segunda fase —que va de 1992 a 2002—, la incidencia proporcional se mantiene relativamente fija, mientras que, a partir de 2003, se observa una recuperación importante —sube algo más de un 50% hasta los cinco puntos porcentuales del total del gasto—, claro está, sin volver a tener el peso relativo que tenía en 1980 —diferencia entre puntas -5%—.

⁸ Se ha tomado la clasificación del gasto por finalidad y función Administración Centralizada, Descentralizada y Cuentas Especiales, que solo considera los montos transferidos por los sendos Estados provinciales hacia las cajas de jubilaciones —o sea, su déficit—. La clasificación Administración Pública no Financiera considera todo el gasto realizado, incluyendo el que es financiado por los respectivos aportantes a las cajas. En esta forma de cálculo, las erogaciones en Seguridad Social en las provincias que no han transferido sus cajas es del orden del 15% del total del gasto público (nota al pie n.º 1).

Por otro lado, se observa una tendencia menos abrupta pero constante en el descenso en el gasto dirigido a las finalidades producción primaria (-4%) y combustible (-4%).

**Gráfico 5. Evolución de finalidades escogidas^(*)
del gasto en servicios económicos
Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015)
Para total de gasto= 100**



Nota^(*): Producción primaria, energía y combustible; servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

5. ¿Y el funcionamiento del Estado?

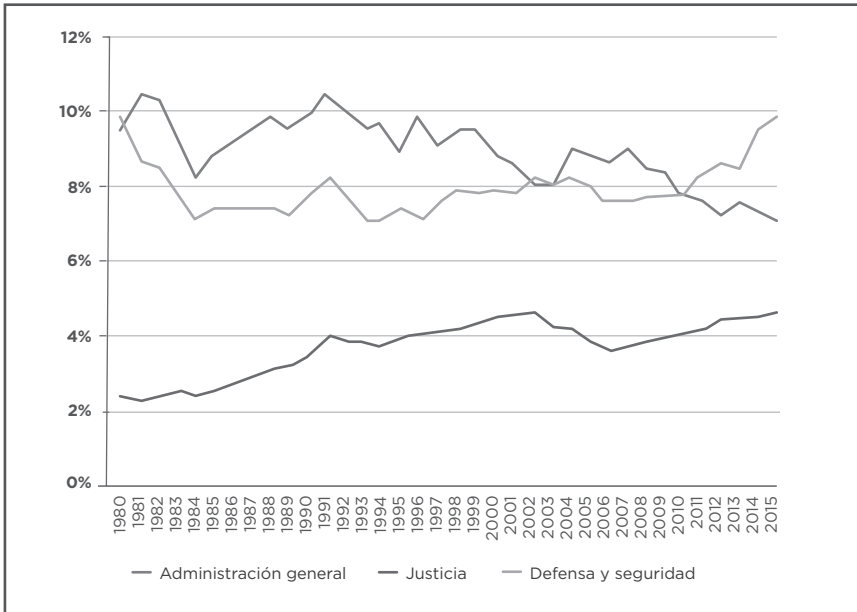
Dentro del gasto destinado al funcionamiento del Estado, más allá de su aparente estabilidad —en 1980 y en 2015 ascendió al 22% del gasto—,

hubo importantes cambios en el peso relativo de las tres finalidades que lo componen.

En primer lugar, y en contra de lo que podría llamarse el sentido común instalado, se observa una constante tendencia al descenso de la administración general (-3%), que, como es sabido, en casi su totalidad se aplica a solventar la planta de empleados del escalafón general.

En ese mismo guarismo, se observa un incremento en la finalidad justicia. El registro es particularmente importante, pues, en términos relativos, es el mayor incremento observado en todo el Estado: su participación proporcional se incrementó en un 150 % pasando del 2 % al 5 % (+3 %).

Gráfico 6. Evolución de finalidades^(*) del gasto en funcionamiento del Estado Consolidado 24 jurisdicciones (1980-2015) - Para total de gasto= 100



Nota^(*): Administración general, justicia; defensa y seguridad.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de nota al pie n.º 1

Con respecto a la finalidad seguridad —más allá de la nomenclatura Defensa y Seguridad, las provincias no tienen fuerzas armadas—, se observa, en una primera etapa, un agudo descenso en ocasión del retorno democrático y el descrédito en que habían caído todas las fuerzas militarizadas del Estado. El incremento posterior, que tiene una aceleración importante a partir de 2010, no puede desligarse de la creciente importancia, que, según las encuestas, la ciudadanía le ha asignado al tema.

Conclusiones

Se ha analizado el gasto público provincial de la Argentina clasificado por función y, eventualmente, por finalidad a lo largo de 35 años, recorriendo tres etapas diferenciadas: desarrollismo, ajuste estructural, populismo o nacional-popular.

Un primer elemento por considerar en estas conclusiones remite al carácter orgánico o episódico de los cambios. En este sentido, uno de los principales hallazgos es que se trata de un patrón estructural —a salvo de anomalías y de situaciones excepcionales—, pues los elementos esenciales en análisis se repiten en todas las 24 jurisdicciones siguiendo una trayectoria que tiende a igualarlas a lo largo de los 35 años.

Uno está tentado a sostener que, en el período en estudio, los gobiernos provinciales tuvieron libertad de acción para tomar decisiones estratégicas en lo que respecta a dos elementos: nivel de endeudamiento y transferencia de las cajas de jubilaciones. En el resto de los grandes rubros encarnados en las funciones, sus chances de acción estuvieron más en el margen que en el comportamiento estructural.

De esta forma, dicho de manera esquemática, todos los elementos que describiremos a continuación responden a un modelo que se repite en todas las provincias.

En esta línea, el patrón estructural más marcado remite a los noventa, cuando se produjo un importante incremento en el gasto social y, simétricamente, una reducción de las erogaciones en servicios económicos.

Si bien, al menos desde el ideario, se pensaban políticas de reforma estatal para reducir en todos los ámbitos la injerencia del Estado, desde el punto de vista del presupuesto, esta no avanzó en igual forma sobre el gasto económico que sobre el social, más bien todo lo contrario: mientras el primero se reducía, el segundo, si bien cambiaba parcialmente su composición, tendía a incrementarse.

La literatura ha sostenido dos razones para esta disparidad entre ideas y hechos:

- La rigidez del gasto social, sostenida por instrumentos garantizados jurídicamente e incorporados como derechos adquiridos en la conciencia de la población.
- El costo social generado por el ajuste estructural, cuya sostenibilidad política ameritó esfuerzos estatales para amortiguarlo.

Dentro del gasto social, es importante remarcar el papel que ocupa el gasto en educación, cultura y ciencia y técnica, que, a lo largo de tres fases —y a partir de transferencias de colegios primarios y secundarios de la Nación a las provincias— llegó a explicar algo menos de un tercio del gasto total.

En el gasto social, un tema que remarcar como anomalía respecto del patrón general es el gasto del sistema previsional. Aquí avanzar en el análisis precisa separar las 14 provincias que han transferido sus cajas de jubilaciones —en donde el gasto es cercano al 0%— de las 10 que no lo han hecho —que aplican a sus respectivos déficits cifras de entre el 1% y el 15% del total del gasto—.

Desde el lado de las funciones, el período post-2003 muestra cambios menos rotundos en la distribución relativa entre el gasto social y el económico. Si bien se observa un primer momento en donde hay una recuperación del gasto en servicios económicos, este se ameseta hacia 2007 y, luego, vuelve a caer paulatinamente. Visto desde las finalidades, hay cierta recuperación del gasto en servicios, en vivienda y, ya en el gasto social, un relanzamiento de educación que se había estabilizado.

En lo que hace al gasto en funcionamiento estatal, más allá de que se mantiene entre puntas la participación relativa —22% en 1980 y 2015—, se observan cambios en la participación relativa de las distintas finalidades. Se destacan dentro de estos cambios la exorbitante evolución del gasto en justicia —se incrementa un 150%— y la recuperación del gasto en seguridad.

Dejamos para el final el análisis de la deuda pública: al menos desde la perspectiva del gasto por finalidad y función, se maneja por cánones totalmente diferenciados de los que son el resto de las funciones.

Estos rangos de variabilidad —y la importancia relativa que puede alcanzar— hacen pensar que debería estudiarse la posibilidad de establecer políticas específicas para que su gestión se despliegue dentro ciertos cánones que no pongan en peligro equilibrios fiscales globales.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. y H. Cao (2012). *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Ariel Editores.
- Asociación de Administradores Gubernamentales (2012). *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, (18), 30, Buenos Aires.
- Blutman, G. (1999). *Orden y desorden en la Reforma del Estado. Cambios en la Argentina entre 1989-1992*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Cao, H. (2007) *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- y P. Pirez (2002). Una descripción de los Estados Provinciales en los '90. En *Cuadernos de Investigación CEPAS* (12), Buenos Aires, CEPAS/AAG [en línea]. Disponible en <<http://www.asociacionag.org.ar/pdfcepas/cuad12.pdf>> [Consulta: 10 de diciembre de 2018].
- (1999). *Las organizaciones estatales intermedias en la Argentina: el caso de un federalismo centralizado en transición*. Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung y CEPAL.

- Carciofi, R. (1990). *La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*. Documento de trabajo de la CEPAL (36), Buenos Aires, CEPAL.
- Collier, R. y D. Collier (1991). *Shaping the political arena*. New Jersey: Princeton University Press.
- Isuani, A. (2007). *El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable*. Mimeo, Buenos Aires [en línea]. Disponible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Isuani_EB_Argentino.pdf> [Consulta: 17 de diciembre de 2018].
- Isuani, E. (1991). «Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable?» En Isuani, E; R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani. *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila, CIEPP, pp. 9-48.
- Mathias, G. y P. Salama (1986). *El Estado sobredesarrollado. De las metrópolis al tercer mundo*. México: Ediciones Era.
- República Argentina, Ministerio de Hacienda, Secretaría de Política Económica (2016). «Gasto Público Consolidado» [en línea]. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>>. [Consulta: 9 de noviembre de 2018].
- República Argentina, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. «Información presupuestaria» [en línea]. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/gasto_FIN_FUN/fin_fun_juris_serie_APNF.php> [Consulta: 9 de noviembre de 2018].
- República Argentina, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. «Información presupuestaria. Datos de clasificación económica y objeto del gasto» [en línea]. Disponible en <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/presupuestos.php#> [Consulta: 9 de noviembre de 2018].
- O'Connor, J. (1981). *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona: Editorial Barcelona.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Pública* (6.ª Ed.). Buenos Aires: Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

- Offe, C. (1991). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Oszlak, O. (1994). «Estado y sociedad: las nuevas fronteras». En Kliksberg, B. *El rediseño del perfil del Estado. Una perspectiva internacional*. México: INAP y Fondo de Cultura Económica, pp. 45-79.
- Przeworski, A. y H. Teune (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Nueva York: Wiley & Sons.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.

Cómo citar este artículo

- Cao, H. (2019). «Los cambios en las funciones de los Estados provinciales (1980-2015). Un estudio a partir del análisis presupuestario». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 79-97.

Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto

Por *Edgar Ruvalcaba-Gómez**

Resumen

Los datos abiertos (DA) u *open data* se han convertido en un tema de gran relevancia dentro de las administraciones públicas, principalmente cuando se habla de innovación y modernización del sector público. La puesta en marcha de políticas públicas que impulsan el acceso libre a datos está transformando en gran medida los servicios que ofrecen las administraciones y genera un valor público sin precedentes. Este fenómeno se engloba en la idea de Gobierno abierto (GA), asumida como un nuevo modelo de gestión pública. En este sentido, la investigación en que se basa este artículo presenta hallazgos de un estudio sobre la percepción e implementación de los DA desde un enfoque de GA en los gobiernos locales españoles. El objetivo es aproximarse a la percepción de los gestores públicos y analizar dos cuestiones fundamentales: la implantación y el éxito de los DA. En este sentido, se presentan resultados estadísticos descriptivos, lo que permite visualizar y establecer conclusiones sobre el desarrollo que guarda la política de DA en los gobiernos locales españoles.

Palabras clave

Datos abiertos – Gobierno abierto – percepción – gestores públicos – gobiernos locales – España.

Abstract

Open Data (OD) is a topic of high relevance in public administrations, especially when it comes to innovation and modernization of the public sector. The implementation of public policies that promote free access

* Profesor Investigador de la Universidad de Guadalajara (UDG) y del Centro de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Adscrito al Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno (IIPPG).

to data are transforming the services offered by governments, as well as generating unprecedented public value. This phenomenon is occurring mainly under the idea of Open Government (OG), an idea that is being assumed as a new model of public management. In this sense, this research presents findings of a study on the perception and implementation of OD from a OG approach in local governments of Spain. The objective of this research is to know the perception of public managers and analyze two fundamental issues: the implementation and success of the OD. In this sense, results are presented as descriptive statistics, which allows visualizing and drawing conclusions about the development of the public policy of OD in Spanish local governments.

Key words

Open Data - Open Government - perception - public managers - Local Governments - Spain.

Introducción

El papel del sistema gubernamental ha venido cambiando considerablemente en respuesta a una nueva realidad social, en una era donde enormes volúmenes de información fluyen en tiempo real. Los datos abiertos (DA) u *open data* constituyen un componente central de las nuevas tecnologías que están revolucionando el sistema gubernamental. Al mismo tiempo, dentro de un enfoque más amplio de la gestión pública, surge el Gobierno abierto (GA), un modelo que busca mayor 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 se manifiesta en prácticas gubernamentales innovadoras.

En los últimos años, se ha presentado una tendencia en los gobiernos de casi todo el mundo y de diferentes niveles jurisdiccionales a liberar y publicar DA, no solo como un medio para generar transparencia y acceso a la información, sino también para impulsar el uso de los datos en nuevas iniciativas que busquen mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Los principales beneficios de la apertura de los datos tienen que ver, por un lado, con la mejora en la calidad democrática, relacionada con el mayor acceso a datos que permiten una participación ciudadana más informada. Por otro lado, el beneficio económico implícito en iniciativas privadas busca agregar valor a la información través de procesos de innovación que generen nuevos productos.

Cuando hablamos de DA, suponemos un contexto de apertura gubernamental animado por una filosofía de acceso libre a determinados datos sin restricción de derechos y con ciertas características que los hacen útiles para los ciudadanos. Los DA se caracterizan por la posibilidad de ser utilizados, reutilizados y redistribuidos con acceso libre por cualquier persona para los fines que estos convengan. Ello supone que la información debe estar disponible integralmente y que debe poder modificarse y descargarse de Internet de una forma conveniente.

La idea de considerar los DA gubernamentales como un tema de estudio ha crecido progresivamente desde 2008 cuando Murray-Rust (2008) comenzó a estudiarlo desde una perspectiva académica y práctica. Sin embargo, aumentó de manera significativa su relevancia cuando, un año después, se lanzaron diversas plataformas de DA, lo que abrió una nueva ventana a la información gubernamental y agregó características de gran potencial y valor público.

En este contexto, el presente trabajo analiza los hallazgos de un estudio sobre la percepción e implementación de los DA desde un enfoque de GA en localidades españolas con más 50 000 habitantes. La investigación en que se basa este *paper* tuvo como objetivo conocer qué perciben los gestores públicos responsables de impulsar las políticas de DA y GA a través del análisis de dos cuestiones fundamentales: por un lado, si los ayuntamientos publican DA en formato reutilizable, que los ciudadanos puedan editar y tratar. Y, por otro lado, cuál es la percepción sobre el éxito de la implementación de acciones de DA en los ayuntamientos. A tal efecto, se presentan los hallazgos del estudio a modo de gráficas descriptivas para visualizar los resultados y poder inferir cuál ha sido el desarrollo de la política de DA en los gobiernos locales españoles en lo que respecta a su implantación y resultados.

En la siguiente sección, se presenta un marco teórico-conceptual en el que se debate principalmente el concepto de DA a la luz de la literatura examinada para la investigación. Luego, se desarrolla la metodología y la estrategia analítica en la que se desarrolla el proceso de obtención de los datos en función de los interrogantes y variables consideradas en el estudio. Se describen y discuten los hallazgos obtenidos a partir de la encuesta realizada a los gestores públicos locales en España. Por último, se plantean algunas conclusiones generales del estudio.

1. Marco teórico-conceptual

El tema de DA ha emergido de manera disruptiva dentro de la era de la información. Y en años recientes, los DA aparecen muy vinculados a la investigación en materia de GA, lo que dio lugar a un crecimiento considerable dentro de la literatura sobre esta cuestión. En la actualidad, los DA se han convertido en un pilar básico para materializar las estrategias de apertura gubernamental (Attard *et al.*, 2015; Barry y Bannister, 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). Si bien se lo ha asociado al concepto y la filosofía de GA, logró desvincularse conceptualmente de los tres pilares originales en que se funda este último, en virtud de que desarrolla una función estratégica diferente.

En tal sentido, corresponde precisar que el GA va más allá de la transparencia como simple hecho de revelar información, ya que, según cómo la revele, condicionará el potencial y la capacidad de utilizarla. Es decir, la transparencia no basta para lograr gobiernos abiertos, puesto que es indispensable que surjan incentivos participativos que promuevan la colaboración entre Gobierno y sociedad civil organizada, y es ahí donde los DA juegan un papel interactivo con la sociedad. El GA es un modelo innovador de apertura en la gestión pública que permite que diferentes actores actúen en la coproducción de políticas públicas.

Los elementos básicos o pilares del GA han dado lugar a un intenso debate en el que varían las perspectivas de los investigadores y los estudios que los respaldan. Diversos autores se refieren al GA como un tema en desarrollo y con poca investigación (Criado *et al.*, 2018; Lee y Kwak, 2012; Oszlak y Kaufman, 2014). Algunos estudios propician incluir una conceptualización más compleja, más allá de coincidir en la consideración de la transparencia, la participación y la colaboración como los tres pilares en que se funda el GA. (Lathrop y Ruma, 2010; Lee y Kwak, 2012). Otros estudios más recientes señalan que los DA tienen características diferentes e independientes de la cuestión de la transparencia (Abu-Shanab, 2015; Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018; Williamson, y Eisen, 2016; Wirtz, 2016).

Los DA configuran un recurso importante cada vez más explotado por personas y organizaciones que, con diferentes tipos de datos gubernamentales, ponen en práctica su uso. Para definir qué es un portal de DA, Kassen (2013: 508), menciona que «el proyecto gubernamental de datos abiertos puede describirse como un portal *web* oficial, lanzado a nivel federal o local, destinado a hacer que ciertos tipos de conjuntos de datos gubernamentales sean accesibles públicamente a través de Internet en un formato legible por un ordenador» (Traducción del editor). Aquí encontramos una descripción simple y pragmática del tema para entender fácilmente la lógica de los DA dentro de los gobiernos. 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: 165).

Partiendo de la premisa de que la información pública es propiedad de todos los ciudadanos y que debe gozar de accesibilidad, se trata de concebir 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 DA 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 DA tienen el potencial de incentivar la participación y la interacción de los gobiernos con múltiples sectores y también contribuyen a una mayor integración social, donde los datos se ofrecen en igualdad de condiciones para estimular el crecimiento económico y propiciar otros beneficios sociales (Chatwin y Arku, 2017; Ruvalcaba-Gómez, 2017; Sandoval-Almazán *et al.*, 2012; Zhao y Fan, 2018; Zuiderwijk y Janssen, 2014).

Permanentemente, surgen iniciativas de DA no solo a nivel nacional, sino también en niveles supranacionales, como es el caso de la Unión Europea. Incluso en los niveles subnacionales pueden encontrarse innumerables casos, entre los que pueden mencionarse el de Vancouver (<http://data.vancouver.ca/datacatalogue/cityStreets.htm>), San Francisco (<https://datasf.org>) y el de New York (<https://nycopendata.socrata.com>), pioneros en este campo.

Un concepto planteado en la literatura que da mucho sentido a la apertura de los datos es el de interoperabilidad. Esta implica el desarrollo de habilidades de diversos sistemas y organizaciones para trabajar de manera coordinada, de modo que puedan integrarse diferentes conjuntos de datos. Un estudio reciente de Petrušić, Segedinac y Konjović (2016) ha intentado proyectar un modelo sistemático basado en un análisis ontológico del GA que establece como principales componentes la arquitectura abierta, datos abiertos y estándares abiertos. Esto confirma la relevancia de los DA dentro del modelo de GA.

En los últimos años, el papel y la relevancia de los DA han sido objeto de análisis teóricos y de estudios empíricos; las iniciativas que se han puesto en marcha en tal sentido han destacado diversos aspectos de su valor. En la lógica del modelo de GA, el objetivo es lograr multiplicar la cooperación entre Gobierno y sociedad, en aras de lograr mayor transparencia y democracia. Los DA no solo mejoran la transparencia y la rendición de cuentas de un Gobierno, sino que también pueden generar beneficios económicos y soluciones innovadoras para el avance de la comunidad, así como apoyar las funciones de las administraciones públicas. Además, estos beneficios pueden lograrse simplemente publicando y reutilizando datos que ya se han producido en el Gobierno.

Sobre la base de lo anterior, es posible suponer que las dos razones principales que motivan a los gobiernos a publicar DA son a) el desarrollo de la calidad democrática y b) el desarrollo de la economía. Con respecto a la primera razón, los gobiernos explotan las iniciativas de DA para dar acceso a la información y ser más transparentes. La segunda permite el crecimiento de la información y la generación de valor social y emprendedor. Si bien los datos confidenciales o personales no pueden compartirse por una protección jurídica, otros pueden tener un valor económico para empresas o individuos si se explotan. En este sentido, la publicación de datos de tráfico, meteorológicos, presupuestarios, geoespaciales y geográficos, por ejemplo, brinda a los consumidores la oportunidad de crear nuevos servicios, que, además de ser rentables, también pueden promover el bien común.

3. Metodología

En este apartado, se explican cuáles son los métodos, las técnicas de investigación y la estrategia analítica empleados para examinar la percepción de éxito e implementación efectiva de DA en los gobiernos locales españoles de acuerdo con la perspectiva de los funcionarios públicos. Particularmente, se busca analizar las percepciones de los servidores públicos responsables de las políticas de GA y DA, con el fin de comprender mejor de qué manera están evaluando este fenómeno. Para lograr los objetivos, se han establecido las siguientes preguntas de investigación:

- Pregunta de investigación 1: ¿Los Ayuntamientos publican datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos?
- Pregunta de investigación 2: ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en los ayuntamientos?

El estudio utiliza como técnica de recolección de datos un cuestionario construido con base en la revisión sistemática de la literatura (Criado, Ruvalcaba-Gómez y Valenzuela, 2018). El cuestionario fue aplicado en 146 municipios españoles, 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 en el 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 una infraestructura de gestión y llevar a cabo políticas de GA.

El cuestionario se dirigió a los responsables directivos de las políticas de GA de los ayuntamientos durante abril de 2016 y julio de 2016. Para seleccionar a los servidores públicos pertinentes a efectos de publicar el 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 DA. Adicionalmente, se estableció contacto vía telefónica, y se corroboraron las identidades de los funcionarios responsables de impulsar y gestionar las políticas en cada municipio.

Como estrategia de abordaje, se planteó un análisis basado en la dimensión de datos abiertos vinculada a las dos preguntas de investigación que se establecieron de forma expresa en el cuestionario. Estas preguntas se encuentran relacionadas a las variables presencia de DA y nivel de éxito, respectivamente. Las interrogantes se expresan a través del formato de respuesta de opción múltiple y de 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 Gráfico 1.

Cuadro 1. Estrategia analítica

Dimensión del estudio	Preguntas relacionadas con la dimensión	Variables
Datos abiertos	¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos?	Presencia de datos abiertos
	¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento?	Nivel de éxito

Fuente: Elaboración propia

4. Hallazgos

En esta sección se establecen los resultados del cuestionario aplicado. Los hallazgos se centran en un aspecto de la apertura gubernamental, referido al desarrollo de acciones de apertura de datos en los gobiernos locales, incluyendo el formato de los datos planteado, así como la percepción sobre el éxito en la implantación concreta dentro de sus organizaciones. Se pretende ofrecer una visión sobre los DA dentro de las administraciones locales españolas, ya que, hasta ahora, se dispone de una mera consideración de la existencia o no de portales de DA.

Presencia de los DA

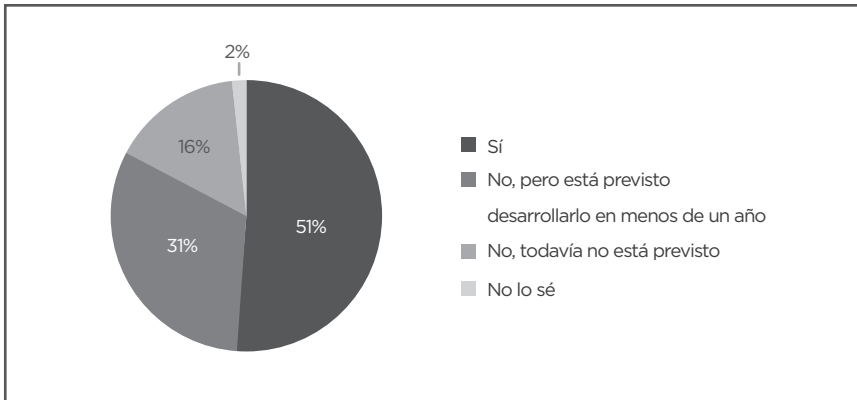
En la dimensión de DA, se preguntó sobre la presencia de estos dentro de los gobiernos locales (Cuadro1). En este sentido, se plantearon cuatro opciones de respuesta: a) Sí; b) No; todavía no está previsto; c) No, pero está previsto desarrollarlo en menos de un año; y d) No lo sé. Los gestores

públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar una de las cuatro opciones. De esta forma, fue posible identificar el avance que existe en la publicación de los DA en formato reutilizable por parte de los ayuntamientos españoles.

En concreto, se ha revelado que poco más de la mitad, un 51% de los consultados, manifiesta publicar DA en formato reutilizable y editable. Un 31 % de los ayuntamientos respondió que no cuentan aún con esa acción, pero que está previsto desarrollarla en menos de un año. Adicionalmente, un 16 % respondió que todavía no está previsto desarrollar una política de DA; y un 2 % indicó su desconocimiento sobre esta cuestión.

Gráfico 1. Presencia de los DA

¿Su Ayuntamiento publica datos abiertos en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos? (N= 115)



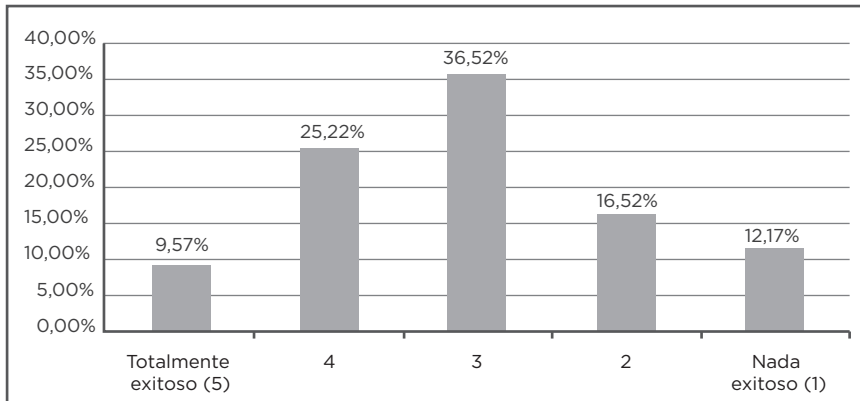
Fuente: Elaboración propia

Los datos obtenidos muestran un alto porcentaje de ayuntamientos que aún no implementan acciones de DA, lo que nos habla de una política en fase emergente, ya que un porcentaje considerable de ayuntamientos están en vía de desarrollar políticas de este tipo. Cabe mencionar que el poner en acción estrategias de DA implica un proceso de recolección y sistematización de datos que muchas de las administraciones locales no tienen a su disposición.

Nivel de éxito (DA)

Así como se obtuvieron datos sobre la percepción de éxito en relación con el GA, transparencia y participación ciudadana, también se consideró pertinente consultar el grado de éxito logrado en la implementación de acciones de DA. Vale la pena contrastarlos porque los resultados resultan llamativos. Para construir las opciones de respuesta, se utilizó una escala Likert de 1 a 5, en cuyos extremos 1 correspondía a «nada importante» y 5 a «totalmente importante». Los gestores públicos que respondieron el cuestionario solo tenían la posibilidad de seleccionar un nivel dentro de la escala, y los resultados obtenidos se muestran en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Percepción del éxito de las acciones de DA
¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la implementación de acciones de datos abiertos en su Ayuntamiento? (N= 115)



Fuente: Elaboración propia

Las respuestas indican una alta concentración en la mitad de nuestro parámetro de medida (3) con 36,52%, mientras que las dos opciones más exitosas no alcanzan en conjunto el 35%; y, de ellas, la correspondiente al valor 5 (éxito total) no alcanza el 10%. En sentido opuesto, un número bastante elevado de ayuntamientos se autoubica en las dos opciones de menor éxito, de los cuales más del 12% se incluyen en la categoría 1 (nada exitoso).

A partir de los resultados del estudio de Criado y Ruvalcaba-Gómez (2016) sobre Gobierno abierto, se aprecia que la percepción de éxito de los DA es muy baja en comparación con otras materias, como la transparencia y la participación ciudadana. Esto representa un llamado de atención para se promueva un mayor esfuerzo en materia de DA en las administraciones públicas locales de España. También puede hipotetizarse que las acciones de DA suponen un mayor esfuerzo de implementación para llegar a materializarse exitosamente.

Conclusiones

En este artículo, se han presentado algunos resultados descriptivos del estudio sobre las percepciones de los DA en los gobiernos locales de España desde un enfoque de GA. El trabajo desarrolla teóricamente el concepto y ofrece datos empíricos que permiten plantear algunas conclusiones que tienen implicaciones prácticas para las administraciones públicas locales, sobre todo, por su estrecho vínculo con la innovación pública.

El estudio realizado permite aproximarnos a la realidad de las políticas públicas de DA en el ámbito de las administraciones locales españolas. En concreto, este análisis permitió observar algunos aspectos del proceso de implementación de acciones de apertura de datos gubernamentales en este ámbito. Los datos ofrecen evidencias acerca del porcentaje de ayuntamientos que publican DA en formato reutilizable, que puedan ser editados y tratados por parte de los ciudadanos. Asimismo, permiten estimar la percepción de los responsables de implementar acciones de DA en los ayuntamientos.

Con relación al avance en la adopción de una nueva perspectiva de gobernanza pública que impulsa los DA, el análisis permite observar un rasgo de las políticas públicas de innovación que se están implementando con la concepción del GA. Los datos confirman que el impulso a la apertura de datos se encuentra en una fase emergente en cuanto a su implementación entre los gobiernos locales españoles.

Respecto a la percepción del éxito en la materia, por un lado, los resultados indican una incipiente incorporación de los DA en los procesos de promoción de políticas de GA. Esto refleja que el GA requiere planificar estratégicamente de cara a lograr una traducción de la retórica y discursos políticos en acciones de política pública con valor social que promuevan la explotación de los datos públicos. Por otro lado, este mismo fenómeno puede entenderse desde la lógica del buen gobierno, de manera que la incorporación de iniciativas de DA también puede interpretarse como una búsqueda de legitimidad ante los problemas de opacidad y la percepción de corrupción de la ciudadanía.

No hay duda sobre la relevancia y trascendencia actual de los DA en los gobiernos y otros sectores sociales. Las políticas de DA que impulsan muchas administraciones públicas experimentan una serie de obstáculos culturales que les impiden alcanzar su máximo potencial. En este sentido, existen gobiernos que no tienen la voluntad política de abrir los datos, y, en otros casos, se carece del recurso humano capacitado para instrumentalizar portales de DA. Por otro lado, existen casos en los que se percibe que la apertura de datos en un Gobierno requiere una gran cantidad de recursos y esfuerzos, o que la publicación de datos del Gobierno podría resultar contraproducente. Sin embargo, estas concepciones están cambiando paulatinamente en todo el mundo, debido a la presión de la sociedad civil y el isomorfismo institucional.

La idea positivista sobre los beneficios de los DA señala que, al liberarse los datos, se producirá crecimiento económico, mejoras en la democracia y mejores servicios públicos. Esta idea de *abrir por defecto* tiene sentido y ha cobrado gran peso dentro de la sociedad civil que demanda más apertura democrática a los gobiernos (Carrara *et al.*, 2015; Hossain *et al.*, 2015). Sin embargo, existen algunas restricciones legales que limitan la apertura de datos, debido a la protección de datos personales y a cuestiones de seguridad. También es importante reflexionar sobre el fenómeno de los DA utilizando enfoques teóricos que permitan comprender los procesos de desarrollo e implementación, con el fin de obtener evidencias sobre la apertura y calidad de los datos en un enfoque de GA.

Los DA tienen un potencial tan elevando que se ha llegado hablar de una revolución de datos (Melamed, 2014), lo que implica un cambio disruptivo en la agenda de los gobiernos. Esta transformación podría llegar a tener efectos negativos si se llegara a salir de control, ya que, en la actual era de la información, el acceso y manipulación de los datos constituye un inapreciable recurso de poder. Muchas sociedades han pasado a depender de sistemas tecnológicos que trabajan con datos, y aunque el tema de su protección ha cobrado mucho auge en un sentido normativo, existen intereses económicos y políticos capaces de desviarlos de loables fines de interés general. Considerando el peligro e inseguridad implícitos en el manejo de datos orientados a aplicaciones espurias, es necesario —aunque complejo— evaluar cuidadosamente qué tipo de datos y qué grado de apertura resultan convenientes desde la perspectiva del interés general de la sociedad.

Analizando las tendencias en la gestión pública (Criado, 2016), es posible inferir que la adopción de una nueva perspectiva de gobernanza pública que impulsa los DA está provocando cambios en las políticas públicas de innovación, las cuales se están implementando en la concepción de un modelo de GA. Aunque el impulso a la apertura de datos se encuentra en una fase emergente en cuanto a su implementación entre los gobiernos, su desarrollo ha sido disruptivo para los procesos de gestión pública. Como derivación del análisis realizado, cabe destacar la importancia de incorporar plataformas digitales que establezcan bases de datos estructuradas y organizadas para el uso de los ciudadanos. También es importante analizar el fenómeno de los DA utilizando enfoques teóricos que permitan comprender los procesos de desarrollo e implementación, con el fin de obtener evidencias sobre la apertura y calidad de los datos en un enfoque de GA.

Referencias bibliográficas

Attard, J.; F. Orlandi; S. Scerri y S. Auer (2015). «A systematic review of open government data initiatives». En *Government Information Quarterly*, 32, (4), pp. 399-418.

- Barry, E. y F. Bannister (2014). «Barriers to open data release: A view from the top». En *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19, (1), pp. 129-152
- Carrara, W.; W. S. Chan; S. Fischer y E. van Steenberg (2015). *Creating Value through Open Data: Study on the Impact of Re-use of Public Data Resources*.
- Chatwin, M. y G. Arku (2017). «Beyond Ambiguity: A Practical Framework for Developing and Implementing Open Government Reforms». En *JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 9, (1), pp. 52-78.
- Conradie, P. y S. Choenni (2014). «On the barriers for local government releasing open data». En *Government Information Quarterly*, 31, (1), pp. S10-S17.
- Criado, J. I. (2016). «Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?» En *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas* (pp. 22-48). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- y E. A. Ruvalcaba-Gómez (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*. Madrid: Laboratorio de Gobierno para la Innovación Pública.
- y R. Valenzuela (2018). «Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of the International Literature». En *JeDEM, eJournal of eDemocracy and Open Government*, 10, (1), pp. 50-81.
- Hossain, M. A.; Y. K. Dwivedi y N. P. Rana (2015). «State of the Art in Open Data Research: Insights from Existing Literature and a Research Agenda». En *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 9392.
- Janssen, M.; Y. Charalabidis y A. Zuiderwijk (2012). «Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government». En *Information Systems Management*, 29, (4), pp. 258-268.

- Kassen, M. (2013). «A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project». En *Government Information Quarterly*, 30, (4), pp. 508-513.
- Khayyat, M. y F. Bannister (2015). «Open data licensing: More than meets the. Information Polity». En *The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 20, (4), pp. 231-252.
- Lathrop, D. y L. Ruma (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc.
- Lee, G. y Y. H.Kwak (2012). «An open government maturity model for social media-based public engagement». En *Government Information Quarterly*, 29, (4), pp. 492-503.
- Linders, D. (2013). «Towards open development: Leveraging open data to improve the planning and coordination of international aid». En *Government Information Quarterly*, 30, (4), pp. 426-434.
- Luna-Reyes, L. F.; J. C. Bertot y S. Mellouli (2014). «Open government, open data and digital government». En *Government Information Quarterly*, 31, (1), pp. 4-5.
- Melamed, C. (2014). *A World That Counts Mobilisation the Data Revolution for Sustainable Development*. New York.
- Mellouli, S.; L. Luna-Reyes y J. Zhang (2014). «Smart government, citizen participation and open data». En *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19, (1), pp. 1-4.
- Murray-Rust, P. (2008). Open data in science. *Serials Review*, 34(1), pp. 52-64.
- Oszlak, O. y E. Kaufman (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto*. Red Gealc, OEA, IDRC.
- Peset, F.; A. Ferrer-Sapena y I. Subirats-Coll (2011). «Open data y linked open data: su impacto en el área de bibliotecas y documentación». En *El profesional de la información*, 20, (2), pp. 164-172.
- Petrušić, D.; M. Segedinac y Z. Konjović (2016). «Semantic modelling and ontology integration of the open government systems». En *Tehnički vjesnik*, 23, (6), pp. 1631-1641.
- Puron-Cid, G.; J. R. Gil-García y L. F. Luna-Reyes (2012). «IT-enabled policy analysis: New technologies, sophisticated analysis and open data for better government decisions». The 13th Annual

- International Conference on Digital Government Research, pp. 97-106.
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2017). «Perceptions about the Concept and Benefits of Open Government in Local Governments in Spain». The 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 594-597). ACM.
- J. I. Criado y J. R. Gil-García (2018). «Discussing open government as a concept: a comparison between the perceptions of public managers and current academic debate». The 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age (p. 71). ACM.
- Safarov, I.; A. Meijer y S. Grimmelikhuijsen (2017). «Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users». En *Information Polity*, 22, (1), pp. 1-24.
- Sandoval-Almazán, R.; J. R. Gil-García; L. F. Luna-Reyes; D. E. Luna; Y. Rojas-Romero (2012). «Open government 2.0: citizen empowerment through open data, web and mobile apps». 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (pp. 30-33). ACM.
- Sayogo, D. S. y T. A. Pardo (2013). «Exploring the determinants of scientific data sharing: Understanding the motivation to publish research data». En *Government Information Quarterly*, 30, Supplement, 1(0), pp. S19-S31.
- Veljković, N.; S. Bogdanović-Dinić y L. Stoimenov (2014). «Benchmarking open government: An open data perspective». En *Government Information Quarterly*, 31, (2), pp. 278-290.
- Whitmore, A. (2014). «Using open government data to predict war: A case study of data and systems challenges». En *Government Information Quarterly*, 31, (4), pp. 622-630.
- Williamson, V. y N. Eisen (2016). *The impact of open government: Assessing the evidence*. The Brookings Institution.
- Wirtz, B. W.; R. Piehler; M. J. Thomas y P. Daiser (2015). «Resistance of Public Personnel to Open Government: A cognitive theory view of implementation barriers towards open government data». En *Public Management Review*, pp. 1-30.

- Yang, T.; T. Pardo y Y. Wu (2014). «How is information shared across the boundaries of government agencies? An e-government case study». En *Government Information Quarterly*, 31, (4), pp. 637-652.
- Zhao, Y. y B. Fan (2018). «Exploring open government data capacity of government agency: Based on the resource-based theory». En *Government Information Quarterly*, 35, (1), pp. 1-12.
- Zuiderwijk, A. y M. Janssen (2014). «Open data policies, their implementation and impact: A framework for comparison». En *Government Information Quarterly*, 31, (1), pp. 17-29.
- y C. Davis (2014). «Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems». En *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 19, (1), pp. 17-33.

Cómo citar este artículo

Ruvalcaba-Gómez, E. (2019). «Datos abiertos como política pública dentro del Gobierno abierto». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 99-116.

La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina

Por *Sebastián Martín Juncal**

Resumen

La prevención, mitigación y reparación de las catástrofes naturales y antrópicas se sustentan en una adecuada regulación, fiscalización y control de la infraestructura crítica de la sociedad. Las presas, diques y embalses son obras de primordial importancia, por lo cual sus condiciones de seguridad deben ser óptimas en todo momento para gestionar adecuadamente el riesgo y la emergencia. El análisis de la regulación y fiscalización de su seguridad en la Argentina evidencia falencias relacionadas, principalmente, con su marco normativo, el diseño regulatorio, la imprecisa delimitación de responsabilidades entre jurisdicciones, la multiplicidad de dimensiones involucradas, y la escasez de capacidades y recursos.

Palabras clave

Seguridad de presas – marco regulatorio – recurso hídrico – hidroelectricidad.

Abstract

The prevention, mitigation and rehabilitation of natural and anthropic catastrophes are based on an adequate regulation, audit and control of the critical infrastructure of society. Due to its importance the security conditions of dams and reservoirs must be permanently optimal for an adequate management of risk and emergency. The analysis of the regulation and control of its security in Argentina shows weaknesses related to its normative framework, regulatory design, the imprecise delimitation of responsibilities among jurisdictions, the multiplicity of dimensions involved, and the scarcity of capacities and resources.

* Investigador del Área Política y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Profesor de la Universidad del Salvador (USAL).

Key words

Dam safety – regulatory framework – water resources – hidroelectricity.

Introducción

El reciente colapso de una represa de relave minero en el municipio de Brumadinho (Minas Gerais, Brasil) puso nuevamente en la agenda pública de ese país —y por efecto contagio, en el resto del mundo— la cuestión de la seguridad de las presas, en particular de las vinculadas con la minería.

Considerada una de las peores catástrofes del país —110 víctimas fatales hasta el momento y 238 personas desaparecidas, además de impactos sociales, económicos y ambientales mayúsculos—, es la segunda de este tipo en poco tiempo. En noviembre de 2015, la presa de relave de la minera Samarco, situada en el municipio de Mariana, también en el estado de Minas Gerais, sufrió una rotura. La nueva catástrofe ocurrió pese a que el dique I de la mina Córrego de Feijão había sido auditado el 10 de enero para certificar su seguridad, y a que la empresa alemana TÜV SÜD había garantizado su estabilidad en septiembre de 2018; es decir que, en el último tiempo, se aplicaron regulaciones para garantizar su seguridad. Por tanto, este evento manifiesta la incertidumbre sobre las condiciones de seguridad que presentan ciertas obras de infraestructura crítica.

Si bien este tema no es nuevo, ya que, reiteradamente, un gran número de países e inclusive organismos internacionales alertan sobre los ingentes recursos que requiere la rehabilitación y conservación de la infraestructura crítica, solo en caso de catástrofes, vuelve a estar presente en la opinión pública. Sin duda, el abordaje espasmódico de esta cuestión es parte del problema que limita las posibilidades de resolverlo.

Para revertir esta situación, se requiere, como mínimo, realizar un diagnóstico pormenorizado del estado de situación de la infraestructura —en este caso, de las presas de todo tipo— y, luego, disponer de una política planificada y sistemática de recuperación y mantenimiento

preventivo de las obras, comenzando por la aplicación de recursos a aquellas en estado más crítico. En el presente artículo, nos proponemos esbozar las características de la regulación de la seguridad de presas, diques y embalses en la Argentina y sus condiciones actuales de seguridad.

1. Las presas, diques y embalses en la Argentina

La construcción y operación de las presas argentinas guarda similitudes con la propia historia del Estado argentino y la evolución del sistema federal de gobierno. Originalmente, las provincias desarrollaron su propia gestión del recurso hídrico en función de las necesidades emergentes de su desarrollo económico y sus características hidrológicas. Para el caso de las grandes obras hidráulicas —presas de embalse, diques niveladores y derivadores—, la envergadura de los proyectos hizo que el Estado nacional cobrara un papel predominante hacia finales del siglo XIX. Hasta entonces, las obras significativas estaban en manos de ingenieros extranjeros que eran verdaderos pioneros, los cuales eran contratados específicamente, como, por ejemplo, los de la Escuela de Puentes y Caminos de París. A partir de entonces, el Departamento de Ingenieros de la Nación (1870-1909), la Dirección General de Irrigación (1909-1944), Obras Sanitarias de la Nación (1912-1944) y la Administración Nacional del Agua (1944-1947) fueron las instituciones que desarrollaron sucesivamente las obras construidas por el Estado nacional hasta la creación de la Dirección General de Agua y Energía Eléctrica (AyEE) el 14 de febrero de 1947 (Decreto N.º 3967/1947) mediante la fusión de la Dirección General de Irrigación del Ministerio de Obras Públicas y la Dirección de Centrales Eléctricas del Estado. Entre 1870 y 1947, el Estado nacional construyó catorce presas de embalse, mientras que la provincia de Córdoba, cuatro; y la provincia de Salta, tres, lo que pone en evidencia el papel predominante del Estado nacional.

Hasta el momento de la creación de AyEE, las necesidades de riego y control de crecidas eran el fundamento predominante para realizar las obras, lo que evidenciaba una orientación hídrica en la concepción y ejecución de la infraestructura. La AyEE fue la manifestación institucional más clara del inicio de

un cambio en el uso predominante que se pretendía de las futuras obras. A tono con las necesidades energéticas emergentes de la orientación industrialista del Gobierno peronista, se tomó la decisión de recomponer el servicio eléctrico concentrando en SEGBA y AyEE, un sector que, hasta entonces, se encontraba disperso, sobre todo, en empresas privadas de capital extranjero. En materia de presas, diques y embalses, la hidroelectricidad pasó a ser un elemento central para la realización de nuevas obras. Posteriormente, AyEE comenzó a celebrar acuerdos y convenios de tenencia y uso con las provincias, y descentralizó la generación eléctrica a través de transferencias de las obras en funcionamiento. En 1957, mediante el Decreto Ley N.º 14 007/1957, AyEE fue convertida en Empresa del Estado y, en 1977, mediante el Decreto N.º 3907/1977, en Sociedad del Estado. Hacia fines de la década de los sesenta, apareció un nuevo actor en el sector: la Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR), creada por el Gobierno nacional mediante el dictado de la Ley N.º 17 318, de 1967, con participación mayoritaria del Estado nacional, y que tomaría a su cargo el proyecto del Chocón, originalmente concebido por AyEE, así como la mayoría de los proyectos de la Patagonia.

El golpe de Estado de 1976 señaló el comienzo del declive del Estado nacional como promotor de la gestión del recurso hídrico. Apoyándose en la Ley N.º 18586, del 6 de febrero de 1970 (B.O. 26 de febrero de 1970)¹, que transfería organismos nacionales en jurisdicción provincial a las provincias, el 3 de diciembre de 1979, la dictadura militar dictó la resolución conjunta del Ministerio de Economía N.º 1332 y del Ministerio del Interior N.º 9, por la cual AyEE debía transferir sin cargo a partir del 1 de enero de 1980 la totalidad de los servicios de riego y parte de sus servicios eléctricos —distribución, líneas de subtransmisión y centros de generación menores no comprometidos en sistemas interprovinciales de interconexión—. Esta primera etapa de desmantelamiento de las empresas públicas entraría en un breve *impasse* con el retorno de la democracia.

¹ Previamente, la Ley N.º 14 793, del 13 de enero de 1959 (B.O. 16 de enero de 1959), había aprobado el contrato establecido por el Decreto N.º 10633/1958, del 28 de noviembre de 1958, de transferencia a gobiernos provinciales «en las condiciones que oportunamente se convengan, las centrales, sistemas eléctricos y tranviarios y demás bienes ubicados en sus respectivas jurisdicciones».

La sanción de la Ley de Reforma del Estado N.º 23 696, del 17 de marzo de 1989 (B.O. 23 de agosto de 1989), dio inicio a una nueva etapa en la organización de las dos empresas antes mencionadas, al declarar en estado de emergencia a los organismos públicos nacionales y, entre otras cuestiones, dispuso la posibilidad de privatizar las empresas del Estado. En noviembre de 1989, se firmó el Pacto Federal Eléctrico, el cual presentaba un esquema para el reordenamiento institucional basado en la formación de una empresa federal de energía eléctrica, merced a la fusión de AyEE, HIDRONOR y otras generadoras del nivel nacional.

Pero dicha intención inicial fue modificada. Los entonces interventores de SEGBA, AyEE e HIDRONOR implementaron la decisión del Gobierno de Carlos Menem de privatizar las empresas de generación, transporte y distribución, en sintonía con la orientación general de su Gobierno. El Decreto N.º 2394/1992, del 15 de diciembre de 1992 (B.O. 21 de diciembre de 1992), declaró a dichas empresas en estado de liquidación y disolución. En AyEE, el proceso de privatización fue desarmando paulatinamente las capacidades de gestión, como evidenciaba la acelerada reducción del personal. Por el lado de HIDRONOR, el proceso de asignación de los activos, pasivos y personal a los consorcios adjudicatarios de las concesiones comenzó en 1993. Las primeras centrales concesionadas fueron los complejos Alicurá, El Chocón, Cerros Colorados y Piedra del Águila, y, dos años después, en 1995, se dispuso la privatización de la Hidroeléctrica Pichi Picún Leufú S.A. —en proceso de construcción—. A estas primeras presas, siguió la concesión de obras a lo largo de todo el país; en 1996, se terminó el complejo Cabra Corral en Salta. La Resolución MEyOySP N.º 394/1996, del 13 de marzo de 1996 (B.O. 26 de marzo de 1996), dio por terminado el período de intervención de AyEE e HIDRONOR y declaró ambas empresas disueltas y en estado de liquidación.

El resultado de este proceso paulatino y progresivo de transferencia de las presas, diques y embalses desembocó en una dispersión y fragmentación de su operación, control y fiscalización. Respecto de las presas, si bien la reforma constitucional de 1994 reconoce en su artículo 124 el dominio originario de los recursos naturales por parte de las provincias², los

² Dicha cláusula resolvió la larga disputa entre la Nación y las provincias en favor de estas

constituyentes no concibieron la manera de resolver la gestión conjunta de aquellos recursos predominantemente interjurisdiccionales, como el agua.

Gráfico 1. Privatización de AyEE e HIDRONOR (generación hidroeléctrica)

	Mw	Región	Decr.
HIDRONOR S.A.	H. Chocón S.A.	223,9	Comahue 287/1993
	H. Alicurá S.A.	178,0	Comahue 287/1993
	H. Cerros Colorados S.A.	726,0	Comahue 287/1993
	H. Piedra del Águila S.A.	272,1	Comahue 287/1993
	H. Pichi Picún Leufú S.A.	1,0	Comahue 287/1993 1045/1995
	Total	1401,0	
AGUA Y ENERGÍA S.E.	H. T. San Juan S.A.	12,3	Cuyo Centro 1394/1994 217/1996
	H. Los Nihuiles S.A.	74,3	Cuyo Centro 2259/1993
	H. Diamante S.A.	32,8	Cuyo Centro 2259/1993
	H. Ameghino S.A.	14,3	Patagonia 369/1994
	H. Futaleufú S.A.	225,6	Patagonia 799/1995
	H. Río Hondo S.A.	4,1	Norte 1160/1994
	H. Tucumán S.A.	4,6	Norte 463/1995
	H. Río Juramento S.A.	41,0	Norte 1903/1994 717/1995
Total	409,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de Romero (1998)

Debido a esta fragmentación, hoy en día no está claro el número de grandes presas y obras e instalaciones complementarias que existen en nuestro país. La ausencia de un registro centralizado, unificado y accesible de la totalidad de ellas —así como del resto de la denominada *infraestructura crítica*— representa una debilidad para regular y fiscalizar su seguridad. Las características del sistema federal del país y la dinámica que adquirieron las relaciones entre las provincias y la Nación limitaron las

últimas y declaró que el dominio originario de los recursos naturales pertenece a ellas (Iribarren, 2006).

posibilidades de generar tal registro³. Los registros sobre las presas, diques y embalses del país difieren según los diferentes autores. De acuerdo con la información relevada, el número aproximado de presas, diques y embalses, así como también sus instalaciones complementarias en el país, asciende a, aproximadamente, 210.

Cuadro 1. Presas por jurisdicción

Jurisdicción	Cantidad	Jurisdicción	Cantidad
Tucumán	32	Neuquén / Río Negro	6
Córdoba	30	Neuquén	5
Mendoza	30	La Pampa / Río Negro	3
San Luis	21	Salta/Tucumán	3
Catamarca	14	Chubut	2
La Rioja	13	Santiago del Estero	2
Salta	13	Binacionales	2
San Juan	12	Chaco	1
Río Negro	7	Misiones	1
Buenos Aires	6	Santa Fe	1
Jujuy	6	Total	210

Fuente: Elaboración propia a partir de ORSEP, FAO, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Secretaría de Energía y direcciones provinciales de Agua, Hidráulica y Medioambiente

Esta falencia pone en evidencia un problema de larga data en la Argentina: la conservación y gestión documental. En materia de ingeniería de presas, la historia clínica de las obras, la totalidad de la documentación generada de los aprovechamientos durante todo el ciclo de vida de estas, resulta indispensable para gestionar su seguridad. Y el entramado institucional complejo y disperso, la multiplicidad de actores y niveles

³ La misma situación se verifica en torno a otras materias, como, por ejemplo, el Catastro Nacional de Propiedad Inmueble o el Registro Nacional de Sociedades. Como caso exitoso, podemos mencionar el Registro Nacional de Tierras Rurales, que tuvo que superar el recelo de numerosas provincias y las diferencias de formatos y criterios, entre otros factores, pero que, luego de un año de trabajo, pudo disponer de un registro nacional digitalizado.

involucrados en diferentes momentos históricos, así como los vaivenes político-institucionales, hicieron que la documentación que debiera estar disponible se encuentre lejos de estar completa. La situación varía con cada obra, problema que se acentúa con el paso del tiempo, tanto por la pérdida de profesionales que estuvieron involucrados en los proyectos como por la conservación física del material documental. Este es solo uno de los aspectos que se relacionan con la seguridad de las presas, pero que demuestra que la fiscalización se encuentra dispersa entre varios organismos, materias y niveles de gobierno. Como veremos en el próximo apartado, es el Organismo Regulador de Seguridad de Presas (en adelante, ORSEP) al que el Gobierno nacional ha mandatado para regular y fiscalizar la seguridad de las presas de esa jurisdicción, lo que, en principio, convalida la dispersión y fragmentación de responsabilidades relacionadas con ella.

El resultado de esa fragmentación es la multiplicidad de situaciones relacionadas con las presas en el territorio nacional y su estado de seguridad. En la presentación «Razones para una Ley de Seguridad de Presas», el actual Presidente del ORSEP, Ingeniero Rodolfo Dalmati, brindó un panorama sumamente complejo sobre la seguridad actual de la infraestructura hidráulica del país e indicó que debía evaluarse un gran número de obras:

- 115 presas de embalse —sobre un total de 184 inventariadas, un 62,5% del total—.
- 5 azudes —sobre un total de 132 inventariados, un 3,8% del total—.
- Terraplenes de defensa en 25 ciudades importantes.
- 10 presas de relave minero —número mínimo que existirían—.
- 60 presas arroceras —sobre un total presunto de 380, representarían un 15,8% del total—.

Probablemente, no todas las obras señaladas presenten un estado de seguridad grave o preocupante, pero lo cierto es que existe un desconocimiento sobre este. Y, en la gestión de riesgo, es más preocupante el desconocimiento de la situación que la certeza de una situación de seguridad deficiente.

En algunos casos como las balsas arroceras y presas de relave minero, existe un total desconocimiento porque no se encuentran debidamente regulados. Pero, como paradoja, son las que mayor capacidad tienen de colocar en la agenda pública la cuestión de la seguridad de presas. Como vimos en la introducción, la ocurrencia de fenómenos catastróficos respecto de las presas, diques y embalses se vincula de manera estricta con estructuras con baja o nula regulación.

Respecto de las balsas arroceras —y, en general, todo tipo de estructuras agrícolas privadas de contención o derivación de caudales—, el principal problema es su carácter clandestino, ya que se construyen por necesidades productivas a partir de las cuales privados realizan obras con diverso grado de rigurosidad constructiva, en parajes generalmente aislados y poco accesibles a los organismos de control. El resultado surge ante procesos de sobrecarga hidrológica, que terminan por hacer colapsar las estructuras y generar avenidas incontrolables de agua o, por el contrario, retenciones excesivas que anegan vastos territorios. La catástrofe, una vez más, moviliza a actores gubernamentales para lidiar con sus efectos, pero, cuando el agua se escurre y baja su nivel, todo vuelve a la normalidad. Un breve repaso por los proyectos de resoluciones, pedidos de informes o declaraciones registrados en el Congreso Nacional por diferentes diputados pone en evidencia que es un fenómeno extendido en todo el territorio y que responde a diversas finalidades⁴.

⁴ De acuerdo con los registros en línea, se pudieron constatar diversos casos: 7221-D-2016 (dique clandestino río San Isidro, Mendoza), 4920-D-2010 (terraplén ilegal humedales arroyo Caraballo, Entre Ríos), 3429-D-2010 (terraplén río Gualeguay, Entre Ríos), 1516-D-2010 (terraplenes ilegales en provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires), 6014-D-2009 (terraplén ilegal en Esteros del Iberá, Corrientes), 1345-D-2009 (terraplenes ilegales en provincias de Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe y Buenos Aires), 6050-D-2008 (terraplén

Las presas de relave, por su parte, son estructuras irregulares, donde las grandes empresas mineras acumulan sedimentos, metales, productos químicos usados en el procesamiento de menas y agua ácida, lo que puede generar incidentes en forma de corrientes de agua y sobre la tierra —por filtración o por derrumbes de los depósitos o de las paredes de la presa—. También pueden ser fuente de contaminación ambiental por el polvo cargado de metales y productos químicos usados en el procesamiento, ya que el viento sopla sobre las colas o relaves. En las presas más grandes, el colapso y escape incontrolado puede ocasionar graves consecuencias sobre la seguridad pública y el medioambiente. Por lo general, los relaves de minas se encuentran entre los pasivos ambientales más importantes que existen. El SEGEMAR delegó la responsabilidad —operación y control— sobre las presas de relave o diques de cola en las propias empresas mineras a través de eventuales informes periciales. Estas estructuras, de propiedad privada, son hoy las mayores fuentes de preocupaciones ambientales en torno a la seguridad de las presas, ya que no se encuentran en el radar de la regulación. Pese a que el tema fue largamente tratado por ICOLD⁵, las particularidades del país y las inherentes debilidades de las provincias para fijar límites regulatorios a la actividad minera hace que este tema esté oculto a la opinión pública y no haya sido abordado de manera abierta por el ORSEP u otros organismos reguladores. De hecho, ni el ORSEP ni los organismos provinciales responsables de la seguridad de presas toman intervención en estas obras.

elevado en Bañado La Estrella, Formosa), 4028-D-2008 (terraplén ilegal en Yahavere Iberá, Corrientes) y 3949-D-2006 (terraplén clandestino ríos Gualeguay y Paraná, Entre Ríos).

⁵ Entre ellos, se destacan a) N.º 45 Manual on Tailings Dams and Dumps (1982); b) N.º 44^a Bibliography (1989); c) N.º 74 Tailings Dam Safety (1989); d) N.º 97 Tailings Dams - Design of Drainage (1994); e) N.º 98 Tailings Dams and Seismicity (1995); f) N.º 101 Tailings Dams. Transport, Placement and Decantation (1995); g) N.º 103 Tailings Dams and the Environment (1996); h) N.º 104 Monitoring of Tailings Dams (1996); i) N.º 106 A Guide to Tailings Dams and Impoundments (1996); j) N.º 121 Tailing Dams. Risk of Dangerous Occurrences. Lessons learnt from practical experiences (2001); h) N.º 153 Sustainable design and post-closure performance of tailings dams (2013).

Para el caso de los terraplenes de defensa, la capacidad técnica y organizativa para realizar un monitoreo permanente y sistemático en muchas ciudades escapa a las posibilidades del organismo, función que, además, se encuentra fuera del alcance de sus cometidos.

Respecto de las presas de embalse y azudes, que constituyen el eje central de la acción del ORSEP, la situación es muy variable por diversas circunstancias. Por un lado, tenemos casos como el de la provincia de San Luis, en la que los organismos del Estado nacional tienen vedado realizar cualquier tipo de acción. La situación de las presas de esa provincia se desconoce, pero la cantidad de información disponible en portales del Gobierno puede ser indicio de que se realizan acciones de monitoreo. Si bien no es un indicador taxativo de buen estado de seguridad, marca una diferencia importante respecto de otras provincias, sobre todo las del noroeste, de las que hay escasa información acerca de las presas en su territorio. En estas últimas, las provincias tienen información variable sobre las presas, pero en ningún caso sobre su estado, caudales, cota, etc.

Las provincias grandes como Mendoza y Córdoba tienen organismos del Estado con una larga tradición y, además, disponen de recursos para atender simultáneamente la gestión hídrica y la hidroeléctrica, lo que las diferencia de otras, como La Rioja y Catamarca. Las dependencias provinciales encargadas del manejo, control y supervisión de estas obras hidráulicas tienen la responsabilidad sobre los reportes acerca de su estado operativo y estructural. En la práctica, la posibilidad de disponer de un diagnóstico global sobre el estado de conservación y seguridad estructural de las presas que no se encuentran bajo jurisdicción del ORSEP depende de la firma de un convenio con el Gobierno nacional, tal como contempla el decreto de creación del organismo. El Estado nacional puede asumir la función fiscalizadora de los emprendimientos hidráulicos o hidroeléctricos de propiedad de los Estados provinciales, cuando ello fuera objeto de acuerdo entre ambas partes. En ese marco, el ORSEP firmó convenios marco y varias actas complementarias con algunas provincias y otros similares con diversas entidades públicas y variados objetivos, como ser: cooperación interinstitucional, permiso de uso,

asistencia técnica y programas de colaboración. Los convenios marco refrendados con las provincias persiguieron brindar la asistencia técnica y el asesoramiento necesarios para que estas pudieran mejorar sus condiciones de seguridad de las obras en sus respectivas jurisdicciones. Dichos convenios formaron parte de una estrategia de extensión hacia fuera del organismo, lo que permitió a aquellas provincias sin capacidad técnica para atender la seguridad de sus presas disponer de un servicio especializado relativamente accesible en términos de costo y calidad. Algunos de los convenios no se implementaron —o lo hicieron parcialmente y con demoras— por falta de recursos de las provincias o por decisión de las autoridades superiores del Gobierno nacional. Esta situación pone en evidencia que la reducida visibilidad de una actividad como la seguridad de presas, que toma estado público en caso de catástrofe o cotidianamente solo para un limitado número de personas, hace que cualquier actividad vinculada con la política pública de seguridad de presas pueda diferirse sin efectos apreciables en la dinámica gubernamental y política. En definitiva, la condición general de las presas difiere mucho según cada provincia, e incluso al interior de cada una de estas.

Respecto de las 31 presas que dependen de su jurisdicción, el ORSEP cumple rigurosamente con las especificaciones contenidas en los contratos de concesión, aunque siguiendo procedimientos disímiles en los que la discrecionalidad del personal técnico y los criterios de la Dirección Regional en donde se encuentran emplazadas tienen cierto peso. La información obtenida sobre las tareas específicas realizadas se vuelca en planillas de registro que se actualizan permanentemente, pero los sistemas no permiten un monitoreo en tiempo real ni están integrados a sistemas de procesamiento desarrollados de manera específica para la tarea de control y fiscalización. Por otra parte, es el concesionario de las presas quien opera esos sistemas, sobre los que informa al ORSEP, pero de forma periódica. Si bien existen sistemas que se activan durante emergencias, la capacidad predictiva de situaciones por parte del ORSEP se ve significativamente reducida: debe confiar en los ojos de los técnicos del operador de las obras e instalaciones.

Es por ello por lo que dar cumplimiento a la normativa en materia de seguridad de presas no garantiza necesariamente una condición óptima de seguridad. Por otra parte, los criterios son variables y evolucionan a lo largo del tiempo. Lo que era válido en el momento del otorgamiento de las concesiones hoy puede estar desactualizado y requiere ser revisado. De todas maneras, la fiscalización se basa en un esquema rutinario, repetitivo y redundante de trabajo, en el que la información suministrada por el operador cumple un papel central. El criterio autorregulador imperante es manifiesto, ya que las instancias de generación de información propia por parte del ORSEP se limitan a acciones periódicas muy puntuales. Las acciones de este se basan, fundamentalmente, en el seguimiento y fiscalización de las actividades de control y monitoreo desarrolladas por el propio operador, y un menor número de actividades de inspección por parte del propio organismo o de consultores independientes, todas ellas fijadas por los contratos de concesión —con cierto margen de discrecionalidad por parte del ORSEP—. Esta situación se relaciona con la propia génesis del esquema regulatorio de seguridad de presas.

2. La fiscalización de la seguridad de presas, diques y embalses en la Argentina

La seguridad de presas como acción regulatoria y fiscalizadora del Estado tuvo un origen contingente que se convertiría en un defecto persistente para su gestión. Hasta la década de los noventa, dicha responsabilidad descansaba en discretas áreas técnicas de los generadores de hidroelectricidad, las entidades de gestión de aguas y las direcciones de obras públicas nacionales, provinciales o municipales.

La sanción de la Ley de Reforma del Estado N.º 23.696, del 17 de marzo de 1989 (B.O. 23 de agosto de 1989), comenzó un proceso de reformas económicas que transformaron radicalmente el papel estatal. La transformación se expresó, en lo fundamental, en la transferencia a terceros de la responsabilidad de producir bienes y servicios mediante la privatización y concesión de empresas públicas, la descentralización, tercerización y desregulación económica (Oszlak, 1997 y 1999). En torno

a las presas, se concesionaron las generadoras de energía hidroeléctrica de propiedad de empresas del Estado nacional con el conjunto del sector eléctrico, mientras que la responsabilidad sobre la cuestión ambiental e hídrica formó parte del proceso de transferencia de competencias a las provincias, que incluyó un puñado de centrales de generación hidroeléctrica y obras de regulación de crecidas y riego. Hasta ese momento, las presas concesionadas eran de propiedad estatal, de forma que su proyección, construcción, explotación y mantenimiento recaían en las dos grandes empresas del Estado nacional que mencionamos anteriormente: AyEE —generación, transmisión y distribución eléctrica— e HIDRONOR —generación y transporte—. Es por ello por lo que estas no tuvieron funciones diferenciadas en materia de regulación de la seguridad de presas hasta ese momento. Si bien, en ambas, la seguridad constituía un objetivo, garantizarlo quedaba integrado al conjunto de actividades de dichas empresas. Es decir, se partía del principio de que un efectivo cumplimiento de las funciones y acciones centrales de las empresas arrojaría como resultado la seguridad de las obras. En AyEE, existía una Comisión Permanente de Seguridad de Presas de la que participaban todas sus administraciones regionales. Pero, en general, la seguridad de presas como política nacional de regulación específica surgió como tal a partir de la concesión de los servicios, ya que, hasta entonces, no había una diferenciación entre el operador y el regulador.

Ello implicó la necesidad de conformar un marco normativo específico para regular, fiscalizar y controlar la seguridad de presas, que interactúe —con diversos grados de coherencia o contradicción— con legislación aplicable a las materias involucradas en los diversos usos de las presas, principalmente, la referida a energía hidroeléctrica (Ley de Energía Eléctrica N.º 15 336 y Ley de Energía N.º 24 065), aguas (Código Civil y Leyes de Aguas Provinciales) y medioambiente (Ley General del Ambiente N.º 25 675 y Normativa Ambiental Provincial). La urgencia privatizadora y la filosofía desreguladora —o mejor dicho, autorreguladora— detentada por el Gobierno de Carlos Menem no permitió el desarrollo de un marco normativo nacional para la nueva política de regulación, por lo cual fueron los contratos de concesión los que establecieron las regulaciones

sobre seguridad de presas y, además, la forma de interacción con las regulaciones aplicables a las dimensiones hídrica y ambiental. Como dijimos, existía un consenso acerca de la necesidad futura de elaborar un marco normativo sobre la materia, ya que, en todos los contratos de concesión, se estableció la intención de sancionar una Ley Federal de Seguridad de Presas, y hasta se creó un organismo que se denomina de diversos modos en los diferentes contratos, pero, con una misma sigla: el ORSEP.

El Organismo Regional de Seguridad de Presas integrado por la Autoridad de Cuencas y la Secretaría, creado por el Decreto N.º 2736/93 encargado de la regulación y fiscalización de la seguridad estructural de las Presas, Embalses y Obras Complementarias y Auxiliares. Se entenderá que sus funciones son transitorias, hasta la sanción de la Ley Federal de Seguridad de Presas, en cuyo caso se considerarán a los efectos del contrato todas las menciones de ORSEP como referidas al ente que lo sustituya [Contratos de Concesión de Aprovechamientos Hidroeléctricos].

Dicha intención estuvo presente en los decretos de conformación de ORSEP Comahue y ORSEP, pero, lentamente, cayó en el olvido. Lo cierto es que los contratos de concesión se transformaron en la única referencia nacional para la seguridad de presas. Para el resto de las presas de las provincias, la regulación de la seguridad quedó en un limbo. Al tiempo, tuvieron la posibilidad de recibir asistencia técnica del propio ORSEP mediante convenios específicos, que, como dijimos, formaba parte de una estrategia de extensión del organismo.

En líneas generales, los contratos establecieron que la responsabilidad recaía inicialmente en los concesionarios, tanto de obras ya construidas como de las que se construyeran por iniciativa privada. Por su parte, el Estado regula que se cumplan los requisitos iniciales que garanticen la seguridad, siendo responsable de la calificación de la seguridad de los proyectos, de la metodología de construcción, del control y fiscalización del mantenimiento y monitoreo durante la explotación. Cabe resaltar

que la primera definición de seguridad explicitada para el organismo es la estructural y que no figura la operativa, la que mayor seguimiento periódico requiere cuando ya la presa se encuentra en pleno funcionamiento.

En la secuencia de firma de los contratos de concesión, puede observarse con toda claridad la ausencia de previsión en la gestión del recurso hídrico. La regulación evolucionó siguiendo un modelo que fue ajustándose con cada transferencia de cualquiera de los aprovechamientos y a partir de los cambios del contexto —transformación del sector eléctrico y reforma del estado, principalmente—. En la práctica, los contratos de concesión se convirtieron involuntariamente en el marco normativo para el ORSEP, comenzando con la privatización de las empresas de generación hidroeléctrica mediante el Decreto N.º 287/1993, del 22 de febrero 1993 (B.O. 10 de marzo de 1993), que aprobó los Estatutos Sociales de Hidroeléctrica El Chocón S.A., Hidroeléctrica Cerros Colorados S.A., Hidroeléctrica Alicurá S.A., Hidroeléctrica Piedra del Águila S.A. e Hidroeléctrica Pichi Picun Leufú S.A. Acto seguido, estas cinco pioneras fueron concedidas a empresas privadas a través de contratos de concesión. En esta primera tanda, los contratos son prácticamente idénticos entre sí —con diferencias mínimas por características técnicas de las obras—, a excepción de Pichi Picún Leufú, que, por encontrarse aún en construcción, adoptó un formato diferente en función de reflejar obligaciones ligadas a la construcción de las obras. A tal punto eran similares los contratos de concesión que, en las definiciones de los cuatro contratos iniciales, se hacía referencia al ORSEP Comahue, establecido por el acta del 26 de marzo de 1993 entre la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro (en adelante, AIC) y la Secretaría de Energía, pero, en todos ellos, el espacio donde debía figurar el decreto de creación se encontraba en blanco. Lógico, esto no podía saberse, ya que este recién vería la luz los últimos días de diciembre de ese mismo año. El compromiso asumido fue llevando al Estado nacional a conformar el ORSEP Comahue, mientras seguía transfiriendo el resto de las obras.

Los siguientes contratos de concesión, en otras regiones del país, refirieron a un Organismo Regional de Seguridad de Presas, integrado

por partes iguales por la Secretaría de Energía y la provincia donde se encontrase radicada la obra, excepto para el caso de CH Cabra Corral y CH El Tunal, concedidas a Hidroeléctrica Río Juramento, que replicaron el modelo original de las cuatro pioneras —las cinco mencionadas en el párrafo anterior menos Pichi Picun Leufú, que demoró la efectivización de su transferencia— y especificaron que estaría integrado por el Comité de la Cuenca del Río Juramento. Esto pone en evidencia el bajo arraigo que poseía en la práctica la gestión por cuencas, ya que solo en esos seis casos —las cuatro pioneras y las dos mencionadas—, se especificó un comité de cuenca como autoridad de aplicación en normas de manejo de aguas (subanexo IV) y de protección del medioambiente (subanexo VI). Aún en dichas concesiones, cabe pensar que el lugar adjudicado a las autoridades de cuenca tuvo más que ver con su capacidad real de incidencia en la política hídrica que con una filosofía de la gestión hídrica, ya que, en el artículo 25.1 de los contratos⁶, observamos que no resulta obligatorio que la Concesionaria desarrolle un accionar coordinado en la cuenca: «La concesionaria podrá a tal fin, por su propia cuenta y riesgo, coordinar su accionar con el de los demás Generadores y usuarios del recurso hídrico en la Cuenca». Desde una perspectiva de gestión por cuencas, esa coordinación debería ser obligatoria.

En Comahue, la AIC logró concretar la conformación del ORSEP Comahue, pero, en el resto de las regiones, las comisiones transitorias con participación provincial y de estructuras residuales de AyEE se ocuparon de la seguridad de presas y no surgió ningún otro ORSEP regional. Esto significó que, para la región Comahue, hubo un decreto que organizó la autoridad de aplicación, mientras que, para el resto, hubo una regulación no estructurada, fijada por contratos de concesión que tenían diferencias entre sí. Como dijimos anteriormente, los contratos coincidían en que todos los ORSEP regionales, creados o no, eran transitorios a la espera de una Ley Federal de Seguridad de Presas (artículo 1 de todos los contratos de concesión y artículo 1 del Decreto N.º 2736/1993), que, probablemente, hubiese establecido por ley un organismo nacional

⁶ En algunos contratos, difiere el número del artículo: 46.1 para Pichi Picún Leufú, 22.1 para Nihuales y Ullum.

a cargo de la seguridad de las presas. No hubo posibilidad de que el Congreso sancionara una ley al respecto, ni siquiera de estándares mínimos de aplicación nacional. Finalmente, el Decreto N.º 239/1999, del 17 de marzo de 1999 (B.O. 23 de marzo de 1999), creó el ORSEP como organismo nacional, sobre la base del de Comahue. Pero la regulación terminó por situarse más cerca de una ley mínima, ya que dicha norma recorta el alcance que tenía este último. El resultado fue un ORSEP nutrido de estas diferencias de origen, con algunas cláusulas ambiguas o poco claras. Para empezar, transfirió el ORSEP Comahue de la Secretaría de Energía a la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable —luego a la Secretaría de Obras Públicas—, lo que significó una reducción ostensible en materia de recursos de poder.

El resultado de este proceso desembocó en un marco regulatorio para las presas hidroeléctricas concesionadas sumamente complejo, que puede sintetizarse en los siguientes ejes principales:

- a. El Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE) es la autoridad de aplicación de los Contratos de Concesión Nacional (Decreto N.º 570/1996), originalmente en manos de la Secretaría de Energía —y algunas atribuciones asignadas a CMMESA en los últimos contratos de concesión firmados—.
- b. Las autoridades de cuenca o las dependencias o empresas provinciales a cargo de la gestión del recurso hídrico son las autoridades de aplicación en materia de irrigación.
- c. El ORSEP es el organismo regulador que tiene a su cargo la seguridad de las presas —inicialmente sin decreto, luego Decreto N.º 2736/1993 y, finalmente, Decreto N.º 239/1999—.
- d. Las dependencias provinciales en materia medioambiental —o sus equivalentes— son las autoridades de aplicación respecto de las cuestiones sobre medioambiente.

Resulta importante destacar que, de esta manera, los Contratos de Concesión establecieron condiciones para diversos marcos normativos —ambiental e hídrico— que aún no estaban desarrollados ni clarificadas sus complejas interacciones interjurisdiccionales. Pero no fueron lo suficientemente específicos o uniformes como para generar un marco normativo supletorio a falta de una norma nacional. La posterior reforma constitucional de 1994 complejizó el escenario aún más. Es por ello por lo que, desde la perspectiva regulatoria, los contratos no clarifican quién y cómo ejerce efectivamente el poder de policía sobre las presas. Establecen algunos elementos que, de manera habitual, se consideran constitutivos de una política de regulación, como la asignación de recursos —canon—, los procedimientos de fiscalización y su periodicidad —registro e informe del comportamiento estructural, revisión de datos, inspecciones, reparaciones, informe anual técnico, manuales de operación y mantenimiento, manuales de revisión de represas, reservorios y trabajos auxiliares, registro de incidentes, etc.— y los criterios para aplicación y gradación de sanciones y multas. Inclusive, se estableció como posible causal de cancelación de las concesiones el incumplimiento de las normas sobre seguridad de presas, medioambiente y régimen de aguas, al haberlo otorgado al concedente la posibilidad de rescisión por incumplimiento de obligaciones contractuales o legales, con derecho al resarcimiento por daños.

El resultado de ello es que la seguridad de presas se desarrolla mediante la aplicación discrecional de un disperso, fragmentario y limitado marco normativo. Su aplicación es variable y se encuentra sometida a la disponibilidad de capacidad técnica —sobre todo, sustentada en el conocimiento disciplinar— y a las condiciones de contexto. Eso hace que el ORSEP y el resto de los actores a cargo de velar por la seguridad de presas afronten su responsabilidad con una complejidad inusual, que surge de las diferencias entre los instrumentos normativos, pero que, fundamentalmente, es ajena a consideraciones técnicas y tecnológicas. La ausencia de una mirada estratégica y multidisciplinar sobre el tema hace que la ingeniería de presas compense esa ausencia con la experiencia y capacidad de los ingenieros que tienen la responsabilidad de fiscalizar su seguridad, y que aplican procedimientos internacionalmente avalados. Así y todo, resulta

atendible que la regulación y fiscalización de la seguridad de presas se despliegue con la discrecionalidad necesaria para resolver cualquier contingencia derivada de la diversidad de criterios. Pero esa debilidad de origen hace que la política de seguridad de presas en la Argentina carezca de claridad en cuanto al papel que deben jugar los organismos que están su cargo. Recientemente, la presentación de un nuevo proyecto de ley en el Congreso parece confirmar este diagnóstico de situación. Un breve repaso de su contenido nos permite considerar que la búsqueda de soluciones se concibe desde el entramado institucional como fragmentado y disperso, que, en parte, explica la situación actual, sin arriesgar propuestas que lo modifiquen sustancialmente.

3. Un nuevo proyecto de ley, los mismos problemas

En varias oportunidades, desde la sanción de la Ley de Reforma del Estado N.º 23696, los legisladores nacionales promovieron leyes con diverso alcance sobre la seguridad de presas, diques y embalses. Pero ninguna iniciativa al respecto llegó a tomar estado parlamentario, solo quedaron en la etapa de proyecto⁷, lo que refleja la poca capacidad de las autoridades nacionales de generar consensos entre los múltiples actores involucrados en la cuestión.

Recientemente, un nuevo proyecto se formalizó el 16 de noviembre de 2018 (Expediente N.º 4242/2018) en el Senado de la Nación a iniciativa del senador Julio Cobos (Mendoza). El proyecto intenta jerarquizar el

⁷ Régimen de Ley Federal de Seguridad de Presas y Embalses (expediente 1483/1992 presentado por la Senadora de Tucumán por el PJ Olijela del Valle Rivas); Régimen de Seguridad de Presas y Embalses (expediente 2820-D-2000, presentado por el Diputado de Río Negro por UCR Roberto Rodolfo de Bariazarra); Régimen de Control y Fiscalización de todas las presas existentes y por construir en el futuro que afecten o puedan afectar vidas y bienes (expedientes 3907-D-00 y 0589-D-02, presentados por la Diputada de Tucumán por el PJ Olijela del Valle Rivas) y Régimen de Seguridad de Presas y Embalses: creación del OFRESEP (expediente 5849-D-2005, presentado por los diputados de Río Negro por el PJ Carlos Alberto Larreguy y Osvaldo Mario Nemirovski);

plexo normativo en el que se apoya la regulación y fiscalización de la seguridad de presas, pero su articulado, en lugar de resolver los factores contextuales que inciden negativamente en las capacidades regulatorias, confirma la fragmentación de la regulación según las materias. De todas maneras, incorpora determinadas cláusulas que visualizan los mayores riesgos actuales.

Un punto que destacar es la definición de las presas que son objeto de la ley (artículo 3), entre las que incorpora en su inciso b) a las presas, embalses y diques que sean utilizadas para disposición final o temporal, acumulación o tratamiento de desechos y residuos industriales o producto de la actividad minera y en el inciso c) a los terraplenes de defensa contra inundaciones. Al incorporar al radar regulatorio estas estructuras, obliga a organismos nacionales o provinciales a dotarse de los medios para ejercer efectivamente la función regulatoria.

Por primera vez, se precisa la hipótesis de desactivación (artículo 6), incluyendo un plazo perentorio para aquellas estructuras que no cumplan con los requisitos de seguridad. Estas deben ser recuperadas o desactivadas por el responsable primario en un plazo de doce meses.

En consonancia con la situación de conocimiento parcial y fragmentario sobre las obras en nuestro país, el artículo 9 crea el Registro Nacional de Presas y Archivo Técnico (ReNPAT), bajo la órbita de la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica. Dicho registro es de cumplimiento obligatorio, ya que el artículo 12 obliga a todo responsable primario a presentar la ficha técnica de su presa ante el ReNPAT en el plazo de un año. Además de ello, introduce la necesidad de disponer de este en el marco del Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil (SINAGIR), creado por ley en 2016, como medio esencial para lograr una efectiva coordinación de los organismos involucrados en la gestión de la respuesta ante emergencias. El artículo 22 establece con claridad la obligatoriedad de interactuar con el SINAGIR para estos fines.

Respecto de las acciones de fiscalización, los artículos 14 y 15 establecen genéricamente lo que se denomina como Normativa Técnica de Seguridad de Presas (NTSP), que será redactada por una Comisión de Normalización con la participación de representantes de todas las provincias, del COHIFE y de los organismos involucrados en la temática de presas de embalse a nivel nacional, diques de uso minero y terraplenes de defensa, bajo la coordinación del ORSEP como representante del Poder Ejecutivo Nacional. Este punto representa un avance notable, ya que, al involucrar a diversos actores con injerencia en el tema, mejora las probabilidades de que sean aplicadas consistentemente.

El tema jurisdiccional se aborda en su artículo 20, sobre el cual se limita a confirmar el actual estado de situación. La autoridad nacional de aplicación sería el ORSEP, que puede extender al resto del territorio su jurisdicción de acuerdo con la decisión de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o inclusive de los organismos de cuenca para las obras interjurisdiccionales. En todos los casos, pueden organizar su propia autoridad de aplicación —provincial o entes mixtos para las interjurisdiccionales— o delegarla en la autoridad provincial existente. En este punto, llama la atención que no se mencionan las entidades binacionales, que, si bien tienen operadores integrados por ambos países, debería promoverse que la regulación y el control de la seguridad de las obras no se encuentre en el mismo organismo.

Los artículos 25 y 26 establecen los fundamentos de un régimen de sanciones prácticamente inexistente en el ORSEP y en un buen número de provincias. Lo relevante es que fija parámetros para cada tipo de obra —acumulación, derivación o retención de agua para generación de energía eléctrica, para riego y para otros usos; disposición final o temporal, acumulación o tratamiento, de desechos y residuos industriales o producto de la actividad minera; y terraplenes de defensa contra inundaciones—.

Más allá de sus características, el proyecto de ley mencionado coloca en agenda los principales nudos problemáticos de la gestión de la seguridad de la infraestructura hídrica de nuestro país. En un momento en que las

restricciones presupuestarias de los gobiernos nacional y provinciales ponen en tensión las capacidades de sus organismos, hablar de una ampliación de competencias o del universo de obras para regular parece descabellado. Pero, indudablemente, no queda otro camino; el cuadro de situación trazado obliga a los decisores en materia de políticas públicas a aguzar el ingenio y mejorar la articulación entre los diferentes actores involucrados en esta cuestión. Sobre este último punto, el problema es aún más complejo cuando nos referimos a la integración de las políticas públicas relacionadas con un recurso escurridizo como el agua, que integra múltiples dimensiones, niveles de gobierno y jurisdicciones. En ese plano, nuestro país tiene problemas de viejo arraigo para integrar sinérgicamente a los diversos actores involucrados.

3. El bajo arraigo de la gestión por cuencas

La Gestión Integrada de Cuencas (en adelante, GIC) es una estrategia que se ha desarrollado a lo largo de los años y que tiene por objetivo gestionar el uso múltiple y racional del recurso hídrico y controlar el efecto de los fenómenos hidrológicos extremos. Las cuencas, inicialmente, fueron el eje estructurador de las inversiones en obras hidráulicas para aumentar la oferta de agua, energía y biodiversidad, por lo cual la organización de obras a lo largo de todo el curso de agua con una mirada integral se transformó en una referencia práctica ineludible. La GIC evolucionó el enfoque de la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH) (<http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/iwrm.shtml>).

Si bien la GIC tiene una historia de desarrollo de varias décadas, en la práctica, alcanzó resultados limitados. En la gestión del recurso hídrico, los diferentes usos y aplicaciones se materializaron en diversas intervenciones por parte del Estado, con baja coordinación entre sí. Por lo general, el uso principal tendió a subordinar a los restantes, dependiendo de los recursos de poder de los usuarios principales de cada uno. La GIC se desarrolló como filosofía práctica específica reconocida globalmente, lo que evidencia la necesidad de una visión integral del Estado respecto

de la gestión del recurso hídrico. Suele suceder que, en la práctica, sea una mera declaración de intenciones. La gestión del recurso hídrico por cuencas se convierte en una especie de mantra que se reitera con insistencia y que, en contados casos, logra ponerse en práctica con éxito. En el presente apartado, observaremos las reglas de juego que se aplican a la gestión del recurso hídrico —y a la seguridad de las presas como una dimensión de ella— y el entramado de actores que se conforma a partir de estas.

Los principios constitucionales que inciden en la gestión del recurso hídrico tienen relación con el carácter federal de gobierno. Como afirmamos anteriormente, la reforma constitucional de 1994 zanjó de manera definitiva la antigua controversia sobre el dominio originario de los recursos naturales (Iribarren, 2006; Hidalgo, 2009) al establecer en su artículo 124 que les correspondía a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio y al complementar dicha norma con el artículo 121, el cual establece lo siguiente: «Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación». Esta situación hace que las provincias también detenten jurisdicción, es decir, la potestad de reglamentar las relaciones emergentes de su aprovechamiento, defensa y conservación, ya que es inherente al dominio y le brinda efectividad y contenido a la potestad. Los ríos interprovinciales, por su parte, deben reglamentarse mediante tratados.

Las excepciones expresamente delegadas por las provincias a la Nación relacionadas de forma directa o indirecta con los recursos hídricos son la navegación, el comercio interprovincial e internacional, las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales, el almirantazgo y jurisdicción marítima, y el dictado de los Códigos Civil, Penal, de Minería, de Comercio, y de Trabajo y Seguridad Social. A los fines del presente trabajo, la navegación y las relaciones internacionales y la celebración de tratados internacionales —respecto de las presas binacionales— son las que inciden directamente sobre los recursos hídricos, aunque en la práctica no afectan la seguridad de presas.

Puede aducirse que la Nación podría intervenir para promover el bienestar general, en caso de que un evento pusiese en riesgo la seguridad e integridad de las personas, pero, en la práctica, las provincias deben solicitar explícitamente la intervención a las fuerzas federales encargadas de gestionar las emergencias —cuando sus propios recursos de protección civil resultan insuficientes—. No ha habido, hasta el momento, situaciones con las presas que ameriten la activación de ese procedimiento, por lo cual la relación entre Nación y provincias en la materia se limita al uso del recurso —desde su consumo hasta la captación de las regalías hidroeléctricas— y no a los efectos sobre el bienestar general. La cuestión de la seguridad recae, entonces, en el titular de las obras de aprovechamiento.

En materia medioambiental, el artículo 41 establece el derecho a gozar de «un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo». La Ley General del Ambiente N.º 25.675 (en adelante, LGA) del 6 de noviembre de 2002 (B.O. 28 de noviembre de 2002), instrumenta dicho derecho, pero solo se limita a establecer presupuestos mínimos que debe contener la legislación provincial, ya que el dominio originario de los recursos naturales por parte de ellas es lo que le da contenido y razón a la política ambiental. Siendo el agua un recurso natural y un elemento ambiental, la Nación detenta la jurisdicción «para dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales» (Pochat, 2005: 10-11). Poco tiempo después de la LGA, se promulgó la Ley de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas N.º 25 688, del 28 de noviembre 2002 (B.O. 3 de enero de 2003), pero esta nunca se reglamentó ni entró en vigencia. La LGA fue objeto de numerosas críticas y presentaciones judiciales, lo que impulsó la declaración de su inconstitucionalidad. Las provincias aducen que la ley avanza sobre competencias provinciales no delegadas a la Nación en materia de cuencas y de organización de Comités de Cuencas, la gestión de los recursos naturales, y la planificación, uso y administración del agua.

Volviendo al uso del recurso, es muy significativo que no exista una ley nacional de aguas. Ha habido numerosos proyectos de leyes nacionales y federales de agua, pero ninguna ha prosperado⁸. Los conflictos interprovinciales —cuyo ejemplo más resonante es el de Mendoza con La Pampa por el Río Atuel— han impedido un abordaje común. Es por ello por lo que la formación de comités de cuencas hídricas para gestionar los cursos de agua interjurisdiccionales ha sido lento e incompleto. El manejo de cuencas constituye una práctica que se ha revelado de engorrosa y compleja implementación. La ausencia de concertación de políticas en materia de ordenamiento y planificación territorial dificulta una práctica que involucra múltiples actores y saberes. La concepción de ordenación de vertientes o cuencas tuvo como primer antecedente relevante en 1963 al Instituto de Ordenación de Vertientes e Ingeniería Forestal (IOVIF), con una clara orientación conservacionista de los recursos suelo-agua-bosques. El IOVIF se disolvió en 1975, sustituido por una visión que privilegiaba el manejo y aprovechamiento múltiple del recurso hídrico, en el marco de importantes obras hidráulicas proyectadas. En este período se conformaron varios organismos de cuencas interprovinciales (Pochat, 2005).

El proceso de privatizaciones de la década de los noventa introdujo nuevos actores del sector privado en la gestión de los recursos hídricos y abarcó los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento, la operación de centrales hidroeléctricas y el mantenimiento de las vías navegables. La operación y mantenimiento de los sistemas de riego, si bien continuó mayoritariamente en la esfera pública, vio incrementar la participación privada.

La trama institucional incrementó su tamaño y complejidad, incorporando a ese marco un conjunto de nuevos actores, tales como los operadores privados (sectores de abastecimiento de agua

⁸ Entre ellos, se encuentran los de Ley sobre Gestión Integral de Aguas, de Ley Federal de Aguas, de Ley sobre Gestión de los Recursos Hídricos, de Ley Marco de Política Hídrica y de Ley de Adopción como Lineamientos de Política de la Nación los Principios Rectores de Política Hídrica para la República Argentina. El último intento es el proyecto de ley Gestión Integral de los Recursos Hídricos, de 2016. El presidente Mauricio Macri lanzó en 2017 el Plan Nacional de Agua y Saneamiento, pero no se estructuró a partir de una ley del congreso.

potable y saneamiento, energía hidroeléctrica, riego y navegación fluvial) y los entes reguladores (Pochat, 2005: 19).

Este nuevo escenario de múltiples actores no trajo inicialmente cambios significativos en la visión sobre el recurso hídrico mencionada con anterioridad. Prueba de ello es que el organismo rector en materia de recursos hídricos, la Subsecretaría de Recursos Hídricos, a lo largo del período estudiado, dependió fundamentalmente del área de Obras Públicas. Creada en 1969, a partir del cambio de siglo, la Subsecretaría comenzó a incorporar nuevas perspectivas respecto de la gestión integrada del recurso hídrico, pero cuya implementación se topó con un complejo entramado institucional.

Por un lado, se encuentra la dimensión medioambiental, en la que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SADS) es la autoridad nacional a cargo de la preservación y protección ambiental, la promoción del desarrollo sustentable y la utilización racional y conservación de los recursos naturales. Dicha repartición, pese a su corta existencia, ha registrado innumerables cambios de pertenencia institucional y de nivel. Originariamente, la política ambiental dependía del Ministerio de Salud y Medioambiente, establecido por la antigua Ley de Ministerios N.º 22.520, del 18 de diciembre de 1981 (B.O. 23 de diciembre de 1981). Luego, el Decreto N.º 20/1999, del 13 de diciembre 1999 (B.O. 15 de diciembre de 1999), afincó la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y Medioambiente —que, en febrero de 2002, mediante el Decreto N.º 357/2002 del 21/02/2002 (B.O. 22 de febrero de 2002), se renombró como Ministerio de Desarrollo Social—. Posteriormente, el Decreto N.º 1919/2006, del 26 de diciembre de 2006 (B.O. 27 de diciembre de 2006), la transfirió a la Jefatura de Gabinete de Ministros, donde permaneció hasta su transformación en Ministerio de Medioambiente y Desarrollo Sustentable mediante Decreto N.º 13/2015, del 10 de diciembre de 2015 (B.O. 11 de diciembre de 2015) y su regreso a Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable bajo dependencia de la Secretaría General de la Presidencia por Decreto N.º 802/2018, del 5 de septiembre de 2018 (B.O. 5 de septiembre de 2018).

La Administración de Parques Nacionales también funciona dentro de la órbita de la SADS —MADS en ese momento— desde diciembre de 2015 —hasta entonces dependía del Ministerio de Turismo, Cultura y Deportes—, y tiene a su cargo la planificación y ejecución de la conservación de la diversidad biológica y cultural de las áreas protegidas bajo su jurisdicción.

Por otro lado, respecto del recurso hídrico, varios organismos nacionales poseen injerencia en la gestión del agua. El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda tiene a su cargo la política hídrica nacional, la navegación fluvial y la representación del Gobierno nacional en organismos de cuencas interjurisdiccionales y en conflictos de gestión de recursos hídricos interprovinciales. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, por su parte, interviene en todos aquellos asuntos que involucran recursos hídricos compartidos con países limítrofes. La Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Secretaría de Gobierno de Agroindustria tiene intervención en las políticas de riego, incluyendo rehabilitación y recuperación de áreas inundadas o salinizadas. La Secretaría de Gobierno de Energía desarrolla la política de generación hidroeléctrica en las cuencas hídricas. El Ministerio de Defensa alberga al Servicio Meteorológico Nacional y al de Hidrografía Naval. Podemos ver como la existencia de diversas instituciones vinculadas al sector hídrico genera superposiciones de misiones y funciones que requieren una intensa labor de coordinación interinstitucional. A lo largo del tiempo, la política hídrica no ha tenido un soporte institucional adecuado.

La evaluación de las consideraciones ambientales impulsaron a la SSRH a elaborar una serie de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina a partir de 2000, en los que se procuraba compatibilizar los aspectos técnicos, sociales, económicos, legales, institucionales y ambientales del agua para lograr una gestión moderna, armónica y sustentable de los recursos hídricos. Finalmente, en el Primer Encuentro Nacional de Política Hídrica, que se realizó en Buenos Aires a fines de 2002, los representantes de los organismos del área hídrica de las provincias y de la Nación firmaron un acuerdo para crear un Consejo Hídrico Federal (COHIFE), que se constituyó formalmente el 27 de marzo

de 2003. Mediante la Ley N.º 26 438, del 3 de diciembre de 2008 (B.O. 21 de enero de 2009), se ratificó el acta constitutiva y la carta orgánica, y se reconoció el COHIFE como

persona jurídica de derecho público y como instancia federal para la concertación y coordinación de la política hídrica federal y la compatibilización de las políticas, legislaciones y gestión de las aguas de las respectivas jurisdicciones, respetando el dominio originario que sobre sus recursos hídricos les corresponden a las provincias (Bruzzone, 2009: 127).

El COHIFE se estableció como un nuevo actor en el manejo del recurso hídrico, pero de carácter deliberativo, a fin de encontrar un mejor funcionamiento de conjunto. Con el tiempo, se transformó en un fiel reflejo de los desafíos que presenta la gestión del recurso hídrico, que debe superar una fragmentación institucional muy significativa.

Esta situación muestra claramente que «la dispersión es, sin lugar a dudas, la característica más dominante de la trama institucional de nuestro país en lo referente a la gestión de sus recursos hídricos» (Laboranti y Malinow, 1995). La fragmentación sectorial e institucional, la ausencia de coordinación y comunicación interinstitucionales generan superposición de funciones y problemas de asignación de responsabilidades, recursos y competencias. Es preciso destacar, asimismo, que, por lo general, las propias autoridades de cuenca surgieron en el marco de conflictos por el uso de la cuenca —usos competitivos como el riego y la generación de energía hidroeléctrica⁹, cupos de caudales¹⁰, gestión de volúmenes excedentes de aguas de

⁹ Como fue el caso de la insistencia del Gobierno de la Provincia de Jujuy de instalar una turbina de generación hidroeléctrica en La Ciénaga, que, además de tener una antigüedad centenaria, se utiliza para riego y hubiese afectado la provisión de agua para ese fin.

¹⁰ Río Atuel entre La Pampa y Mendoza, río Juramento entre Santiago del Estero y Salta, y río Salado entre Santa Fe y Santiago del Estero.

inundaciones¹¹, contaminación de cursos de agua interprovinciales¹²—. Resulta patente que las instancias interjurisdiccionales, salvo casos excepcionales, no permitieron resolverlos o atenuarlos. En general, se convirtieron en cajas de resonancia de los conflictos interprovinciales, que encontraban en la implementación de proyectos de infraestructura y la disponibilidad de recursos presupuestarios el acicate para una mayor y mejor cooperación o para el desencadenamiento de un conflicto irresoluble.

También se ha establecido una serie de entidades internacionales o transfronterizas, con diverso éxito¹³, salvo para el caso de Salto Grande, en la que el ORSEP brindó asistencia técnica; las presas en dichos cursos de agua no se encuentran bajo su jurisdicción ni fueron objeto de convenios específicos de asistencia técnica. Las entidades binacionales constituyen, asimismo, una *rara avis* de organizaciones de burocracia internacional, con un menor estatus, y un perfil técnico generalmente importante.

Al considerar las presas que se encuentran bajo jurisdicción del ORSEP, salta a la vista que las entidades de gestión del agua a nivel de cuencas con las cuales interactúa dicho organismo son un número muy reducido —Comité de la Cuenca del río Juramento Salado, Comité de la Cuenca del río Salí Dulce, Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del río Chubut y Autoridad Interjurisdiccional de la Cuenca de los ríos Neuquén, Limay y Negro—. El caso de COIRCHU tiene una corta existencia —y solo el Dique Florentino Ameghino sobre su curso, totalmente en territorio de la

¹¹ Cuenca de la laguna La Picasa entre Buenos Aires y Santa Fe, excedentes hídricos del área de los Bajos Submeridionales entre Santa Fe y Chaco, y excedentes hídricos del área pampeana central entre Buenos Aires, La Pampa y Córdoba.

¹² Río Salí-Dulce entre Santiago del Estero y Tucumán.

¹³ Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata, Comisión Binacional Administradora de la Cuenca Inferior del Río Pilcomayo, Comisión Binacional para el Desarrollo de la Alta Cuenca del Río Bermejo y el Río Grande de Tarija, Comisión Trinacional para el Desarrollo de la Cuenca del Río Pilcomayo, Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Técnica Mixta del Frente Marítimo, Comisión Administradora del Río Uruguay, Comisión Mixta Argentino-Paraguaya del Río Paraná, Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, Entidad Binacional Yacretá, Comité Intergubernamental de la Hidrovía Paraguay-Paraná.

provincia del Chubut— y en la práctica no ha interactuado con el ORSEP. Con los comités del río Juramento Salado y Salí Dulce, existe una mayor interacción, mientras que AIC es la autoridad con la cual el ORSEP ha tenido una relación muy estrecha durante toda su existencia. Esto refleja que la gestión por cuencas aún es una estrategia incipiente, en la que, difícilmente, la regulación de la seguridad de presas pueda encontrar un punto de apoyo y proyección.

A modo de conclusión

En definitiva, la fragmentación de materias involucradas en la construcción y operación de las presas, y las condiciones de seguridad que son inherentes a todas las fases del ciclo de vida de estas derivó en un escenario con múltiples fragmentaciones, en las que tres tipos de dimensiones —hídrica, energética y ambiental— tuvieron mayor incidencia con diferentes prioridades y condiciones de uso. La relevancia de la hulla blanca dentro de la infraestructura hídrica hizo que las prioridades se formularan desde la política energética y no desde la hídrica.

Respecto del ORSEP como autoridad de aplicación, sus ingresos surgen de la producción hidroeléctrica, lo que no solo complica las perspectivas medioambiental e hídrica, sino que también acentúa las diferencias regionales. Un ORSEP que mire hacia el futuro debería desprenderse de esta dependencia, por lo cual debe repensarse de qué manera obtiene los recursos. La cuestión medioambiental e hídrica cada vez cobra más vigencia, y se expande el *momentum* de las iniciativas verdaderamente renovables en materia energética. Quizás, pueda concebirse una tasa de conservación hídrica y de recuperación ecosistémica que contribuya a su financiamiento. Esto resulta más acuciante por el hecho de que las presas, diques y embalses en la Argentina presentan un estado muy diverso en cuanto a su seguridad, y, en algunos casos, hasta se desconoce. En parte, ello se debe a la falta de recursos y de un accionar integrado en la gestión de la seguridad. La coordinación interinstitucional es imprescindible para el desarrollo de iniciativas que requieren la participación de organismos de diferentes niveles, jurisdicciones y sectores, según su responsabilidad.

Fundamentalmente, la política de seguridad de presas debe revisarse de cara a los vencimientos próximos de los Contratos de Concesión —comienzan a vencer en 2023— y a las transformaciones ineludibles del escenario medioambiental. Cualquier programa que se proponga debe tener en cuenta que se encuentra condicionado por la insuficiencia en mantenimiento, conservación, reposición y control de la infraestructura, como ocurre en buena parte del mundo. Y la variable tiempo complica aún más la situación. Tarde o temprano, el deterioro de las obras requerirá atención urgente. Los nuevos pliegos de concesión deberían incluir la obligatoriedad de establecer sistemas de información e instrumentos para monitoreo en tiempo real y disponer de terminales para las autoridades regulatorias y de gestión del riesgo y la emergencia, incorporar procedimientos que equilibren el espíritu autorregulador predominante y pautas para cumplimiento del deber reparatorio de LGA, entre otras cuestiones.

Todas estas modificaciones deberían reforzarse con una Ley Federal de Seguridad de Presas que afinque la política de seguridad en el ámbito de la política hídrica y clarifique el ejercicio del poder de policía en las diferentes materias e incorpore presas de relave minero, balsas arroceras, terraplenes, etc. También deberían destinarse recursos por regalías por generación hidroeléctrica a todas las autoridades de cuenca —sobre la base de la asignación de AIC— y, para las presas con otros usos, establecer un sistema de asignación sobre la base de criterios de conservación y usos —renta hídrica—, de manera tal de fortalecer la GIC.

Es por ello por lo que cualquier iniciativa en materia de seguridad de presas implica definiciones de política nacional en materia ambiental, hídrica y energética, con un verdadero sentido federal. La regulación de la seguridad de presas necesita una mirada integral sobre el rumbo que debe adoptar el país en materia de infraestructura, medioambiente y recursos naturales. En ese marco, debe considerarse como parte inescindible del ordenamiento territorial como política transversal.

Referencias bibliográficas

- Abdalá, M. y P. Spiller (1999). *Instituciones, Contratos y Regulación en Argentina*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Agua y Energía (1987). *40 años. Agua y Energía Eléctrica. 1947-1987, Agua y Energía*. Buenos Aires, Argentina.
- Barrionuevo, A. y P. E. Lahera (1998). *¿Qué hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en América Latina*. Buenos Aires: CLAD - EUDEBA.
- Bohoslavsky, C.; E. Liaudat y E. Ortega (2006). «La Hidroelectricidad en la Argentina». Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Presas y Aprovechamientos Hidroeléctricos, 17, 18 y 19 de agosto, Posadas, Misiones, República Argentina.
- Bruzzone, E. (2009). «La gestión de los recursos hídricos en Argentina». En *Realidad Económica*, (245), IDES, Buenos Aires.
- Fernández, L. C.; G. A. Gutiérrez y G. A. Rodríguez (2010). «Relevamiento y diagnóstico de las condiciones de seguridad de presas de Córdoba». Ponencia presentada en el VI CAPyAH, Cipolletti, República Argentina.
- Hidalgo, E. (2009). «Competencias de la Nación y las provincias en la explotación de hidrocarburos en la Argentina». En *Realidad Económica*, 241, IDES, Buenos Aires.
- ICOLD (2007). *Las presas y el agua en el mundo*. París: ICOLD.
- ICOLD - UNEP (2001). «Tailing Dams. Risk of Dangerous Occurrences. Lessons learnt from practical experiences». En *Bulletin 121 ICOLD*, París, Francia.
- Iribarren, F. (2006). «Acerca del dominio originario de los Recursos Naturales». En *Revista de Derecho Ambiental*, (5), Lexis Nexis, Buenos Aires, Argentina.
- Laboranti, C. y G. Malinow (1995). *Diagnóstico Preliminar sobre la Gestión de los Recursos Hídricos en la República Argentina*. Buenos Aires: Subsecretaría de Recursos Hídricos.
- Liaudat, E. y E. Ortega (2008). «Hidroelectricidad: un plan posible». Ponencia presentada en el V Congreso Argentino de Presas y Aprovechamientos Hidroeléctricos, el 24, 25 y 26 de septiembre, San Miguel de Tucumán, Tucumán, República Argentina.

- López, A. (2009). *El Estado Regulador. Capacidades estatales y las políticas de servicios públicos de los '90*. Buenos Aires: Secretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Majone, G. y A. La Spina (1993). «El Estado Regulador». En *Gestión y Política Pública*, 2, (2), México D.F.
- Malinow, G. (2013). *Potencial y desarrollo hidroeléctrico argentino*. Buenos Aires.
- McCully, P. (2001). *Ríos silenciados: ecología y política de las grandes represas*. Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires: Proteger Ediciones.
- Oszlak, O. (2011). «El rol del Estado: Micro, Meso, Macro». Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales el 7 de julio en Resistencia, Chaco, República Argentina.
- (1999). «De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado». En *Nueva Sociedad*, 160, Caracas, Venezuela.
- (1997). «Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?». En *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (9), octubre, Caracas, Venezuela.
- Pochat, V. (2005). «Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina». En *Serie Recursos Naturales e Infraestructura* 96, CEPAL, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Santiago, Chile.
- Restelli, F. (2006). «La Seguridad de Presas en Argentina». Ponencia presentada en el IV Congreso Argentino de Presas y Aprovechamientos Hidroeléctricos, 17, 18 y 19 de agosto, Posadas, Misiones, República Argentina.
- Romero, C. A. (1998). «Regulación e Inversiones en el Sector Eléctrico Argentino». En *Serie Reformas Económicas*, 5, Buenos Aires, CEPAL-CEER.
- República Argentina, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Subsecretaría de Recursos Hídricos, Organismo Regulador de Seguridad de Presas. «Razones para una Ley de Seguridad de Presas. Una mirada propositiva». Presentación de. Presidente del ORSEP, Rodolfo Dalmati [en línea]. Disponible en <http://www.orsep.gob.ar/bank/data/articulos-tecnicos/Razones_para_una_ley_de_Seguridad_de_Presas-Rodolfo-Dalmati.pdf> [Consulta: 8 de febrero de 2019].

- Thwaites Rey, M. y A. López (2009). *Fuera de Control. La regulación residual de los servicios privatizados*. Buenos Aires: Temas.
- Vispo, A. (1999). *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes para un urgente debate en Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- World Commission on Dams (2000). *Dams and Development. A new framework for decision-making*. Londres: Earthscan Publications Ltd.

Cómo citar este artículo

Juncal, S. (2019). «La regulación y el control de la seguridad de presas en la Argentina». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 117-151.

COMUNICACIONES

Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?

Por *Martín Astarita**

Resumen

El Gobierno nacional ha fijado la modernización estatal como uno de sus objetivos estratégicos. En esa dirección, en septiembre de 2016, se implementó una reforma en la estructura organizacional del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública de la República Argentina (COFEMOD) —antiguamente llamado COFEFUP—, organismo que tiene como principal misión articular políticas y prioridades de modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales.

¿Cuáles fueron los cambios más relevantes a nivel institucional introducidos en el nuevo COFEMOD? ¿Qué es lo que se buscó alcanzar con dichas modificaciones? ¿Ha mejorado su funcionamiento desde entonces? ¿Qué tipo de dinámica colaborativa se ha instaurado a partir de dicha reestructuración? Estos son algunos de los interrogantes que se buscará responder en la presente comunicación a partir de un análisis de tipo jurídico-formal. Además, se esbozarán algunos lineamientos teóricos sobre los determinantes de los niveles de coordinación intergubernamental, que pueden servir para comprender, desde un punto de vista político y administrativo, la dinámica de funcionamiento concreta del nuevo COFEMOD y la naturaleza del vínculo establecido entre el Gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.

Palabras clave

Relaciones intergubernamentales – modernización – coordinación – Consejo Federal.

* Profesor de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la República Argentina.

Abstract

The national government has set state modernization as one of its strategic objectives. In that direction, in September 2016 a reform was implemented in the organizational structure of the Federal Council for Modernization and Innovation in Public Management (COFEMOD) —formerly called COFEFUP—, whose main mission is to articulate policies and priorities for the modernization of the national State and the provincial states.

What were the most relevant changes at the institutional level that were introduced in the new COFEMOD? What was it sought to achieve with these modifications? Has your operation improved since then? What type of collaborative dynamic has been established since this restructuring? These are some of the questions that will be addressed in this article, based on a legal-formal analysis. In addition, some theoretical guidelines on the determinants of levels of intergovernmental coordination, which can serve to understand, from a political and administrative point of view, the dynamics of the specific functioning of the new COFEMOD and the nature of the link established between the national government will be outlined and the provincial jurisdictions.

Key words

Intergovernmental relations - modernization - coordination - Federal Council.

Introducción

La modernización estatal es un objetivo estratégico del Gobierno nacional. Ya en los inicios de su gestión, el presidente Macri dispuso la creación de un Ministerio de Modernización —actualmente con rango de Secretaría—, y anunció, además, un Plan de Modernización del Estado (Decreto N.º 434/2016).

Como parte de esa misma iniciativa, en septiembre de 2016, se implementó una reforma en la estructura organizacional del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública (COFEMOD)

—antiguamente llamado COFEFUP—, organismo que tiene como principal misión articular políticas y prioridades de modernización del Estado nacional y de los Estados provinciales.

¿Cuáles fueron los cambios más relevantes a nivel institucional introducidos en el nuevo COFEMOD? ¿Qué es lo que se buscó alcanzar con dichas modificaciones? ¿Ha mejorado su funcionamiento desde entonces? ¿Qué tipo de dinámica colaborativa se ha instaurado a partir de dicha reestructuración? Estos son algunos de los interrogantes que buscará responder la presente comunicación.

Los Consejos Federales, cabe consignar, tienen larga tradición en la Argentina. Sin embargo, es en las últimas décadas que han cobrado nuevo impulso, en un contexto signado por los procesos de descentralización y de un incremento en las responsabilidades asumidas por los gobiernos subnacionales (Goyburu, 2016). En otras palabras, han sido la respuesta institucional a la necesidad de llevar adelante, más exitosa y eficazmente, políticas públicas en Estados multinivel con competencias compartidas.

Así, durante los noventa, se asistió en nuestro país a una proliferación de estos espacios de coordinación intergubernamental a nivel sectorial. Uno de ellos, objeto de este estudio, es el Consejo Federal de la Función Pública, creado, precisamente, en 1992.

La comunicación se organiza de la siguiente manera. Luego de esta introducción, en la siguiente sección, se realiza un breve repaso de la historia del COFEMOD y sus antecedentes más importantes. La segunda sección se consagra a estudiar los cambios que se dieron en el organismo a partir de su reestructuración en septiembre de 2016. En la tercera sección, se esbozan algunos lineamientos teóricos que permitirán una mejor comprensión de la dinámica colaborativa del COFEMOD. A modo de cierre, por último, se ofrecen algunas conclusiones preliminares.

1. Breve historia del COFEMOD

Una de las particularidades de los Consejos Federales en la Argentina es su gran variedad y heterogeneidad, tanto en lo que refiere a la fecha y modo de creación como a su grado de institucionalización, la dinámica de funcionamiento, el nivel de coordinación, y el impacto efectivo de su trabajo en la arena subnacional (Serafinoff, 2012). Tal heterogeneidad ha determinado que los estudios sobre ellos, en constante aumento, resulten al mismo tiempo sumamente diferentes y difíciles de comparar entre sí (Goyburu, 2016).

El actual COFEMOD se creó en diciembre de 1992, con la misión de «colaborar en la planificación, coordinación, asesoramiento e implementación de los aspectos de la política de la función pública que comprometen la acción conjunta de la Nación, las provincias y la Municipalidad de Buenos Aires» (Acta fundacional, 22 de noviembre de 1992).

Tal como señala Iribarren (2007), la creación del COFEFUP se dio en un contexto institucional sumamente propicio para su emergencia. En efecto, desde fines de la década de los ochenta, con el arribo del Gobierno de Carlos Menem, se llevaron a cabo una serie de transformaciones de la administración estatal en todos sus niveles —nacional, provincial y municipal— y, en correspondencia con ello, un renacer del pactismo fiscal, que tenía como propósito superar los problemas fiscales imperantes. Quedó constituido entonces un terreno fértil para que cobraran impulso distintas iniciativas vinculadas con el fortalecimiento y la modernización de las burocracias subnacionales, tales como la mejora de las potestades recaudatorias y la optimización y racionalización en el uso de recursos públicos. La modernización, de esa manera, aparecía íntimamente asociada a cuestiones de índole fiscal.

En ese entorno institucional, el 22 de diciembre de 1992, se firmó el Acta que dio por constituido el COFEFUP. Si bien la literatura sobre relaciones intergubernamentales supone que el funcionamiento de los Consejos Federales mejora a medida que alcanza mayores niveles de institucionalización, este principio exige algún matiz para comprender

la evolución del COFEFUP, pues hay coincidencia entre los especialistas respecto de que su débil institucionalización de origen —al ser creado por un acta y no por una ley— no ha sido obstáculo para que, a lo largo de su trayectoria, se mantenga plenamente activo y ofrezca un ágil funcionamiento (Serafinoff, 2007; Iribarren, 2007).

Uno de los grandes hitos transformadores del organismo se dio en 2000, durante la Presidencia de Fernando de la Rúa. En aquel momento, se alcanzó un acuerdo programático con el objetivo de impulsar la modernización de la gestión pública. Según Iribarren, «desde entonces, quedó claro que la política sectorial específica del Consejo Federal era la modernización del Estado» (2007: 33). Como parte de todos estos cambios, el organismo pasó a llamarse *Consejo Federal para la Modernización del Estado*.

Otro año que marca un punto de inflexión es 2006, cuando el Consejo dio pasos firmes hacia su madurez institucional: se dictó un reglamento, se fijó la elección de autoridades en forma periódica; se constituyeron comisiones de trabajo; se organizaron redes funcionariales en las principales materias con foros virtuales de intercambio y socialización de experiencias y conocimientos; y se hicieron más fluidos y constantes los mecanismos de diálogo Nación-provincias.

Finalmente, como ya fuera dicho, en septiembre de 2016, el nuevo Gobierno encabezado por el presidente Macri ejecutó una serie de cambios importantes en la estructura organizacional del COFEMOD, que, en la próxima sección, serán analizados con mayor detalle.

2. El COFEMOD hoy

2.1. Los principales cambios en el COFEMOD

Es posible identificar tres tipos de modificaciones ocurridas en el COFEMOD a partir de septiembre de 2016. En primer lugar, cambios jurídico-formales, con el nuevo nombre que asume el organismo y el

impulso de una serie de nuevos instrumentos legales firmados con las jurisdicciones provinciales. Un segundo nivel de cambio se dio en cuanto a los objetivos y prioridades del nuevo COFEMOD. Sobresale, en tal sentido, la voluntad de orientar la modernización hacia cuestiones de Gobierno abierto. Finalmente, en tercer lugar, se produjeron transformaciones en el plano de la ingeniería institucional con la creación, por ejemplo, de nuevas comisiones de trabajo en correspondencia con la nueva impronta adquirida por el organismo.

2.1.1. Los cambios jurídico-formales

Los cambios jurídico-formales más importantes se encuentran resumidos en el Acta de 2016, que plasma los resultados de la Tercera Asamblea Ordinaria del COFEMOD, realizada el 28 y el 29 de septiembre de 2016 en la ciudad de San Miguel de Tucumán (https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_2016_acta_3ra_asamblea.pdf).

- *De COFEFUP a COFEMOD.* Se decidió el cambio de nombre: el antiguo Consejo Federal de la Función Pública pasó a denominarse Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. Según consta en el Acta, ello se hizo con un doble propósito: «... darle mayor precisión semántica a las labores de la institución y (...) vincular su funcionamiento al Ministerio de Modernización de la Nación que lo preside» (Acta, 2016: 3).
- *Compromiso Nacional por la Modernización del Estado.* Se invitó a las provincias a sumarse a la propuesta de elaborar un Compromiso Nacional por la Modernización del Estado. Este se suscribió, finalmente, en abril de 2017, y se asienta en cinco compromisos concretos: 1) Desburocratizar el Estado simplificando y agilizando los trámites para hacer más sencilla y práctica la vida de los ciudadanos; 2) jerarquizar el empleo público para brindar más y mejores servicios a la ciudadanía y recuperar el orgullo de nuestros servidores públicos; 3) transparentar la gestión y fomentar

la innovación para brindar información pública y asegurar la participación ciudadana; 4) fortalecer la gestión por resultados y la calidad de los servicios y políticas públicas; 5) incorporar la infraestructura tecnológica necesaria para favorecer la inclusión digital de toda la ciudadanía en forma segura.

2.1.2. La modernización orientada al Gobierno abierto

Así como, a principios de los noventa, la modernización estatal estuvo centrada en mejorar la situación fiscal de las jurisdicciones provinciales, en la actualidad, el sello distintivo de la modernización parece ser el de Gobierno abierto, que supone un nuevo modelo de gobernanza asentado en una serie de pilares fundamentales, tales como la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas públicas, la participación ciudadana y la colaboración para la innovación (CLAD, 2016).

Cabe señalar que el Estado argentino ya venía trabajando e impulsando este tema, pero, de todas maneras, hay claramente un nuevo impulso a partir de diciembre de 2015 con el arribo de la nueva gestión. Distintas iniciativas sobre este tema y que involucran al COFEMOD se han tomado en los últimos tres años. Al respecto, se creó una Comisión de trabajo específica sobre Gobierno abierto; el COFEMOD adhirió a la Carta Internacional de Datos Abiertos; se diseñó el Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019; se llevaron adelante *webinars* para presentar experiencias provinciales inscriptas en los pilares de Gobierno Abierto; y se realizaron relevamientos y otras herramientas para armar una biblioteca de investigaciones, manuales y códigos abiertos a fin de que sean compartidos (Borrman, 2017).

2.1.3. Cambios a nivel institucional

Durante la Presidencia de Macri, concretamente en la asamblea del 29 de marzo de 2017 realizada en Mendoza, se crearon dos nuevas Comisiones

de Trabajo dentro del COFEMOD: la de Ciberseguridad y la de Gobierno Abierto e Innovación (Borrman, 2017). Así, durante casi un año, hubo un total de 8 comisiones. Sin embargo, el 21 de marzo de 2018, se realizó una nueva reestructuración que redujo y fusionó algunas comisiones. En la actualidad, entonces, el esquema de trabajo temático presenta la siguiente ingeniería institucional:

- Comisión de Capacitación y Empleo —fusiona las dos anteriores de Capacitación y Empleo—.
- Comisión de Gestión por Resultados y Calidad —fusiona las dos anteriores de Gestión por Resultados y Calidad—.
- Comisión de Gobierno Abierto e Innovación —sin cambios—.
- Comisión de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad —fusiona las dos anteriores de Infraestructura Tecnológica y Ciberseguridad—.
- Comisión de Modernización Administrativa —sin cambios—.

3. Lineamientos teóricos para analizar el COFEMOD

Hasta aquí, se han analizado los cambios institucionales en el COFEMOD priorizando una mirada de tipo jurídico-formal. Se replica así la línea analítica predominante que han tenido los estudios sobre este organismo en el pasado, como, por ejemplo, Serafinoff (2007), Iribarren (2007), COFEFUP 2009, Martinere (2013).

Ahora bien, poco se ha dicho aún sobre el funcionamiento concreto que adquirió el COFEMOD a partir de la asunción del nuevo Gobierno encabezado por el presidente Macri y la reingeniería institucional ya referida. ¿Cuál es su dinámica de funcionamiento? ¿Qué tipo de relaciones se han establecido entre sus integrantes? ¿Hay predominio del Ejecutivo nacional, o, por el contrario, se han construido relaciones más

horizontales en las que las jurisdicciones provinciales tienen capacidad de incidencia? ¿Supone un obstáculo para el trabajo del COFEMOD la nueva división política surgida en diciembre de 2015, esto es, un Gobierno nacional en manos de la coalición política Cambiemos y la mayoría de las gobernaciones en poder de distintas vertientes opositoras?

Aunque importante, la mirada puramente formalista resulta insuficiente para responder a estos interrogantes. En efecto, una enseñanza fundamental que nos deja la teoría de las relaciones intergubernamentales es la importancia de los vínculos informales entre funcionarios de distintos niveles de gobierno. En tal sentido, se requiere complementar la visión jurídico-formal con la adopción de dos perspectivas —una política y otra administrativa— que, aunadas entre sí, pueden delinear un panorama preciso respecto del tipo de vínculo establecido entre el Gobierno nacional y las unidades subnacionales que conforman el COFEMOD, y la dinámica colaborativa que lo distingue.

La naturaleza de la problemática planteada exige, indudablemente, un trabajo de campo —observación participante, asistencia a las reuniones del COFEMOD y a sus comisiones de trabajo, entrevistas a sus principales representantes nacionales y provinciales, entre otras tareas—, que será realizado en próximas investigaciones.

En lo que sigue, sin embargo, es posible esbozar algunos lineamientos conceptuales que pueden facilitar aquella futura empresa de carácter eminentemente empírico. En efecto, tanto los estudios sobre federalismo como la ya mencionada teoría de las relaciones intergubernamentales ofrecen algunas claves interpretativas para desentrañar un aspecto central para un futuro estudio sobre el COFEMOD, a saber: ¿cuáles son los determinantes de la naturaleza y el grado de coordinación intergubernamental?

Un primer aporte es el concepto de *federalismo cooperativo*, que surge al calor de los procesos de descentralización que ocurrieron en las últimas décadas en la Argentina, y que es la contracara del tradicional federalismo de tipo dual (Cao, Rey y Serafinoff, 2016). Según esta nueva

perspectiva, el modelo dual, caracterizado por la división estricta de funciones y responsabilidades entre los actores multinivel, ha cedido paso a un modelo de tipo cooperativo o colaborativo, que se destaca por la tarea conjunta entre Nación, provincias y municipios. Se excluye, en esta visión, cualquier atisbo de rigidez, admitiendo una multiplicidad de formas de cooperación, pues la autoridad se superpone, se comparte, «no habiendo competencias exclusivas en materias importantes que correspondan a un solo nivel» (Goyburu, 2016: 21).

El federalismo cooperativo se encuentra vinculado con los procesos de descentralización ocurridos a partir del último cuarto de siglo xx.

Si bien se dieron a los niveles subnacionales de gobierno mayores potestades de gestión, la tendencia general fue que el ámbito central mantuviera la dirección estratégica de los sistemas y funciones transferidos hacia las provincias. De esta forma, las descentralizaciones derivaron en la extensión de la modalidad cooperativa y ésta ha llevado a que la coordinación entre niveles de gobierno adquiera un carácter cardinal (Cao, Rey y Serafinoff, 2016: 73).

Un segundo aporte teórico es el de relaciones intergubernamentales. Wright (1997) fue uno de los pioneros en este campo poniendo especial énfasis en los vínculos informales entre funcionarios de distintos niveles de gobierno como elemento vital para la edificación de relaciones intergubernamentales. Se destaca, además, su esfuerzo por operacionalizar el concepto de RIG definiendo tres modelos:

- *Modelo separado*, en el que rige una estricta separación entre las esferas de gobierno. Prevalece, entonces, la independencia entre ellos.
- *Modelo superpuesto*, en el que predomina la interdependencia, pues, más allá de la definición de algunas temáticas privativas para cada área de gobierno, prevalecen, sobre todo, relaciones interorganizativas. En este modelo, además, se impone la negociación como principal instrumento de relación.

- *Modelo inclusivo*, donde existe una relación esencialmente jerárquica, en la que la autoridad emana desde el centro y se impone a los actores subnacionales.

Estos modelos pueden servir para aproximarse al conocimiento del COFEMOD. En tal sentido, cabe preguntarse, ¿cuál es la dinámica en las relaciones intergubernamentales que se da entre los representantes del Gobierno nacional y los gobiernos subnacionales a partir de su rediseño institucional en septiembre de 2016? ¿Prima la interdependencia entre ambos, o, más bien, hay un actor que prevalece en la relación e impone su agenda e intereses?

Finalmente, una tercera distinción analítica sobre este tema es la que propone Repetto (2010) sobre los tipos diferentes de coordinación intergubernamental. Su idea cardinal es que la coordinación, para ser efectiva, debe ser integral, esto es, no puede limitarse a una fase en particular «toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas)» (Repetto, 2010: 14).

Cuadro 1. Tipos de coordinación según Repetto

Nivel de coordinación		
Nivel	Tipo de acción	Resultados
I (Básico)	<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación entre actores y entes • Consulta a actores y entes 	<ul style="list-style-type: none"> • Delimitación y clarificación de roles y funciones
II (Intermedio-básico)	<ul style="list-style-type: none"> • Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación

<p>III (Intermedio-avanzado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de consensos a nivel interorganizacional • Arbitraje del Gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Concertación entre actores y sectores
<p>IV (Avanzado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecimiento de parámetros organizacionales • Definición de prioridades gubernamentales • Estrategia general de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Alineación estratégica

Fuente: Elaboración propia a partir de Repetto (2010)

Este encuadre conceptual sobre los distintos tipos y niveles de coordinación puede contribuir a comprender la naturaleza y el modo de funcionamiento del COFEMOD. Podemos preguntarnos, al respecto, en qué nivel se encuentra tras su reestructuración, qué tipo de acciones predominan en su dinámica de funcionamiento y, derivado de ello, qué resultados obtiene de sus esfuerzos de coordinación.

Conclusión

A lo largo de este trabajo, se analizaron las principales modificaciones que se han producido en la estructura organizacional del CODEMOD a partir de septiembre de 2016. Un primer nivel de cambio fue de índole jurídica: se modificó el nombre del organismo, y se suscribieron distintos instrumentos legales con las provincias. Además, el COFEMOD fijó nuevas prioridades y puso especial énfasis en orientar el proceso modernizador hacia cuestiones de Gobierno abierto. Finalmente, un tercer nivel de cambio ocurrió en su estructura institucional con la creación de nuevas comisiones temáticas de trabajo.

Se planteó también la necesidad de complementar esta visión jurídico-formal con la adopción de dos enfoques, uno político y otro administrativo, a fin de

poder desentrañar qué tipo de dinámica colaborativa caracteriza al nuevo COFEMOD y la naturaleza del vínculo establecido entre el Gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.

Aunque estos interrogantes ameritan un trabajo empírico y de campo que se desarrollará en próximas investigaciones, se han planteado algunos lineamientos teóricos que pueden contribuir a aquella futura tarea. En tal sentido, los conceptos de *federalismo cooperativo*, *relaciones intergubernamentales* —con sus respectivos modelos que lo operacionalizan— y los diferentes tipos de coordinación intergubernamental —básico, intermedio-básico, intermedio-avanzado, avanzado— constituyen valiosos insumos para comprender la naturaleza del actual COFEMOD, identificar las mejoras con respecto a la estructura precedente y detectar posibles debilidades que ameriten superarse con una eventual nueva reforma.

Referencias bibliográficas

- Borrman, R. (2017). «Avances de Argentina en políticas de gobierno abierto». Ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre, Madrid, España [en línea]. Disponible en <[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/FAE8F8F14804E4D0052582330073F70B/\\$FILE/borrmrud.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con5_uibd.nsf/FAE8F8F14804E4D0052582330073F70B/$FILE/borrmrud.pdf)> [Consulta: 3 de febrero de 2019].
- Cao, H.; M. Rey y V. Serafinoff (2016). «Transformaciones en el modelo de gestión federal: una reflexión de los desafíos del federalismo cooperativo a partir de la experiencia en el sector educativo argentino». En *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 27, pp. 67-99.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, julio, Bogotá, Colombia.

- Goyburu, M. L. (2016). *¿Coordinación intergubernamental en la Argentina? Una propuesta teórica y metodológica para la comparación de los Consejos Federales en la República Argentina*. Universidad Torcuato Di Tella, mayo. Tesis de maestría no publicada. Disponible en <<https://www.coalicionessgicp.com.ar/wp-content/uploads/2017/03/Goyburu2016.pdf>> [Consulta: 3 de febrero de 2019].
- Iribarren, E. (2008). «Los Consejos Federales». En *Revista Aportes*, 26, pp. 3-15.
- Martirene, R. (2013). «Coordinación de funciones y recursos entre la Nación y las provincias en un ambiente de modernización de las gestiones públicas en la Argentina». En Serie *Gestión Pública*, 77, Santiago de Chile: CEPAL.
- Repetto, F. (2010). «Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas». En Acuña, C. (comp). *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Serafinoff, V. (2012). «Los Consejos Federales: ¿espacios para la institucionalización de las relaciones intergubernamentales o una manifestación de la explotación oportunista?». En *Voces en el Fénix*, 18, septiembre.
- «Conflicto y colaboración entre el gobierno nacional y las provincias: los Consejos Federales como exponentes de una constante tensión». Ponencia presentada en el Congreso LASA, septiembre, Montreal, Canadá.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Documentos y reglamentaciones utilizados

Actas históricas del COFEMOD. Disponible en <<https://www.argentina.gob.ar/cofemod/actas>>.

Compromiso Federal para la Modernización del Estado (2017). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_

documentos_compromiso_federal_para_la_modernizacion_del_estado.pdf>

Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. <<https://www.argentina.gob.ar/cofemod>>.

Plan de Modernización del Estado (2016). Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_plan_de_modernizacion_del_estado_2016.pdf>

Reglamento del Consejo Federal de Modernización e Innovación en la Gestión Pública. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_reglamento.pdf>.

Cómo citar este artículo

Astarita, M. (2019). «Reingeniería institucional en el COFEMOD: ¿hacia una nueva dinámica colaborativa?». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 155-169.

RESEÑAS

Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions

Lee Gregory

Reino Unido, University of Bristol, 2018, 272 páginas

ISBN 1-4473-2656-4

Por *Ezequiel Magnani*

El académico Lee Georgy es un destacado profesor del Departamento de Política Social, Sociología y Criminología de la Universidad de Birmingham. Ha contribuido con numerosos artículos al campo académico en lo que respecta a estudios ligados a la pobreza, desigualdad, política social focalizada, políticas para grupos jóvenes, entre otros temas. Sus trabajos resultan de interés, debido al carácter innovador de sus argumentos, que dejan a sus lectores reflexionando acerca de la validez y la capacidad explicativa de los paradigmas vigentes sobre los diseños de la provisión de bienestar para los sectores más vulnerables de la sociedad.

Su más reciente obra *Exploring Welfare Debates. Key concepts and questions* no es la excepción. En ella, Gregory se propone analizar los profundos cambios que ha atravesado la política social en el último siglo. En este sentido, entiende la política social no solo como un proceso de formulación de políticas e implementación, sino también como la determinación de qué va a ser provisto, a quién y cómo.

Para lograr este objetivo, el autor enmarca estos cambios en un escenario actual de profunda reconfiguración económica, política, social e internacional. Estos fenómenos están implícitamente reconocidos en el libro como consecuencias del proceso de transformación del Estado de bienestar producto de una mayor intensidad de la globalización, en donde se vieron alteradas de manera profunda las relaciones entre el Estado y la sociedad.

A su vez, en este contexto de ruptura de los consensos respecto a la naturaleza y funciones del Estado de bienestar, se pone en evidencia la importancia que tienen los conceptos y el significado que se les atribuye a la hora de analizar la vinculación lógica entre las políticas sociales, sus objetivos, sus depositarios y sus resultados.

Una política se calcula para lograr ciertos objetivos y metas. Son los medios adoptados para lograr ciertos fines, proporcionando un marco a través del cual los medios y los fines están conectados lógicamente. La forma en que se construyen los fundamentos depende del uso de conceptos para articular argumentos particulares sobre la naturaleza del bienestar, cómo se puede proporcionar el bienestar y las circunstancias en que los ciudadanos pueden acceder a esta disposición (p. 2)

En este sentido, en la obra, se establece como argumento principal que algunos conceptos han influido en la formación y el desarrollo de las políticas sociales. Además, este argumento que realiza el autor implica que las políticas sociales no son estáticas, sino que, por el contrario, son dinámicas y cambian en función de cómo los distintos conceptos se transforman y se articulan, ya que esto es algo que impacta en el diseño y en la racionalidad de la provisión de bienestar.

Esta constante reformulación de los conceptos que influyen en las políticas sociales hace que una de las principales enseñanzas de la obra sea que hay varias formas de concebirlas, por lo que uno no debe encerrarse en la idea de que hay un solo camino mediante el cual la sociedad debe proveer bienestar a su ciudadanía. La noción de que hay una única forma de realizar políticas sociales es producto de la internalización de ciertos conceptos que hacen referencia a una forma determinada y estática de ver la realidad social, las necesidades de las personas y la forma en la que debería actuar el Estado.

Un concepto harto relevante que influye en la forma en la que percibimos la realidad es el de *ciudadanía*.

Adoptar un concepto totalizador de ciudadanía no es automáticamente una consecuencia negativa de la provisión de asistencia social; sin este concepto totalizador, no asumiríamos que las personas merecen un trato igualitario, y tampoco que la provisión de asistencia social debe orientarse a satisfacer las necesidades de la ciudadanía en general. Más bien, [este concepto totalizador] resalta la importancia de la igualdad de trato en todas las divisiones sociales y facilita nuestra capacidad de indicar cuándo ciertos grupos están en desventaja: proporciona un estándar mínimo que todos los ciudadanos deben esperar. Importante para nuestro interés en el bienestar, también generó un reconocimiento de que los derechos sociales no siempre se pueden cumplir a través del mercado; sino que requiere alguna forma de apoyo/provisión estatal (p. 227)

En este pasaje, podemos ver con nitidez cómo una determinada definición de un concepto puede impactar en la forma en la que se piensa, desarrolla e implementa una política social. Un concepto amplio de ciudadanía permite pensar la provisión de bienestar de una forma más amplia y su implementación en un sentido más profundo, que posibilita un impacto mayor en el tejido social. Por el contrario, una interpretación más restringida del concepto de *ciudadanía* implicaría un diseño y una implementación más limitada de las políticas sociales, lo que reduciría su impacto.

En sintonía con la importancia de la conceptualización de la palabra *ciudadanía* debido a su impacto en la provisión de bienestar, el autor otorga similar relevancia a conceptos como *riesgo*, *derechos sociales* y *necesidad*. A lo largo de la obra, se ponen en tela de juicio y se analizan, ya que sus diferentes definiciones tienen como consecuencia que las políticas sociales tengan impactos cualitativamente diferentes en el entramado social.

Como se mencionó, la obra toma las políticas sociales como herramientas cuyo uso está influenciado por las distintas conceptualizaciones de la realidad social que hacen los mismos seres humanos. En consideración de que los seres humanos son y se realizan en un determinado contexto social e histórico, el autor aclara lo siguiente:

Este entrelazado de conceptos está influenciado por un proceso histórico: cambios en los contextos sociales, económicos y políticos en los que los conceptos se articulan y se incorporan a políticas para tener un impacto práctico en nuestras vidas (p. 232)

Esta cita nos lleva a abordar la tesis central del libro, en la cual se le propone al lector entender las políticas sociales como una variable que está siempre sujeta a los cambios en la forma de concebir el Estado y papel que este debe tener en la regulación de las relaciones sociales, económicas e internacionales. A su vez, el autor deja entrever que estos cambios en la forma de pensar el Estado están estrechamente vinculados con el progresivo impacto que la globalización ha tenido sobre el vínculo entre el mercado y el Estado, y entre este último y el conjunto de la sociedad.

Esto último refuerza la idea central que el autor logra exitosamente transmitir desde las primeras páginas de la obra: el hecho de que las políticas sociales son dinámicas y varían a lo largo del tiempo según cómo se definan y redefinan ciertos conceptos. Es en este marco de progresiva transformación y cambio del entramado social en donde los conceptos como *ciudadanía*, *derechos sociales*, *riesgo* y *necesidad* son resignificados e impactan, a su vez, en la forma en la que se piensan, diseñan e implementan las políticas sociales.

Esta importancia otorgada por el autor al cambio social y a las permanentes variaciones en la relación Estado-mercado y Estado-sociedad busca romper aquellas acendradas visiones que consideran la sociedad y las políticas sociales como algo impertérrito, dado e inmodificable.

Por lo tanto, la articulación de alternativas debe romper estos argumentos influyentes, que insisten en el uso de ideas y prácticas de mercado en todos los aspectos de la vida social. Existe la necesidad de desafiar los nuevos entendimientos de «sentido común» del mundo moderno, el comportamiento humano y el papel del Estado (p. 238)

El autor pone el pensamiento neoliberal como un ejemplo claro de estas visiones sobre la realidad social y las políticas sociales que aparecen

como inmutables e incuestionables. Esto está expresado claramente en el siguiente pasaje:

En el núcleo de los cambios en la provisión de bienestar posterior a 1980, se encuentra el auge del neoliberalismo. Fundamentalmente, esto ha buscado no solo reposicionar los sistemas de bienestar, sino también cuestionar varios conceptos clave en la provisión de bienestar. Presentado como un nuevo paradigma económico contra el cual no hay alternativas, esto ha demostrado ser una narrativa poderosa para la reforma del bienestar (p. 232)

Más allá de que la tradición neoliberal se presente como una visión de la sociedad inmodificable, Gregory logra poner en relieve como esta no es más que una de las tantas formas de concebir la realidad social. Es por esto que el autor coloca la actual tradición neoliberal de pensar las políticas sociales como una concepción que ha logrado posicionarse por sobre las demás, ya que logró reemplazar exitosamente visiones anteriores, al mismo tiempo que redefinió con éxito determinados conceptos clave.

A su vez, lo mencionado implica que también la tradición neoliberal y su influencia en las políticas sociales pueden ser desafiadas por nuevas formas de entender la sociedad, sus ciudadanos, sus necesidades y sus derechos.

Para ilustrar este argumento, Gregory busca explicar cómo el paso del Estado benefactor a una sociedad regulada por el mercado influyó en la forma de concebir las políticas sociales y el papel de los ciudadanos a la hora de proveerse bienestar.

El advenimiento de la hegemonía neoliberal global se traduce en un importante reposicionamiento de los problemas y soluciones de bienestar, cambiando fundamentalmente algunos de los principios claves del estado de bienestar (p. 233)

La recesión de 1970 produjo un cambio en la teoría económica dominante, lo que significó el paso de un Estado benefactor cuyo fundamento

estaba en una tradición económica keynesiana a un Estado cuya *raison d'être* era garantizar las condiciones para el correcto funcionamiento del mercado para que este último pueda ser el proveedor de bienestar. Es en este período caracterizado por la fuerte crítica a la tradición keynesiana en donde muchos conceptos que sostenían las políticas sociales características de un Estado benefactor comienzan a resignificarse.

En el paradigma neoliberal, se redefinieron los conceptos de *Estado*, *ciudadanía* y *derechos sociales*, lo que produjo un cambio significativo en las políticas sociales.

Se argumentó que el Estado no debía gastar tanto para proveer el bienestar de forma expansiva, ya que este no debía ser su objetivo. Como justificativo, se mencionó que el crecimiento de la participación del Estado en las políticas sociales se debió a demandas desmedidas provenientes de la ciudadanía y de la voluntad de la clase política para satisfacer dichas demandas en pos de obtener éxitos electorales. A su vez, el autor resalta que este cambio en los objetivos y las prioridades del Estado vino acompañado de una nueva forma de pensar el concepto de *ciudadano*. Para la tradición neoliberal, este significante no debería estar anclado en la concepción universal de la ciudadanía ya mencionada, sino que está ligada a la responsabilidad individual que tiene cada sujeto de satisfacer sus propias necesidades.

A diferencia del paradigma presente durante los años de vigencia del Estado benefactor, en donde, a grandes rasgos, el Estado debía garantizar la provisión de bienestar a todos los ciudadanos que la necesitaran, en la tradición neoliberal, se piensan las políticas sociales como herramientas que tiene el Estado para fomentar la responsabilidad, la prudencia y la voluntad de tomar riesgos para que cada ciudadano sea capaz de cambiar su propia realidad y satisfacer sus propias necesidades.

Como se menciona implícitamente en la obra, estos cambios en la forma de concebir las políticas sociales no pueden entenderse completamente si no se tienen en cuenta el contexto internacional y los procesos globales

que afectan la propia naturaleza del Estado y las sociedades. Durante la crisis del Estado de bienestar, el aumento de la economía globalizada, el envejecimiento poblacional y los avances tecnológicos generaron nuevos desafíos para los cuales el Estado de bienestar no pudo encontrar una solución satisfactoria, por lo que estos procesos globales comenzaron a cuestionar la capacidad de los Estados para implementar eficientemente políticas sociales que satisfagan las necesidades del conjunto de la ciudadanía.

En suma, el valor agregado de esta obra realizada por Lee Gregory no solo radica en sus aportes a los estudios de la política social tanto como disciplina al igual que como política pública, sino que también se encuentra en la excepcional vinculación que el autor realiza entre la política social y los procesos globales que moldean, erosionan y condicionan la vida en sociedad. Al considerar las políticas sociales como dinámicas y buscar discutir con un paradigma que es presentado como estático, único e inmodificable, invita a los demás académicos a cuestionar los paradigmas establecidos fomentando la discusión de ideas y posibilitando el avance disciplinar.

Dado que reconoce subrepticamente que el humano es un ser histórico que se realiza en un determinado contexto social, y que, a su vez, su entorno se ve afectado por diversos macrofenómenos, el autor logra revitalizar y reivindicar una de las características principales que tienen las disciplinas ligadas a las ciencias sociales. En este sentido, a lo largo de la obra, se tiene en cuenta el hecho de que los seres humanos y sus relaciones sociales no son solamente productos de un escenario que se les impone, sino que son tanto productos como artífices de su propia realidad, en donde la posibilidad del cambio siempre está presente.

La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual

Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia (comps.)

Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2018, 640 páginas

ISBN 9789876298247

Por Rogelio Rodrigo

La compilación coordinada por Juan Ignacio Piovani y Agustín Salvia, publicada por la editorial Siglo XXI, nos presenta la obra *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual*, resultado de un enorme esfuerzo por comprender la dinámica de la estructura social en la Argentina. Es, en cierto modo, un eco actualizado de los viejos esfuerzos de Gino Germani por obtener un panorama de la constitución estructural de nuestra sociedad, a partir de una sólida base científica y evidencia empírica.

Además de presentar un diagnóstico de nuestra sociedad y de las tensiones que la estructuran, esta obra recupera la tradición latinoamericana, al dar visibilidad a los problemas de la exclusión, la marginalidad y las desigualdades, utilizando el debate académico, social y político como instrumento estructurante para pensar y reformular las políticas públicas, lo que la transforma en un instrumento indispensable de gestión pública basada en evidencia.

La producción de esta obra es responsabilidad de un nutrido cuerpo de académicos que representa a las distintas zonas del país y a más de cincuenta unidades académicas. Tiene la particularidad de que los capítulos se basan en un corpus empírico sustentado en la Encuesta Nacional sobre la Estructura Social (ENES) —realizada a 8265 hogares en 339 localidades entre 2014 y 2015 en el marco del Programa de

Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea (PISAC)—. La ENES permite llenar un vacío en las fuentes secundarias de datos y da a este libro un sustento que supera los déficits existentes en la academia y análisis precedentes. Como señalan los compiladores,

(...) la ENES se sitúa en la tradición histórica de los grandes estudios sociales argentinos: desde el trabajo pionero de Bialek Massé sobre el estado de las clases obreras, de 1904, a la investigaciones sociodemográficas de Torrado (1992), pasando por la obra fundacional de Germani (1955) sobre la estructura social (p. 14).

Es necesario destacar que el libro tiene la particularidad de utilizar datos primarios recolectados con fines científicos para el análisis social, tipo de fuente con que otras obras similares no cuentan. El trabajo se articula alrededor de tres ejes que atraviesan toda la obra: 1) elaboración de estados de la cuestión sobre aspectos clave de la sociedad argentina a partir de la revisión de la investigación social llevada a cabo en el país en tiempos recientes; 2) análisis crítico del sistema de ciencias sociales para examinar las condiciones institucionales y científicas en las cuales se produce conocimiento en la Argentina; 3) uso de la encuesta ENES como herramienta empírica para el análisis estructural de la sociedad argentina. De este modo, cada componente permite rever la construcción del estado de la cuestión de cada tópico y cómo se inserta en la producción científica.

Los aportes fundamentales del libro se concentran en dos temas principales: 1) las estructuras de clase, estratificación y movilidad social; y 2) las condiciones de vida y de reproducción social de los distintos grupos que conforman la sociedad argentina. Esto permite no solo tener una imagen detallada de su estructura, sino también de la interacción entre las partes que la componen.

Los textos que conforman el volumen describen las múltiples desigualdades socioeconómicas que atraviesan a la sociedad argentina en materia de relaciones de clase, condiciones de vida e inclusión social. Las temáticas abordadas son variadas y ofrecen un diagnóstico acabado

sobre la magnitud y alcances de los problemas tratados —cuestiones de género, inclusión, desigualdad, acceso a bienes y servicios—, además de adoptar una perspectiva federal del país. De esta manera, los trabajos sirven para comprender la sociedad actual y pueden utilizarse como instrumento de políticas públicas que apunten a revertir las desigualdades. En tal sentido, el libro constituye un excelente ejemplo de aplicación de las ciencias sociales con fines cognitivos y, a la vez, de diseño de políticas.

Sin la utilización de datos construidos en forma sólida y reconocidos por la comunidad científica, es muy difícil accionar sobre una realidad política y social cada vez más compleja y diversificada, donde, más allá de los aspectos generalizables, vivimos el estallido de las subjetividades de la cual da cuenta esta obra. Desde el punto de vista teórico, los diferentes capítulos abordan desde los ejes tradicionales de las clases sociales, la movilidad social, la estructura laboral y la distribución de la riqueza hasta la materialidad de los derechos, las prácticas sociales y las estrategias seguidas por los hogares en una sociedad cada vez más desigual. Esto también constituye un cambio paradigmático con respecto a los trabajos más tradicionales de Susana Torrado o Gino Germani, que, a pesar de las diferencias, siguen apuntalando los cimientos históricos presentes en este libro.

Desde el punto de vista metodológico, puede observarse un *giro epistemológico*, donde las concepciones objetivistas tradicionales expresadas en las técnicas de investigación cuantitativas se combinan, según cada temática, con otras de carácter cualitativo y, principalmente, con estrategias de triangulación. Esto le otorga a la obra gran originalidad dentro de las ciencias sociales, no solo en la Argentina, sino también en el resto de la región. Los recientes congresos de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y varios eventos nacionales y de áreas específicas han dado testimonio de esta tendencia hacia la utilización de *métodos mixtos*.

El libro se compone de una introducción y diecinueve capítulos. El primero de ellos presenta los fundamentos metodológicos y teóricos de la ENES; el resto gira en torno a tres grandes núcleos:

1. Análisis de la estructura social

En el capítulo 2, se abordan las desigualdades sociales desde una perspectiva marxista a través de las trayectorias intergeneracionales y la autopercepción de clase. En el capítulo 3, se examinan las situaciones diferenciales en el acceso a bienes e ingreso y la disparidad regional observada en esta materia. El capítulo 4, que trata la situación del empleo, observa que la mitad de la fuerza de trabajo no tiene un empleo con derechos plenos, lo que constituye un factor clave a la hora de explicar la inserción en el mundo del trabajo y los ingresos laborales. En el capítulo 5, se analiza la movilidad social urbana; el capital cultural y educativo explica, en parte, el cambio y la transformación en la estratificación social.

2. Condiciones de vida y materialización de los derechos

El capítulo 7 se concentra en las desigualdades en el capital social escolar en materia de competencias en lenguas extranjeras y de manejo de la tecnología: Los grupos etarios más jóvenes parecen haber logrado un mayor avance que el resto, lo cual genera desigualdades en el acceso. El capítulo 8 trata el acceso urbano a la salud y muestra que el sector informal es el más dependiente del sector público de salud, lo cual amplía la deficiencia sanitaria y mina los derechos a su acceso. El capítulo 9 se centra en la protección social por parte del Estado y muestra que el grupo que depende solo de estos ingresos —estatales— son estadísticamente insignificantes, con independencia de la región que habiten. El capítulo 10 realiza un abordaje de la inseguridad a través de la victimización, que ha aumentado en los últimos tiempos y que presenta gran disparidad entre clases sociales; las clases acomodadas son las menos victimizadas. El capítulo 11 se dedica a la dinámica de la discriminación social y reafirma

lo planteado por la literatura en el sentido de que la violencia institucional, la vulneración de derechos y la discriminación se acentúan en las clases sociales bajas y en los grupos de inmigrantes. El capítulo 12 analiza el acceso bancario y observa gran heterogeneidad tanto regional como a nivel de clases; para ello, aporta distintas herramientas con el objetivo de reducir esta brecha.

3. *Composición, prácticas y estrategias de los hogares*

El capítulo 13 profundiza en la conformación de los hogares argentinos y concluye que, a pesar de que los nucleares siguen siendo mayoría, en los últimos tiempos, se observa un aumento de los hogares unipersonales, monoparentales y de jefatura femenina. El capítulo 14 se enfoca en la constitución y movilización social de las distintas corrientes migratorias limítrofes. Se observa que las trayectorias migratorias siguen cursos heterogéneos, producto de condicionantes estructurales como la xenofobia. En el capítulo 15, se examina la estructura de los hogares en función de los ingresos y el género. El capítulo 16 estudia la economía del cuidado y cómo la sociedad reproduce el *modelo de la mujer* como la indicada para estas tareas. El capítulo 17 propone un diagnóstico de la situación y las desigualdades de la infancia urbana, el cual muestra que existe una gran deuda en el pleno cumplimiento de los derechos que asisten a este grupo social. El capítulo 18 analiza el grupo etario de jóvenes y observa un acceso muy desigual al mercado laboral y educativo tanto en zonas urbanas como rurales, siendo la variable explicativa la pertenencia de clase social. Finalmente, en el capítulo 19, se aborda la heterogeneidad en la vejez y muestra el déficit de cuidado que sufre este grupo social.

Los trabajos ponen en evidencia que algunos supuestos que se manejan en ámbito académico, muchas veces, carecen de sustento estadístico, como ocurre en materia de brecha salarial entre clases, el peso de la clase social de origen, la feminización de las tareas de cuidado y lo determinante que puede ser nacer en una región u otra de la Argentina.

Este libro va mucho más allá de un análisis epistemológico y ontológico de la estructura social argentina: su preocupación trasciende el diagnóstico e incorpora el diseño de posibles respuestas a los problemas, lo que le otorga un indiscutible valor como herramienta para la formulación de políticas públicas. Como sintetizan Piovani y Salvia,

... más allá de contribuir al conocimiento científico en diferentes campos académicos de las ciencias sociales, los aportes del libro alientan, sin duda, a la renovación del debate político democrático sobre los proyectos posibles y deseables de país en el actual contexto histórico (p. 24).

Resulta destacable la red de instituciones que han sustentado la realización de un trabajo de tal complejidad y su sistematización: decanos de ciencias sociales, apoyo de universidades públicas de la amplia geografía nacional y el propio Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Ello le otorga una legitimidad institucional que, a su vez, demuestra la capacidad de trabajo en equipo dentro de las ciencias sociales argentinas, que, es de esperar, abre esperanzas de continuidad en la tarea académica que necesita una sociedad en continuo cambio.

La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual es una obra de consulta obligatoria para todos aquellos que quieran entender la estructura social con rigor científico. El resultado de la compilación es una producción académica de alto nivel, que ofrece una multiplicidad de enfoques, combinada con una nutrida perspectiva crítica, que permite una comprensión abarcativa de la sociedad argentina y constituye un instrumento indispensable de políticas públicas. La gestión requiere este tipo de conocimientos rigurosos y definitivos. La oportunidad de un comentario bibliográfico de una obra de estas características en una revista como *Estado abierto* es parte de la tarea de construir *puentes* necesarios entre el mundo académico y el ámbito de la administración y las políticas públicas.

Colaboraciones

Estado abierto es una revista científico-académica sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, los procesos de modernización y desarrollo de las capacidades estatales, el empleo público, y los aspectos centrales de la formación de las burocracias estatales y de la Alta Dirección Pública (ADP).

Los trabajos con pedido de publicación deben remitirse a la Revista vía correo electrónico a <estadoabierto@modernizacion.gob.ar>, con copia a <revistaestadoabierto@gmail.com>. Deben ser trabajos originales o inéditos, es decir que no hayan sido publicados en otras revistas. Se podrán presentar artículos y reseñas en español y portugués.

Preliminarmente, la Dirección y la Secretaría de Redacción de la Revista recibirán los trabajos, que se clasificarán acorde a la pertinencia temática y los requisitos formales. Con posterioridad, se evaluarán por réferis anónimos. Este proceso puede durar entre uno y seis meses como mínimo. Una vez finalizado, la Revista se pondrá en contacto con los autores para comunicarles la decisión de publicación. En caso de sugerencias o correcciones, los autores tendrán que dar cuenta de estas.

El envío de un artículo a la revista *Estado abierto* implica la cesión de la propiedad de los derechos de autor para que este pueda ser editado, reproducido o transmitido de manera pública para fines exclusivamente científicos, culturales o de difusión, sin fines de lucro.

Para la presentación de los trabajos, deberán observarse los siguientes criterios:

1. Los artículos deben enviarse a ambas direcciones electrónicas.
2. No deben exceder los 100 000 caracteres (con espacios), y las reseñas, los 3000. Esto incluye resúmenes y referencias bibliográficas.
3. Deberán presentarse en programa Word, en letra Arial número 12, a espacio sencillo. Se utilizará hoja A4, con margen superior de 3 cm; inferior de 2,5 cm; izquierdo de 2,5 cm y derecho de 2,5 cm.

4. El título estará alineado a la izquierda en negrita y en letra Arial número 14. Los nombres y apellidos de los autores se expresarán de igual forma, pero en letra itálica, número 12 (en caso de tratarse de dos o más autores, la y entre estos estará en redonda).
5. Toda aclaración con respecto al trabajo, así como la pertenencia institucional de los autores y dirección electrónica, debe consignarse mediante asterisco (y doble asterisco si fuese necesario) referido desde el título o el nombre del autor al pie de la primera página.
6. Las notas aclaratorias o comentarios deberán ir a pie de página. Deben evitarse notas al pie excesivas.
7. Toda referencia bibliográfica debe ir en el cuerpo del texto, no a pie de página, y deberá seguir el siguiente formato: apellido del autor y año, y número de página luego de dos puntos para los casos de citas textuales. Por ejemplo:

Varios países latinoamericanos son casos de democracia delegativa (O'Donnell, 1997).

«El presidente es considerado la encarnación de la nación y el principal definidor y guardián de sus intereses» (O'Donnell, 1997: 293).

Si la cita excede las 40 palabras, se la debe apartar del texto, quitarle las comillas, aplicarle sangría a ambos lados y reducir el cuerpo de la letra a 10.

El verdadero uso del multiculturalismo no habría sido, así, el de la lucha por el reconocimiento de las poblaciones subordinadas por la hegemonía cultural, sino que habría servido apenas para crear un nuevo nicho universitario, para beneficio de las audiencias de estudiantes de clases medias y superiores (Bourdieu y Wacquant, 1999: 10).

8. En las referencias bibliográficas desplegadas a final del artículo, debe respetarse el siguiente orden: apellido del autor, letra inicial del nombre del autor, año (entre paréntesis), título de la obra (entre comillas bajas si es un artículo; en itálicas si es un libro o título de una publicación), volumen, tomo, etc., lugar de edición y editorial.

Para libros y capítulos de libros:

Bourdieu, P. (2008). *Homo academicus*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Gutiérrez Márquez, E. (2013). «La ciencia política en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM». En Reveles, F. (coord.). *La Ciencia Política en México Hoy: ¿Qué sabemos?* México: UNAM y Plaza y Valdés.

O'Donnell, G. (1997). «¿Democracia delegativa?». En O'Donnell, G., *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.

Para revistas:

Altman, D. (2005). «La institucionalización de la ciencia política en Chile y América Latina: una mirada desde el sur». En *Revista de Ciencia Política*, 25, (1), pp. 3-15.

En este caso, el 25 corresponde al volumen de la revista, y el (1), al número.

Para diarios:

Malamud, A. (2016). «La utilidad de una provincia derrotada». En diario *Clarín*, 24 de marzo, p. 21.

Para participaciones en eventos científicos:

Rocha, C. (2012). «La ciencia política en Uruguay (1989-2009): Un estudio de los temas, teorías y metodologías predominantes en la investigación y la enseñanza en el Instituto de Ciencia Política». Ponencia presentada en el IV Congreso Uruguayo de Ciencia Política, noviembre, Montevideo, República del Uruguay.

Para publicaciones pertenecientes a organismos internacionales, dependencias públicas o diferentes tipo de organizaciones como ONG:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010: Censo del Bicentenario: Resultados definitivos*. Serie B N.º 2. Buenos Aires.

Para leyes, decretos y resoluciones:

República Argentina (2016). Ley N.º 27275, Derecho de Acceso a la Información Pública. Publicada en el B.O. el 29 de septiembre.

9. La bibliografía obtenida de espacios virtuales debe citarse de la siguiente forma:

Oszlak, O. (2016). «Hacia un Estado al servicio del ciudadano». En diario *La Nación* [en línea]. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1901788-hacia-un-estado-al-servicio-del-ciudadano>> [Consulta: 10 de octubre de 2016].

10. Todos los artículos deberán estar acompañados por un resumen en español y otro en inglés, de hasta 100 palabras cada uno. En caso de tratarse de un artículo en portugués, se agregará un resumen en español.
11. Los cuadros, diagramas e infogramas realizados en otros programas deberán enviarse en archivos aparte, y deberá señalarse específicamente el lugar en el cuerpo del texto donde deben colocarse. En la medida de lo posible, deben utilizarse programas generalizados y compatibles con Word. Cada elemento deberá contar con su propio archivo. Incluyendo los posibles cuadros, el artículo no podrá superar las 30 carillas en el formato antes mencionado. En caso de tratarse de algún tipo de fotografía, esta deberá tener una definición mínima de 250 jpg. Los esquemas mencionados deberán estar en blanco y negro.

Los editores no están obligados a mantener ningún tipo de comunicación con aquellos que hayan enviado sus trabajos, salvo que estos sean efectivamente publicados.

Se terminó de imprimir en
Imprenta de la Secretaría de Gobierno de Modernización
Av. Roque Sáenz Peña 511, Buenos Aires, Argentina
Marzo 2019

ea

A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective

David Valle-Cruz

davacr@uaemex.mx

Autonomous University of the State of Mexico

Rodrigo Sandoval-Almazan

rsandov@uaemex.mx

Autonomous University of the State of Mexico

Edgar A. Ruvalcaba-Gomez

edgar.ruvalcaba@uceca.udg.mx

University of Guadalajara

J. Ignacio Criado

ignacio.criado@uam.es

Autonomous University of Madrid

ABSTRACT

Artificial intelligence (AI) is the latest trend being implemented in the public sector. Recent advances in this field and the AI explosion in the private sector have served to promote a revolution for government, public service management, accountability, and public value. Incipient research to understand, conceptualize and express challenges and limitations is now ongoing. This paper is the first approach in such a direction; our research question is: What are the current AI trends in the public sector? In order to achieve that goal, we collected 78 papers related to this new field in recent years. We also used a public policy framework to identify future areas of implementation for this trend. We found that only normative and exploratory papers have been published so far and there are a lot of public policy challenges facing in this area, and that AI implementation results are unknown and unexpected; since there may be great benefits for governments and society, but, on the other hand, it may have negative results like the so-called "algorithmic bias" of AI when making important decisions for social development. However, we consider that AI has potential benefits in the public health, public policies on climate change, public management, decision-making, disaster prevention and response, improving government-citizen interaction, personalization of services, interoperability, analyzing large amounts of data, detecting abnormalities and patterns, and discovering new solutions through dynamic models and simulation in real time.

CCS CONCEPTS

• Computing methodologies → Theory of mind.

KEYWORDS

Artificial Intelligence, Public Policy, Government

ACM Reference Format:

David Valle-Cruz, Edgar A. Ruvalcaba-Gomez, Rodrigo Sandoval-Almazan, and J. Ignacio Criado. 2019. A Review of Artificial Intelligence in Government and its Potential from a Public Policy Perspective. In *dg.o 2019: 20th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2019)*, June 18–20, 2019, Dubai, United Arab Emirates. ACM, New York, NY, USA, 9 pages. <https://doi.org/10.1145/3325112.3325242>

1 INTRODUCTION

In recent years, Artificial Intelligence (AI) has become a topic of interest to different nations. Several governments all over the world are beginning to study the implementation and potential benefits of technologies based on AI techniques to digitalize and improve E-Government. Some countries such as China, the United States of America, Argentina, Mexico, and the European Union, have already implemented some AI techniques to improve internal government processes, the provision of services and interaction with citizens. The study of AI began in the 40s, in the field of computer science, however, its application, implementation and consequences in the public sector have been studied ever since. AI in government involves the design, building, use, and evaluation of algorithms and computational techniques to improve the management of public agencies [8]. Governments and institutions are responding to the demands of a rapidly-changing society. Among many significant trends, some facts should be considered: the incremental needs and demand of services implemented by governments, the limitations imposed by costs and time, and the quality of services: public value. We have witnessed the rapid evolution of AI due to the development of new chips, new materials (such as graphene), and increased computational power have allowed operations to run at a speed that was previously unthinkable. But, what has been the impact of AI evolution on Public Administration? In the field of machine learning, AI has found the engine that is increasingly used to support public administration in multiple tasks of public management such as decision making, in the handling of big data, public services, and public safety. This technological development works on the basis of the argument that "the more data governments and public institutions manage to integrate into their systems, the higher the capabilities of machine learning to make decisions based on this data will be" [6]. In this sense, it is important to keep in mind that the integrity of the data used to develop these algorithm-based systems is essential for making decisions with minimal errors. Therefore, if the quality of the information is poor, the output will be equally deficient. We know that AI has impacted business, governments, and people. A

Permission to make digital or hard copies of all or part of this work for personal or classroom use is granted without fee provided that copies are not made or distributed for profit or commercial advantage and that copies bear this notice and the full citation on the first page. Copyrights for components of this work owned by others than ACM must be honored. Abstracting with credit is permitted. To copy otherwise, or republish, to post on servers or to redistribute to lists, requires prior specific permission and/or a fee. Request permissions from permissions@acm.org.

dg.o 2019, June 18–20, 2019, Dubai, United Arab Emirates

© 2019 Association for Computing Machinery.

ACM ISBN 978-1-4503-7204-6/19/06...\$15.00

<https://doi.org/10.1145/3325112.3325242>

familiar example is the use of voice-controlled smart phone assistants such as Google Now, Alexa, Cortana, and Siri. Other examples are traffic maps with Google Maps, Waze, and different shopping experiences that range from Amazon Go Supermarkets to Chinese Alibaba online stores. The use and potential of AI in business is just a click away. However, we do not know what the implications of AI in the public sector are. Given the recentness of the implementation of this trend, many governments are waiting to understand this technology and find important applications to their field of research. Our leading research question could well be: “What are the current AI trends in the public sector?”. Then, the purpose of this paper is to study the implications of AI in the public sector. This paper is based on reviews of AI in the literature. This is the reason why we used two methods to organize our data collection from papers on the topic. The first one is through text mining techniques; the second method is to utilize the policy-making framework to classify different implementations of AI. The remainder of this paper is divided into six sections; including the foregoing introduction. The second section shows concepts and theory related to AI, in order to answer the question: what is Artificial Intelligence? The third section answers the question: what is Artificial Intelligence in government? The fourth section explains AI from the point of view of the framework of the policy-cycles, the fifth section shows discussion, and the final section are conclusions about the research.

2 AI: CONCEPTS AND THEORY

The aim of this section is to report on the current state of artificial intelligence in public administration. First, we give our appraisal of the concept of AI in international literature addressing related notions derived from text-mining research. Then, we tackle with the notion of AI and its implications for this paper regarding different perspectives that we have identified in the international literature. From here, this section moves forward by presenting the most important techniques related to AI in current operation. This conceptual and theoretical approach to AI open ups the gate to the next section about the application of AI in government.

2.1 AI’s Approach to the concept AI meta-analysis

Literature related to AI in the public sector is scarce; for this reason, analyzed papers were selected by searching for the key phrases: “Artificial Intelligence”, “Artificial Intelligence in Government”, “Artificial Intelligence in the Public Sector”, and “Artificial Intelligence in Public Administration”, on Google Scholar. The search found approximately 250 papers with publication dates from 1970 to 2018, the search and analysis were conducted from September 2017 to January 2019. The documents that were discarded did not relate to the issue of artificial intelligence in the government, or the content was not sufficient to add to the analysis, was not relevant, or was not sufficiently substantiated to be thoroughly reviewed. First, the titles and abstracts of each document were reviewed, then the importance or relevance to the literature was reviewed and finally the content: reading the document, in addition to applying text mining. A total of 921,688 words were found using text-mining tools to search PDF documents. 51,028 were different words, but the words most frequently, or most commonly used in the literature

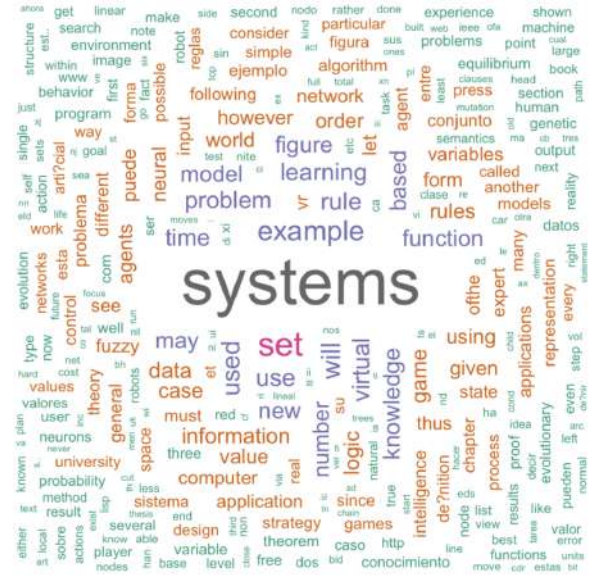


Figure 1: Word cloud made from reference sources on AI in 2018

Table 1: References sources analyzed

Reference sources	Quantity
Journal papers	40
Books	13
Book chapters	4
Conference proceedings	5
Reports	5
Webpages	11
Total	78

are: “systems” (6,678 occurrences), “set” (3,019 occurrences), “example” (2,373 occurrences), “will” (2,172 occurrences). Other important words were: “learning”, “virtual”, “problem”, “knowledge”, “model”, “information”, “neural”, “network”, “computer”, and “application”. Figure 1 shows a word cloud for all the words found to have a frequency greater than 100 in the documents related to AI. Finally, we analyzed 78 specialized papers. The different reference sources consisted of journal papers, books, conference proceedings papers, reports, and web pages (See Table 1).

Holistically, these references highlighted that, in the literature of AI, in general terms, there are only system prototypes that will be used in the future for automation by means of techniques such as artificial neural networks, which will provide knowledge and learning to virtual applications. At the same time, in the literature on AI issues are discussed about the future creation and generation of intelligent systems as a result of the design of algorithms and computer software. These technologies will serve to solve problems, based on the simulation and modeling of learning and knowledge, through techniques such as virtual reality, expert systems, intelligent agents, genetic algorithms, artificial neural networks, fuzzy logic, robotics, and machine learning. The applications generated

with these techniques will be used to generate specialized software, machines, and artefacts for the intelligent automation of the daily activities and processes of the organizations. Related to the current state of AI, the seminal work by Pamela McCorduck was a guideline to start thinking in terms of AI [19]. However, this work has an important background from 1977; this paper summarizes the different efforts and perspectives of AI until its publication. It includes new elements that expand the field such as rules, frames, model-based reasoning, case-based reasoning, Bayesian updating, fuzzy logic, multi-agent systems, swarm intelligence, genetic algorithms, neural networks, and hybrids such as blackboard systems [10]. The authors address conclusions exploring benefits such as reliability and consistency, automation, speed, improved domain understanding, and how new approaches to software engineering are linked to AI as well as future contributions of AI to the world of academia. Fifty years later, Hoppgood published a chapter in a book celebrating the anniversary of the Darmouth Conference in which this concept came alive. This chapter collects some experiences and advances in the field of AI in the last decades on various topics such as Bayesian updating, fuzzy logic, multi-agent systems, swarm intelligence, genetic algorithms, neural networks, and hybrids such as blackboard systems [13]. A complementary research project on AI advances was undertaken by Ravelo and Carbonell, this paper reports on the current state of AI in the academic literature [23]. The authors collected references from SCIMAGO journals from quartile 1 (Q1) on the topic from 2006 to 2010. They found that the most productive journals in this field are: Foundations and Trends in Machine Learning; Synthesis Lectures on Artificial Intelligence and Machine Learning and Evolutionary Intelligence. Also, this research project provides consistent evidence that literature on AI field has grown considerably during this time frame: 2006-2010. This growth, however, has been irregular. They found several links with other fields such as medicine and informatics, but very few on AI in government specifically. Authors concluded that despite the problem of the research on artificial intelligence being published in these journals from big publishing houses and difficult citation, it was possible to understand the dimensions and growth of the phenomena for the Spanish-speaking group of researchers. Wirtz, Weyerer, and Geyer classified artificial intelligence in government into five categories: AI government service, working and social environment influenced by AI, public order and law related to AI, AI ethics and AI government policy [33]. However, little has been found about the implications of the design, implementation, and use of AI, especially in government.

2.2 What is Artificial Intelligence?

An important concept to be dealt with before talking about AI is the term “intelligence”. The Essential English Dictionary defines “intelligence” as the “ability to think and understand instead of doing things by instinct or automatically”. According to the Merriam-Webster Dictionary “intelligence” is “the ability to apply knowledge to manipulate one’s environment or to think abstractly as measured by objective criteria”. Raymond Kurzweil defines “intelligence” as the ability to use optimally limited resources -including time- to achieve such goals [16]. According to Tanimoto, some important aspects of human intelligence are “the use of intuition, common

sense, judgment, creativity, goal-directedness, plausible reasoning, knowledge and beliefs” [29]. But what is AI? In the next section, we conceptualize it. Intelligence is a feature and ability -not specific to humans- to reason, think, and feel, but it is important to mention that the relationship with other individuals is a quality of intelligence. AI can be understood as computational intelligence [22]. This means the intelligence shown by machines. Intelligent machines have the capacity to learn, rationalize, and process certain instructions to be followed or to perform an action. Although most definitions of AI refer to the simulation of human behavior, AI has expanded to behaviors that are not unique to humans. Currently, there are bio-inspired systems with models that simulate the behavior of different kind of animals or viruses. This can even include the creation of virtual pets. The first approximation toward the conceptualization of AI is very simple; the simulation of living beings’ behavior by means of intelligent software and machines. A more advanced AI is a problem-solving machine that can even acquire some learning [26]. Despite this fact, we lack a definitive concept of AI because it is in a constant process of evolution alongside technological advance. In later stages of development, knowledge is acquired, in addition to having beliefs, desires and intentions. And AI tries to simulate intelligent behavior. It is important to mention that AI is not only applied to machines (robots), but that AI is being created within computer systems (intelligent software). In addition, some applications of AI are not only accurate and fast, but they try to simulate the emotions and personality of the living beings. Toward a conceptualization of AI, Table 2 shows some concepts.

Thus, AI is the field of computer science that includes a series of techniques to create algorithms and intelligent machines that simulate individual and collective behavior, not only of human beings, but of any kind of living being, automating activities, learning and evolution, as well as improving performance and results obtained with or without the help of human beings. In the next section, we describe different contemporary AI techniques.

2.3 AI Techniques

The generation of software (algorithms) and hardware (machines) based on artificial intelligence (AI) uses different techniques. Some techniques are useful for generating learning, others evolve and others are based on data analysis, and robotics. However, AI applications are a mixture of different techniques, these techniques are developed in software and others in hardware, or a mixture of the two. Some software-based techniques are artificial neural networks, evolutionary computation (consisting of genetic algorithms, evolutionary strategies, and genetic programming), fuzzy logic, intelligent systems, multi-agent systems, natural language, expert systems, learning classifier systems, automatic learning, and deep learning. Other AI techniques, in software, are data mining, text mining, and sentiment analysis. Among the techniques based on hardware, we mainly have robotics, autonomous vehicles, artificial vision, and virtual reality. All these AI techniques will have an impact on organizations. In this manner, organizations will implement a series of emerging technologies that will be useful for mass process automation, cost and error reduction, increase efficiency and competitiveness, the creation of value, and fraud avoidance [32]. This situation will impact on the performance and development

Table 2: Conceptualization of AI

Author	Conceptualization
Tanimoto (1987)	Artificial Intelligence is both an art and a science. The activity of developing intelligent computer systems employs both proved mathematical principles, empirical results of studying previous systems, and heuristic, pragmatic programming techniques [29].
Nebendah (1988)	The field of study that focuses on the explanation and emulation of intelligent behavior based on computational processes that use the experience and continuous knowledge of the environment [20].
Rich et al. (1994)	Capacity that machines have to perform tasks that humans do [24].
Bar-Cohen (2005)	AI is the scientific understanding of the mechanisms underlying thought and intelligent behavior, and their embodiment in machines [1].
Romero et al. (2007)	AI is the branch of science that is responsible for the study of intelligence in artificial elements and, from the point of view of engineering, proposes, the creation of elements that have an intelligent behavior. In other words, AI aims to build systems and machines that exhibit a behavior that if carried out by a person, it would be said to be intelligent [25].
Russell and Norvig (2016)	AI is a branch of computer science that studies the computational requirements for such tasks as perception, reasoning, and learning, to allow the development of systems that perform these capabilities [26].
Castro and New (2016)	AI is a field of computer science devoted to creating computing machines and systems that perform operations analogous to human learning and decision-making [5].

of governments throughout the world. Artificial neural networks are based on the learning that is generated in neural networks in the brain so that neurons are interconnected forming synapses, which changes the existing connections between neurons. These types of techniques represent learning. Evolutionary computation techniques, such as genetic algorithms, are based on genetic operators such as crossing, mutation, selection, and adaptation: they are based on evolution and natural selection. This type of techniques represents the evolution of the species in computational algorithms. Fuzzy logic differs from traditional logic because it allows for a threshold or range of possibilities, not just two values (true or false). An example of fuzzy logic is the representation of emotional states with different levels, not just two states: happiness, sadness or joy. With fuzzy logic, it is possible to represent different states, within a range from the highest degree of sadness (the least degree of joy) to the greatest degree of joy. This is very similar to a Likert scale, but in fuzzy logic, each value is within a range of possibilities and some values can be found on two scales at the same time. Intelligent agents are important for AI because the internal process of AI algorithms can be represented by an architecture of intelligent agents. An intelligent agent, interacts with its environment, has sensors, effectors and responds (reactively or proactively) to the stimuli of the environment. An intelligent agent is an intelligent system process. And a set of intelligent, interacting agents is called

a multi-agent system. In the future, information systems and operating systems will be based on this type of process, very similar to Jarvis, IronMan’s virtual assistant. Some software techniques, such as text mining, sentiment analysis, expert systems, and machine learning base their operation on techniques such as genetic algorithms, artificial neural networks, and fuzzy logic. This is even true in a mixture of different algorithms that form their entire system. When thinking about robotics, the first thing that comes to mind is hardware, however, there are robots programmed on the Internet: in software, without any physical component. Techniques such as artificial vision, autonomous vehicles and virtual reality base their algorithms on software techniques, but which are programmed and embedded in hardware. The generation of AI, not only requires knowledge of the techniques mentioned above, because to program a robot and model its hardware, a sound knowledge of the following areas is required: physics, biology, electronics, and programming, to mention a few. To design an intelligent agent requires the use of evolutionary techniques of computation, artificial neural networks, and neuroscience. For example, Siri uses the databases that Apple has, so data mining is applied, as well as natural language. In this way, some areas that fall within the realms of AI are: biology, neuroscience, linguistics, programming, statistics, operations research, game theory, among others. For this reason, in the final section, some of the applications for government are described, in other words: what is AI in government?

3 AI IN GOVERNMENT

The use of AI in Government could be traced back to the World War 2, when Alan Turing deciphered the Enigma machine to intercept Nazi communications. Barth’s approach reflects on the impact of AI on the government [2] and identified some dilemmas in this field, such as administrative discretion, responsiveness, judgment, and accountability of the use of these technologies in governmental public administration. Sloane documented the use of AI in the U.S. Military [27], especially on Navy Aircraft carriers. He argues in favor of two causes for the failure of the implementation of this technology: “(1) the innovation of having users, as opposed to the navy research and development bureaucracy, meant that the development function was in conflict with navy operational requirements and routines and (2) the technology itself was either inappropriate or perceived by operational experts to be inappropriate for the tasks of the organization” (page 80). Unstructured data, generated by Big Data, is useful in fields like public health, economic development, and economic forecasting. For example, researchers have observed a spike in Google search items for terms like “flu symptoms” and “flu treatments” a couple of weeks before there is an increase in flu patients going to hospital emergency rooms in a given region [18]. Later on, different algorithms and genetic algorithms were used to simulate the rocket launches during the space race fostered by NASA in the middle of the Cold War. Another more pragmatic approach to AI is the use of agent-based knowledge acquisition to foster the idea of agile public administration [4]. Recently, more applications of AI in the government have been created for different areas such transportation and crime risk. For example, Kouziokas [15] investigate crime risk prediction as a factor that contributes to safer travel in urban areas using artificial neural networks - an

example of AI. The authors compiled incidents of crime in the city of Chicago, using the Chicago Police Department database. This data was then organized into clusters, then “artificial intelligence was used in order to build and compare neural network forecasting models so as to find the optimum neural network model” (page 469). The product of this research was to predict some high crime risk transportation areas in order to avoid crime or to generate public policies to neutralize these threats. After running several models of neural networks, author concludes that AI is valuable and fruitful in the fight against crime. Another example of the use of AI is what has been developed by the Netherlands Defense Department, a report authored by De Spiegeleire, Maas and Sweijs [7] which has six sections. The most important sections are: AI - Today and Tomorrow and 4. Defense - Yesterday, Today and Tomorrow. An important contribution from this report was the classification on AI in areas of defense as follows: it differentiates between Artificial Narrow Intelligence (ANI) – machine intelligence that equals or exceeds human intelligence for specific tasks; Artificial General Intelligence (AGI) – machine intelligence meeting the full range of human performance in any task; and Artificial Superintelligence (ASI): machine intelligence that exceeds human intelligence in any task. (page 12) This 141-page report concludes with seven recommendations for tasks using AI in the field of defense, and proposes the idea of “defense and security ecosystem” as an integrated component for taking into account all angles and points of view as well as uses of this technology to address future threats in different situations for this country. Two important factors are the governance of AI and the risks involved in public administration decision making. Thierer, Castillo and Russell [30] have investigated this problem, their research describes some risks and governance problems that this technology could face in government, and proposes some guidelines for developing public policy. They propose a concept of permission-less innovation concept that refers to the idea that “experimentation with new technologies and business models should generally be permitted by default. Unless a compelling case can be made that an invention will bring serious harm to society, innovation should be allowed to continue unabated, and problems, if they develop at all, can be addressed later.” (Page 6) He also outlines a regulatory path for AI founded on the idea of permission-less innovation and flexibility. Thierer, Castillo and Russell conclude by dealing with ideas of privacy, discrimination and algorithmic transparency to promote the use of AI in Government and private enterprise [30]. These documented examples of the use of AI in the literature support the idea that this emerging technology has suddenly appeared in Public Administration.

4 AI AND PUBLIC POLICY

Our research proposes the framework of the policy-cycle to study the implications of artificial intelligence (AI) in the public sector. The public policy-cycle approach encompasses the different moments in which AI applications can have an impact on the activity of public sector organizations. Bireckland [3] considers the public policy-cycle as an appropriate framework for understanding the complexity of the public decision-making processes, as well as the actors involved in such processes. Thus, activities, actors and drivers of public policy can be considered within this framework.

Therefore, the utilization of AI in the public policy-cycle comprises its different interrelated stages [9]: agenda-setting, policy formulation, and decision-making, policy implementation, and policy evaluation. In each of these stages, the use of AI can be proposed, so that the impact can be empirically considered. The policy-cycle framework may facilitate the discussion about the implications of AI in different types of public organizations (local/municipal, regional/state or national/federal), as well as in different areas of activity (health, education, social benefits, security, tax, migration, etc.). Previous authors have studied the application of big data from the perspective of the policy-cycle approach [11]. These studies offer different results. At the same time, in this study we consider other holistic perspectives [21, 33] to comprehensively tackle AI in the public policy-cycle. Table 3 summarizes the public policy-cycle stages, main issues to be considered in each of them, the challenges and opportunities derived from the application of AI, and the negative implications.

Agenda-setting: One key aspects of agenda-setting is how some issues, and not others, embrace the attention of the public and policy makers. AI here has a clear impact and plays a key role in the agenda-setting process which is developed by new social media technologies, big data, etc., that frame social problems and make them suitable for the attention of policy-makers. Lazer [17] has suggested the risks of using social media as a means to create and follow debates in democratic systems. This is due to “filter bubbles” or “echo chambers”. Nonetheless, digital media and online politics are becoming major sources of information and part of an agenda-setting generation. Then, using algorithms and AI, governments may track almost instantaneously emerging topics and promote agenda points to collect data from different social media sources. This may help to identify citizens’ preferences with more accuracy and improve the breadth and scope of citizens’ participation in the process. As Pencheva et al. [21] suggest, agenda-setting can be improved in terms of accuracy, efficiency, and speed. Also, AI may increase the legitimacy of agenda-setting by giving governments the chance to foster a more inclusive and diverse dialogue with citizens. **Policy formulation and decision-making:** This second stage in the policy-cycle refers to the moment in which the policy agenda has been defined and now political actors deal with the different policy options available. Here, AI may also have a noticeable impact as the debate on different policy options moves forward and data and information on the issue come to the stage. As an example, cancer diagnosis using image recognition based on AI may help to decide how to invest in future decisions that need to be taken about hospitals or even if new specialist doctors are needed in a specific area of health [28]. At the same time, unstructured data may be available from different social media tools (blogs, social platforms, microblogging, etc.) and public organizations may retrieve ideas or feedback from these sources. Eventually, this process needs to be automated and AI will be an important source of text analytics or social data scouting. In this process, AI may help to reinforce accountability as governments need to be more responsible with the decisions taken and the policy options selected. Citizens and other political actors will be watching in real time with data and information flowing to decide on opportunistic political behaviors. **Policy implementation:** The policy-implementation phase refers to the execution of actions to enforce the decisions taken in the previous stages. This part of

Table 3: Policy-cycle and AI examples

	Issues and questions	Opportunities	Challenges	Negative implications
Agenda-setting	How to identify and select social problems? How to make possible unconventional problems arise in the agenda-setting process?	Accuracy, efficiency and speed; legitimacy and collaboration.	Noise, digital divide, cumbersome nature of democratic process	Some governments may be excluded because of the diversity of needs, not just technological ones.
Policy formulation and decision-making	How to identify and select policy alternatives? How to promote alternative solutions?	Accountability and trust	Noise, digital divide	Given the diversity of needs and the increasing digital divide, the complexity of analysis increases. The cultural and social factors, as well as the digital divide and lack of connectivity in some countries generate complexity in order to homogenize legislation.
Policy implementation	How to manage real time evidence from implementation? How to deal with the immediateness of change?	Cost saving; productivity gains; reduced fraud; better service provision	Goal displacement; loss of responsibility	The result can be dehumanization of daily activities, displacement of people from their workplaces and a high dependence on intelligent technologies.
Policy evaluation	How deal with assessment of real-time data? How to perform holistic analytics?	Improve policy analysis; real time monitoring; experimentation with new service models	Data obsolescence; data homogeneity; lack of theoretical frameworks in data analytics	

the policy-cycle has been more accurately studied in the literature as it includes the majority of projects developed and is up-to-date in terms of AI in public sector organizations. Utilization of AI and big data in the implementation of a policy may be related to two aspects, following Höchtl et al. [12]. On the one hand, they may facilitate highlighting issues that could be implemented with different levels of intensity. On the other hand, data and information sources for the implementation of policies may be reinforced and sped-up with AI analytics. In this regard, continuous improvements in the process of real-time data analytics may facilitate large-scale improvements of city traffic as policy-makers can benefit from automation. Consequently, policy implementation may improve service delivery regarding the individualization and capacity to profile users according to socio-demographic features or behavioral patterns. Some tax agencies worldwide are profiling individuals and/or enterprises to further progress the the fight against fraud by designing incentives oriented to raising tax-payers’ commitment. Also, police departments are using AI to monitor crime and identify patterns of incidents of crime. Policy evaluation: Evaluation is another phase in the policy-cycle with a high potential to be transformed by AI in public administration. In this case, evaluation may be altered by the capacity to detect irregularities and produce caveats when required. Some authors suggest that evaluation using data and AI will transform the notion of evaluation itself [12]. In other words, AI and big data will facilitate the embedding of evaluation in each phase of the policy-cycle, superseding the notion of evaluation only happening at the end of the policy process. Therefore, AI will make evaluations that are delivered in real time from the very beginning of the implementation, giving birth to the notion of continuous evaluation in governments and public administrations. Nonetheless, this AI and data-driven approach to evaluation may result in a lack of substantive theory for understanding the implications of data (something that is already happening in applied social science research). To put it differently, if governments and public administrations address AI and big data, we may be looking

too much at very specific and immediate situations and problems, instead on holistic situations and underlying causes of problems. And this situation may be exacerbated in cases in which accuracy and homogeneity of data is not guaranteed. Consequently, AI will change the policy-cycle process in one way or another, opening up new opportunities, but also challenges and negative implications, from agenda-setting to evaluation processes. Meanwhile, AI and the capacity to learn from public policy are emerging as a source of new opportunity in the public sector, bearing in mind that data is at the heart of public sector organizations and AI-mediated activities are based on learning processes nurtured by data-intensive activities. The new opportunities of AI in the public sector derive precisely from the data-driven nature of public institutions. At same time, the challenges also come from the same source. In fact, looking at the public sector (and the policy-cycle) holistically, it seems that the landscape is rapidly changing, including service models and human behavior inside and outside public organizations. Although there are some papers in the literature that explain the potential benefits or applications of AI in the public sector, they do not mention or describe the intelligent techniques used for its implementation. Table 4 shows some applications of AI linked to the policy-cycle, as well as the techniques identified in each of them.

However, very few applications have completed the entire cycle. Some of the public policies, prior to the implementation of AI in the government, must be linked to digitization, reduction of the knowledge gap, data privacy and access to information. There must also be training for administrators and operators of AI, as well as policies that focus on the relocation of personnel who will be replaced by AI. Particularly in developing countries, it is important to extend the coverage of Internet and GPS services, since different devices, such as autonomous vehicles, as well as intelligent houses, buildings, and cities, require intensive use of this type of information technology. On the other hand, and with the generation of large amounts of data (Big Data) due to social media, as well as distributed databases containing the information of citizens, government officials and

Table 4: Applications of AI and the policy-cycle

Application	Agenda-setting	Policy formulation and decision-making	Policy implementation	Policy evaluation or result	Artificial Intelligence Techniques	
Public health	Public health. Patients now expect service of the highest standard, efficiency and quality in all aspects of their lives.	Analyze the risk of getting sick, by means of an algorithm with your clinical, demographic, laboratory and behavioral data. Create predictive analysis to make informed decisions.			Artificial Intelligence Program dedicated to collecting information for understanding and addressing environmental problems.	Big data, Data Mining and Machine Learning.
Climate change	Climate change	Commercial transactions integrated by artificial, cognitive and conversational intelligence.				Big data, Data Mining, Pattern Recognition, and Machine Learning.
Conversational Bots	Reduce waiting times and reduce administrative bureaucracy.	Automatic learning models to calculate how pollution expands. Use of sensors and sources of pollution, climate and air movement to anticipate how intense pollution will be in various neighborhoods.				Natural Language Processing, Intelligent Agents, Affective Computing, and Big Data.
Air quality	Environment.	Detection of companies that simulate operations or evade their tax obligations.	Pollution forecast 10 days in advance.	Avoid drastic measures such as reducing the number of cars on the streets or suspending work at some factories for a certain period of time.		Pattern Recognition, Data Mining, and Machine Learning.
Tax obligations		Automation of repetitive processes.				Big Data, Data Mining, and Machine Learning.
Open Government	Real-time response for citizens and remote completion of procedures	Automation and circulation of network content from personal data.	Implementation of smartphone-friendly procedures.	Adaptation of digital services to users' needs.		Natural Language Processing, Multi-Agent Systems.
Public administrations, government actions and political campaigns.	Dissemination of information from politicians or the government.		Algorithmic communication.	Irregular degree of development.		Big Data, Machine Learning, Multi-Agent Systems, and Natural Language Processing.

politicians, it is necessary to generate sophisticated security mechanisms that ensure the care of information, in turn, create openness of data that generates valuable information for governments and citizens. Likewise, public policies must consider, as a fundamental part, legislation on the use and application of AI for the well-being of nations and the generation of public value. After explaining the importance of considering public policies as an area of opportunity for the implementation of AI, it is possible and important to think about concrete scenarios of AI application. For example, when there is some benefit such as receiving a social service or a scholarship, with AI, the profile of the beneficiaries could be weighted using algorithms and data provided by the government offices. However, what would happen if the data had historical, gender, age, or other biases? Most likely, this intelligence would exhibit biased results. In this sense, the control of experts in public policy issues is crucial for monitoring the results of this new technology. As we can see, AI and algorithms can positively and/or negatively affect public decisions. In this sense, the incorporation and implementation of public-sector AI into the cycle of public policies can be a strategy that minimizes biases and controls the risks of applying unequal or unfair treatment. At the same time, one may say that AI and algorithms will transform public organizations and policies, however it is not clear the scope and implications of those changes and the consequences for the governance in our societies.

5 DISCUSSION

AI is not a new idea in the scientific world, however, problems such as computer processing capacity and the type of materials to design prototypes or devices suitable for AI, in previous years, did not allow the implementation of such technologies (although they are not yet sufficient, they are now more developed). Despite this, the solutions, algorithms, and prototypes that are beginning to be designed, as well as public policies, laws, and new forms of organization and work, are new, above all for the benefit of the government; therefore, there are a great number of new ideas, processes, and procedures that must be reorganized and restructured for the benefit of organizations and society. For this reason, the innovation, both technological and non-technological, that this type of intelligent technologies requires is emergent and exponential: we are beginning the fourth industrial revolution. According to [14], new technologies increase productivity and reduce the costs of goods and services at an accelerated pace, but the critical issue is that the amount of human labor needed to produce goods and services is reduced: technological unemployment. With the implementation of artificial intelligence in governments, the replacement of the human factor will be dramatic, and it will be necessary to think about where to relocate all those who work in the public services sector, as well as training them. In terms of public policies there are great challenges for governments around the world, because, nowadays, the results that the implementation of technologies based on AI are unknown and unexpected; since there may be great benefits in terms of automation, greater competitiveness, new opportunities, error reduction, efficiency, transparency, interoperability, social benefit, and public value, but, on the other hand, it may result in massive replacement of people in their daily activities, excessive

and inflexible control, lack of privacy, dehumanization, accentuation of poverty, and the so-called "algorithmic bias" of AI when making important decisions for social development [28, 31]. So, it is urgent to train experts in the area, train employees, raise awareness in society, give AI classes from the basic level of education, design prototypes, generate public policies and legislation, as well as create the appropriate infrastructure for the implementation of AI. The digital divide is critical in developing countries and with the implementation of AI, this gap can grow and be more exclusionary, accentuating serious problems in our society, such as poverty and the use of intelligent technologies in an elitist way for people who can acquire or understand them. It will also be necessary to develop contingency plans that consider the failure of AI or if its operation gets out of control. For this reason, it is essential to generate inclusive public policies that consider the unexpected effects of AI, as well as to create a global legal framework that determines the adequate and ethical uses of artificial intelligence.

6 CONCLUSIONS

The aim of this investigation was to understand up-to-date published research in the field of AI in the Public Sector. Our research question was: What are the current trends in AI in the public sector? Using the categories developed by Wirtz [33]: AI government service; AI public order and law; AI ethics, and AI government policy, our research focused on the latter. At this stage, we found that AI is not completely understood in the public sector. The need for a conceptual framework, including conceptual boundaries, and the definition of areas of future development and challenges are also tasks that are still missing in the research. Here, we propose the concept of AI as: "the field of computer science that includes a series of techniques to create algorithms and intelligent machines that simulate individual and collective behavior, not only human beings, but of any kind of living being, automating activities, learning and evolving, as well as improving performance and the results obtained without the help of human beings". From here, another finding of our work is that published research on AI reveals it is being used by governments for defense purposes and military uses. The most recent research began with public management, mapping, and accountability. Using public policy, we found several applications in public health, public policies on climate change such as air quality; in the field of public management, the development of policies for open government, are identified in our research. Another finding: according to the text mining applied to the documents analyzed, the most important word found was "systems". This means that AI techniques will be used to develop a new generation of hardware and software. These new applications will be used by organizations around the world to automatize processes and manage information and knowledge. AI will be useful in the decision-making process as well as disaster prevention and response, it will detect changes in the environment, it will improve government-citizen interaction, personalization of services, and interoperability, it will analyze large amounts of data, detecting abnormalities and patterns and discovering new solutions through dynamic models and simulation in real time. Nowadays, different government data and information have been uploaded to the Internet. Some of these data have been

put into the public domain and can be accessed by citizens, organizations, and researchers. Furthermore, every day petabytes and petabytes of data are generated through social media, generating Big Data. In terms of public policy, it is important to point out the dangers of AI. The error in these systems can have very delicate implications, for example, the scalability of making automatically biased decisions that can affect large sectors of the population. These errors may particularly affect minorities and vulnerable communities, because these systems use statistical models that give priority to general standards. In this sense, it is very important to investigate practical cases where public policies are examined in order to detect errors and correct them. Careful analysis of the implementation of AI should contribute to refining the policies and implementation mechanisms. Some of the gaps in the literature are difficult to answer, as there are no documented success cases about their use in government. In addition there are two perspectives with very different directions, some of the results of the implementation of the technology are promising and beneficial, which will improve the quality of life of people, as well as the generation of public value, efficiency, and transparency in government; on the other hand, there is a trend that considers that intelligent automation of organizations will lead to dehumanization, individualism, and replacement of people in different daily activities, as well as a threat by not understanding how artificial intelligence will work, or how it will make decisions by itself, without the help of the human being, especially when human intelligence is overcome. Some limitations of this paper are the lack of studies in the area of AI in government, as well as the lack of government services and processes based on AI techniques. However, for future work, we will study by beginning with different kinds of research paradigms for the implementation of AI in organizations. We will apply some of these techniques to social media analysis and big data. At the same time, we conclude that intelligent techniques will be useful in the decision-making process, cost reduction, fighting corruption, detecting changes in the environment, disaster prevention and response, government-citizen interaction, personalization of services, interoperability, and value creation. Finally, this paper focused on the public policy research field, however it could be addressed looking at other lenses such as ethics, legal concerns of AI and public services. This is a first glimpse of the use of this new trend in the public sector, many achievements, challenges, and problems lie ahead in the near future.

REFERENCES

- [1] Yoseph Bar-Cohen. 2005. Biomimetics: mimicking and inspired-by biology. In *Smart Structures and Materials 2005: Electroactive Polymer Actuators and Devices (EAPAD)*, Vol. 5759. International Society for Optics and Photonics, 1–9.
- [2] Thomas J Barth and Eddy Arnold. 1999. Artificial intelligence and administrative discretion: implications for public administration. *The American Review of Public Administration* 29, 4 (1999), 332–351.
- [3] Thomas A Birkland. 2015. *An introduction to the policy process: Theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- [4] Alexander Boer and Tom Van Engers. 2011. An agent-based legal knowledge acquisition methodology for agile public administration. In *Proceedings of the 13th International Conference on Artificial Intelligence and Law*. ACM, 171–180.
- [5] Daniel Castro and Joshua New. 2016. The promise of artificial intelligence. *Center for Data Innovation, October* (2016).
- [6] Cary Coglianese and David Lehr. 2016. Regulating by robot: Administrative decision making in the machine-learning era. *Geo. LJ* 105 (2016), 1147.
- [7] Stephan De Spiegeleire, Matthijs Maas, and Tim Sweijts. 2017. *Artificial Intelligence and the Future of Defense: Strategic Implications for Small- and Medium-Sized Force Providers*. The Hague Centre for Strategic Studies.
- [8] Kevin Desouza. 2018. Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities. *IBM Center for the Business of Government* (2018).
- [9] William N Dunn. 2015. *Public policy analysis*. Routledge.
- [10] Edward Feigenbaum, Pamela McCorduck, and H Penny Nii. 1988. *The rise of the expert company*. Vol. 240. Times Books New York.
- [11] Sarah Giest. 2017. Big data for policymaking: fad or fasttrack? *Policy Sciences* 50, 3 (2017), 367–382.
- [12] Johann Höchtl, Peter Parycek, and Ralph Schöllhammer. 2016. Big data in the policy cycle: Policy decision making in the digital era. *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce* 26, 1-2 (2016), 147–169.
- [13] Adrian A Hopgood. 2005. The state of artificial intelligence. *Advances in Computers* 65 (2005), 1–75.
- [14] John Maynard Keynes. 2010. Economic possibilities for our grandchildren. In *Essays in persuasion*. Springer, 321–332.
- [15] Georgios N Kouziokas. 2017. The application of artificial intelligence in public administration for forecasting high crime risk transportation areas in urban environment. *Transportation research procedia* 24 (2017), 467–473.
- [16] Ray Kurzweil. 2000. *The age of spiritual machines: When computers exceed human intelligence*. Penguin.
- [17] David Lazer. 2015. The rise of the social algorithm. *Science* 348, 6239 (2015), 1090–1091.
- [18] Steve Lohr. 2012. The age of big data. *New York Times* 11, 2012 (2012).
- [19] Pamela McCorduck, Marvin Minsky, Oliver G Selfridge, and Herbert A Simon. 1977. History of Artificial Intelligence. In *IJCAI*. 951–954.
- [20] D Nebendah. 1988. Sistemas expertos. Ingeniería y comunicación.
- [21] Irina Pencheva, Marc Esteve, and Slava Jankin Mikhaylov. 2018. Big Data and AI—A transformational shift for government: So, what next for research? *Public Policy and Administration* (2018), 0952076718780537.
- [22] David Lynton Poole, Alan K Mackworth, and Randy Goebel. 1998. *Computational intelligence: a logical approach*. Vol. 1. Oxford University Press New York.
- [23] Arlen Martín Ravelo and Sergio Carbonell de la Fe. 2016. La producción científica en Inteligencia Artificial: revistas del primer cuartil indexadas en Scopus Sciverse. *Ciencias de la Información* 47, 2 (2016).
- [24] Elaine Rich, Kevin Knight, Pedro Antonio González Calero, Trescastro Bodega, et al. 1994. *Inteligencia artificial*.
- [25] JUAN JESÚS Romero, CARLOS Dafonte, AG Gomez, and F Penousal. 2007. Inteligencia artificial y computación avanzada. *Fundación Alfredo Brañas* 13 (2007).
- [26] Stuart J Russell and Peter Norvig. 2016. *Artificial intelligence: a modern approach*. Malaysia; Pearson Education Limited.
- [27] Stephen B Sloane. 1991. The use of artificial intelligence by the United States Navy: Case study of a failure. *AI Magazine* 12, 1 (1991), 80–80.
- [28] Tara Qian Sun and Rony Medaglia. 2019. Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly* 36, 2 (2019), 368–383.
- [29] Steven L Tanimoto. 1987. *The elements of artificial intelligence: an introduction using LISP*. Computer Science Press New York, NY, USA.
- [30] Adam D Thierer, Andrea Castillo, and Raymond Russell. 2017. Artificial intelligence and public policy. (2017).
- [31] David Valle-Cruz. 2019. Inteligencia artificial en números. *UNIVERSITARIA* 2, 13 (2019), 34–35.
- [32] David Valle-Cruz. 2019. Public value of e-government services through emerging technologies. *International Journal of Public Sector Management* (2019).
- [33] Bernd W Wirtz, Jan C Weyerer, and Carolin Geyer. 2019. Artificial Intelligence and the Public Sector—Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration* 42, 7 (2019), 596–615.



JESÚS MEDINA / PRESIDENTE

Asunto: Constancia de Cargo Desempeñado

A quien Corresponda:

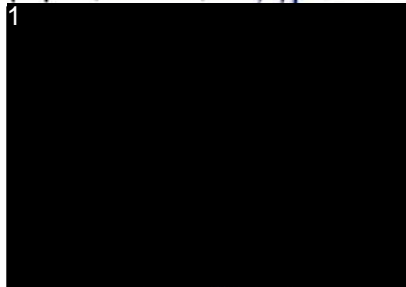
El que suscribe, **Jesús Arturo Medina Varela**, Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU), (organismo de la Universidad de Guadalajara), hago constar que, de acuerdo al archivo de la FEU, el **Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez** se desempeñó como *Miembro del Comité Ejecutivo* de la FEU en el periodo 2010-2013, durante el cual asumió el cargo de *Coordinador de Escuelas Preparatorias de la Z.M.G.* Durante su trabajo en la organización, el Dr. Ruvalcaba, se encargó de diseñar políticas de impacto estatal y de coordinar diversos equipos de trabajo.

Sin más por el momento me despido agradeciendo sus atenciones y quedando atento para los efectos que la presente ocasione.

Atentamente

"Por una Verdadera, Cultura Política Estudiantil".

Zapopan, Jalisco, a 15 de Julio de 2019.



Jesús Arturo Medina Varela

Presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios.

Federación de Estudiantes Universitarios

Periférico Norte #799, Complejo Belenes CP 44500
Col. San José del Bajío, Zapopan, Jalisco, México.

Se eliminan los datos 1(Firma) Por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

ides Instituto de Desarrollo Económico y Social



Red Académica
de Gobierno Abierto

Aráoz 2838 ▼ 1425 Buenos Aires ▼ Argentina
Teléfono: (54 11) 4804-4949 ▼ Fax: (54 11) 4804-5856
Correo electrónico: ides@ides.org.ar

Constancia de Representante y Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) en México al **Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez.**

Esta representación implica poder avanzar, coordinadamente con Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) central, en iniciativas con universidades, instituciones públicas y organismos de la sociedad civil dentro de México, en consonancia con el marco Iberoamericano establecido por la RAGA.

La RAGA conjunta a académicos, funcionarios públicos e integrantes de sociedad civil organizada de toda la región iberoamericana a fin de compartir experiencias y desarrollar proyecto con la participación central de las universidades. También promueve la generación de espacios de cooperación a nivel local, regional, nacional y supranacionales en el sector académico, para difundir, investigar, enseñar y publicar avances en materia de *Gobierno Abierto*; transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, participación ciudadana, colaboración, apertura de datos e innovación pública.

Se entrega la presente constancia en Guadalajara, Jalisco, México, el día 9 de noviembre del 2018.

Ester Kaufman

Coordinadora de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA)
Directora del Programa de Estudios de Gobierno Abierto CIS-
CONICET/IDES



MADRID

Premios de Investigación 2018 sobre Economía Urbana de Madrid

Accésit, otorgado a:

EDGAR ALEJANDRO RUVALCABA GÓMEZ

Por la Tesis Doctoral:

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

*Decreto de 30 de noviembre de 2018 del Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda,
publicado en B.O.A.M. núm.8.302 de 20 de diciembre de 2018*

Madrid, a 21 de febrero de 2019



Jorge García Castaño

Delegado del Área de Gobierno de Economía y Hacienda

Ayuntamiento de Madrid



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología



Comunidad
PIRC
Programa Interdisciplinario
de Rendición de Cuentas



El Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (Comunidad PIRC) del Centro de Investigación y Docencia Económicas hace constar que el:

Dr. Édgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Es miembro regular de la Comunidad PIRC a partir de enero de 2019.

Ciudad de México, 23 de enero de 2019.



Mtro. Jaime Hernández Colorado
Coordinador Ejecutivo



**SISTEMA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN**
Massive Open Online Course

Ciudad de México, 06 de mayo de 2019

El Centro de Investigación y Docencia Económicas a través de la Red por la Rendición de Cuentas y el Programa Promoviendo la Transparencia en México de USAID otorga el presente

RECONOCIMIENTO

**A: Edgar Alejandro Ruvalcaba
Gómez**

Por concluir satisfactoriamente

Massive Open Online Course **“Sistema Nacional Anticorrupción”**



FEBRUARY 29, 2016

Edgar Ruvalcaba Gómez

has successfully completed

Democracia y decisiones públicas. Introducción al análisis de políticas públicas

an online non-credit course authorized by Universitat Autònoma de Barcelona and offered through Coursera



Joan Subirats, Jaume Blasco, Ismael Blanco, Quim Brugué, Raquel Gallego, Margarita León, Marc Parés
Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP)

COURSE CERTIFICATE



Verify at coursera.org/verify/8HH24GJEZ8S
Coursera has confirmed the identity of this individual and
their participation in the course.

HONOR CODE CERTIFICATE



This is to certify that

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

successfully completed and received a passing grade in

OG101x: Open Government

a course of study offered by DelftX, an online learning initiative of Delft University through edX.

Prof. dr. ir. Marijn Janssen

Professor at the Faculty of Technology, Policy and
Management

Delft University of Technology

Anneke Zuiderwijk

Researcher at the Faculty of Technology, Policy and
Management

Delft University of Technology



HONOR CODE CERTIFICATE

Issued April 27, 2016

VALID CERTIFICATE ID

[2fc5e190fde349caade371d82aa7acf6](https://courses.edx.org/certificates/2fc5e190fde349caade371d82aa7acf6)



Otorgan la presente CONSTANCIA a

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

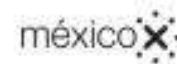
por haber concluido el curso masivo abierto en línea

Corrupción

Impartido por El Colegio de México, a través de la plataforma
MéxicoX.

Dra. Laura Flamand Gómez
Coordinadora General Académica
Dr. Fernando Nieto Morales
Profesor-Investigador

Este curso no acredita al participante como alumno oficial de la institución que lo imparte. No contiene créditos académicos ni revalidación académica en ninguno de los programas de estudios formales o de extensión.



Propuesta de Programa de Trabajo para la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco.

Por: Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Este documento presenta una propuesta de Programa de trabajo para la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco. Este Programa presenta una serie planteamientos analíticos, así como diversas acciones orientadas en fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y está diseñado para nutrirse de otras perspectivas y desarrollarse desde la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva, todo ello conforme al artículo 25 del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco, que señala las atribuciones de dicha Dirección.

La presente propuesta, tiene base, principalmente, en dos recientes publicaciones: “*La propuesta de Política Nacional Anticorrupción*” (2018) y “*Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción*” (2019), ambos documentos plantean información de total relevancia para el desarrollo de políticas públicas anticorrupción a nivel Estatal. Aunque también, se consultó diversa literatura del tema, entre los autores principales se encuentran Rose-Ackerman y Palifka (2016), Della Porta (2017), Olvera y Galindo (2019), y Arellano-Gault (2018). Vale la pena destacar que la Política Nacional Anticorrupción (PNA) ofrece un paraguas conceptual y metodológico para la acción de combate a la corrupción, mismo que puede ser adoptado en la construcción de las Políticas Estatales Anticorrupción (PEA).

Es labor elemental del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (SEAJ), definir, establecer, articular y evaluar las políticas públicas orientadas a la prevención y detección de hechos de corrupción, así como a la fiscalización y control de los recursos públicos. En este sentido, el SEAJ cuenta con una Secretaría Ejecutiva (SE) que funge como órgano de apoyo técnico del Comité Coordinador del Sistema Estatal, y que esta, a su vez, cuenta con una Dirección de Políticas Públicas, que apoyará en la elaboración de estudios, metodologías, indicadores y políticas integrales, así como en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Para el buen desarrollo de la política anticorrupción a nivel estatal (Jalisco), es pertinente tener una armonía con la política nacional, ya que al conformarse el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y desdoblarse este modelo a las entidades federativas (con base en el artículo 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2016), da lugar a un gran sistema que funciona con base a la coordinación y colaboración entre los distintos niveles de gobierno. Esto nos habla de la gran relevancia de conocer el funcionamiento del SNA y de la PNA. En este sentido, no se busca replicar las políticas nacionales a una esfera estatal, sino valorar y adaptar las políticas nacionales a un contexto y una realidad local en Jalisco.

Desde la PNA se han definido dos enfoques que parecen caracterizar la corrupción en México. Por un lado, la “corrupción como ilegalidad” y por otro la “corrupción como orden social”. Ambos son alarmantes y se requieren analizar desde enfoques como problemas de política pública distintos, ya que los primeros constituyen aquellos actos cometidos por servidores públicos, autoridades, empresarios o ciudadanos, que se reconocen fuera de la ley, mientras que el

segundo enfoque es una norma social reconocida, aceptada y aplicada que justifica la ocurrencia de hechos de corrupción, aunque ellos contravengan el marco legal.

Como se aprecia, la corrupción es uno de los grandes problemas públicos que se define como un orden social que basa sus formas de intercambio en relaciones particulares y de favoritismo. Según la propuesta de la PNA, se identifican cuatro causas de la persistencia del problema público: 1) Altos niveles de impunidad, 2) Persistencia de espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, 3) Débil involucramiento social en el control de la corrupción y, 4) Distorsión de las interacciones entre gobierno y sociedad. En este sentido, la manera en que se pueden prevenir, inhibir y sancionar estas causas es mediante el diseño e implementación de políticas públicas

Las políticas públicas configuran un elemento práctico fundamental para el combate a la corrupción y por ello pueden comprenderse como “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar-Villanueva, 2012). En este sentido, se busca que desde la *Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva* se aporte los recursos intelectuales, técnicos y metodológicos para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas anticorrupción en Jalisco.

Los trabajos de la *Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva* del SEAJ deben tomar como ideas fundamentales las sesenta prioridades de política pública que establece la propuesta de Política Nacional Anticorrupción. Estas prioridades se agrupan por cada uno de los cuatro ejes estratégicos. Cada prioridad cuenta con elementos para identificar características que pueden ser considerados por algunos entes públicos y sus homólogos en las entidades federativas. Sin duda, las prioridades configuran un cúmulo de alternativas que deben ser analizadas y adaptadas al contexto local, así como diseñadas, implementadas y evaluadas desde la Dirección de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del SEAJ.

La política anticorrupción para el Estado de Jalisco deberá tomar, inicialmente, los cuatro ejes estratégicos que se proponen en la PNA, para analizarlos y adaptarlos al contexto estatal. A su vez, al contar con un diagnóstico de la problemática en Jalisco, se desarrollará, al menos, un programa de implementación para cada uno de los ejes estratégicos que corresponden a:

- I. *Combate a la impunidad.*
- II. *Control de la arbitrariedad.*
- III. *Involucramiento de la sociedad.*
- IV. *Fortalecimiento de puntos de contacto entre gobierno y sociedad.*

Así mismo, para la articulación eficaz de cada uno de los ejes estratégicos de esta propuesta de política se tomarán en consideración cuatro principios transversales, que son:

- a) *Coordinación de las instituciones públicas.*
- b) *Derechos humanos.*
- c) *Gobierno abierto.*
- d) *Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.*

Aunque todos los principios juegan un rol relevante para la articulación de políticas públicas exitosas en materia anticorrupción, desde la Dirección de Políticas Públicas, se asumirán los pilares del gobierno abierto (transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, datos

abiertos, colaboración, y uso intensivo de nuevas tecnologías) como temáticas prioritarias para el desarrollo de propuestas de políticas públicas orientadas a erradicar la corrupción en Jalisco.

Entre los ejes y los principios mencionados, se configura de un primer marco analítico de política pública en materia anticorrupción aplicable en Jalisco (ver anexo 1). La Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco (y por consiguiente la Dirección de Políticas Públicas), deberá considerar para el desarrollo de las PEA, las recomendaciones que hace la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) en sentido de armonizar las políticas nacionales con las estatales. En este sentido destacan cinco recomendaciones:

1. Procurar que las PEA establezcan una visión estratégica de largo plazo, bajo una estructura similar a la de la propuesta de PNA.
2. Como parte del desarrollo de los diagnósticos de las PEA, se sugiere aprovechar los datos y la evidencia presentada en la propuesta de PNA, así como los insumos adicionales de información generados por la SESNA durante el proceso de integración de dicho documento.
3. Mantener, como parte de las PEA, los 4 ejes estratégicos de la propuesta de PNA (impunidad, arbitrariedad, involucramiento e interacciones).
4. Se recomienda incorporar en las PEA, previo análisis detallado, las prioridades de política que actualmente y previa aprobación del Comité Coordinador son consideradas en la propuesta de la PNA.
5. Como parte de las PEA, se sugiere incorporar secciones en las que definan premisas básicas sobre la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, que permitan guiar procesos futuros de planeación.

Con base en las recomendaciones mencionadas, se buscaría que la Política Anticorrupción en Jalisco refleje su contexto particular y pertinencia, en aras de resolver diversos problemas públicos. Esto se debe realizar con estudios específicos para identificar las áreas de oportunidad para la implementación de las políticas, de esta forma se obtendrá evidencia empírica y datos medibles para detectar los espacios vulnerables para la corrupción. Vale la pena mencionar que la *“Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción”* considera una herramienta para que las políticas estatales tengan una armonía con los ejes y prioridades de la propuesta de PNA (ver anexo 2), y con ello tener objetivos compartidos para el control de la corrupción, estableciendo procesos y herramientas de monitoreo, así como utilizar el modelo de evaluación y seguimiento de la corrupción que se propone dentro de la PNA (ver anexo 3).

También es importante contar con una política de integración de los planes y programas que surjan de las diferentes áreas de SEAJ (ver anexo 4). Esto tiene que ver con consolidar una estrategia que permita coordinar los acuerdos de los órganos colegiados del SEAJ (Comité Coordinador, Órgano de Gobierno y Comisión Ejecutiva), así como del Comité de Participación Social y el Sistema Estatal de Fiscalización. Esto deberá articular un proceso eficiente para el desarrollo de los trabajos del SEAJ y el seguimiento de los acuerdos, recomendaciones y resultados.

La Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ, será la principal área que proporcionará insumos analíticos, técnicos e intelectuales para la construcción de la política anticorrupción del Estado. Y también se convertirá en la principal área que generará estudios y datos que permitan conocer la realidad del impacto del problema de la corrupción en Jalisco. En este sentido, se asumirán las recomendaciones de la política nacional para los Estados, que nos habla sobre fortalecer los SEA promoviendo la colaboración entre las Secretarías Ejecutivas y los Comités de Participación Ciudadana, y de diseñar procesos de diálogo entre instituciones que forman los Comités Coordinadores y con organizaciones locales para la recopilación, procesamiento e

integración de datos y evidencia. Así mismo, la Dirección de Políticas Públicas, tendrá la labor de analizar la información se surge de procesos de consulta que servirá de insumo para el diseño de políticas anticorrupción particulares para Jalisco.

Con el fin de construir un programa de trabajo desde la Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ, es importante establecer etapas organizativas que permitan la generación de insumos estratégicos a manera de políticas públicas anticorrupción en Jalisco. Para comenzar los trabajos de la Dirección de Políticas Públicas, se proponen las siguientes cuatro etapas:

1. Diagnóstico del problema de corrupción en Jalisco.
 - Estudios de percepción sobre el fenómeno de la corrupción en instituciones públicas: encuesta (múltiples sectores) y entrevistas en profundidad.
 - Desarrollar “estudios de caso” en instituciones específicas.
 - Hacer “grupos focales” de expertos.
 - Analizar datos estadísticos relacionados con corrupción.
2. Diseño y formulación de estrategias de política pública anticorrupción en Jalisco.
 - Alineación de la Política Nacional Anticorrupción y Política Estatal Anticorrupción en Jalisco.
 - Alineación de la Política Estatal Anticorrupción de Jalisco y las Políticas Municipales Anticorrupción.
 - Estudios de viabilidad y factibilidad.
3. Definición de políticas públicas anticorrupción para su implementación.
 - Plan de acción de política pública anticorrupción Jalisco.
 - Generación de un abanico de políticas públicas.
 - Manuales anticorrupción (genéricos y particulares).
 - Plataforma digital de monitoreo de políticas e inteligencia anticorrupción.
4. Evaluación de las políticas públicas anticorrupción Jalisco.
 - Evaluación de impacto.
 - Evidencias con indicadores.
 - Informes de los resultados.
 - Foros de discusión de los avances del SEAJ.

Es importante que la Dirección de Políticas Públicas cuente con un listado de ideas para su posible desarrollo como políticas públicas anticorrupción en Jalisco. En este sentido, es importante considerar algunas de las prioridades de política pública contenidas en la propuesta de PNA, más algunas ideas con base a experiencias y tendencias internacionales en materia de combate a la corrupción. A continuación, se establecen algunas ideas generales de políticas públicas que podrían desarrollarse desde la Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ:

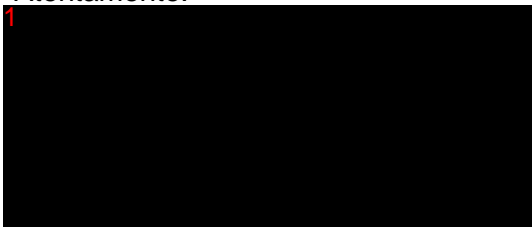
- Crear un plan estratégico de persecución de faltas administrativas y delitos asociados a la corrupción.
- Definición del proceso de coordinación interinstitucional para la prevención, identificación e investigación de delitos de corrupción.
- Establecer procedimientos y criterios para la identificación y el intercambio de información.
- Generar procesos de protección a denunciantes, testigos, peritos y víctimas de hechos de corrupción.
- Desarrollar sistemas de inteligencia (estandarizados e interoperables) orientados a la prevención, la detección y la investigación de faltas administrativas y delitos de corrupción.

- Plataforma digital para la sistematización de información, monitoreo y evaluación continua para las políticas anticorrupción (inteligencia anticorrupción).
- Establecer modelo de Gobierno Abierto para el SEAJ con diversos mecanismos de transparencia y participación ciudadana.
- Generar instrumentos orientados al servicio profesional carrera en todos los ámbitos y poderes de gobierno basados en el mérito, y habilidades de acuerdo con el perfil del puesto.
- Impulsar la adopción de políticas de integridad en los entes públicos.
- Definir un programa de certificación de servidores públicos en dependencias o unidades administrativas estratégicas para el control de la corrupción para Órganos Internos de Control y similares.
- Generar protocolos anticorrupción de actuación homogéneos en colaboración con organismos de transparencia, fiscalización, contralorías, etc.
- Impulsar el desarrollo, adopción y utilización de herramientas tecnológicas relacionadas con inteligencia artificial para el control de la corrupción en procesos institucionales.
- Promover esquemas de co-creación (participación y colaboración) con la sociedad civil (organizaciones, académicos, empresarios, etc).
- Impulsar la creación de Observatorios y Laboratorios de Innovación Social para el control de riesgos de corrupción.
- Regulación de los Lobbies y cabildeo de grupos de intereses.
- Establecer una política de transparencia dirigida a las formaciones políticas.
- Desarrollar una política estatal de datos abiertos (Ejemplo: *Follow the Money*, contrataciones abiertas, catálogo de programas sociales, etc).

La propuesta general de programa de trabajo para la Dirección de Políticas Públicas presentada, representa un documento de trabajo inicial, que busca establecer una estrategia y compromisos de política pública claros para el Estado de Jalisco. Así mismo, tiene el objetivo de guiar los esfuerzos de una política pública anticorrupción que permita controlar el fenómeno de la corrupción considerando las condiciones del contexto Jalisciense, pero asegurando una visión coordinada en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Quedo a su total disposición para resolver preguntas y/o discutir sobre cualquier argumento de esta propuesta de proyecto para la Dirección de Políticas Públicas de la SE del SEAJ.

Atentamente:



Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Aspirante al cargo de Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco.

Se eliminan los datos 1 (la firma). Por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

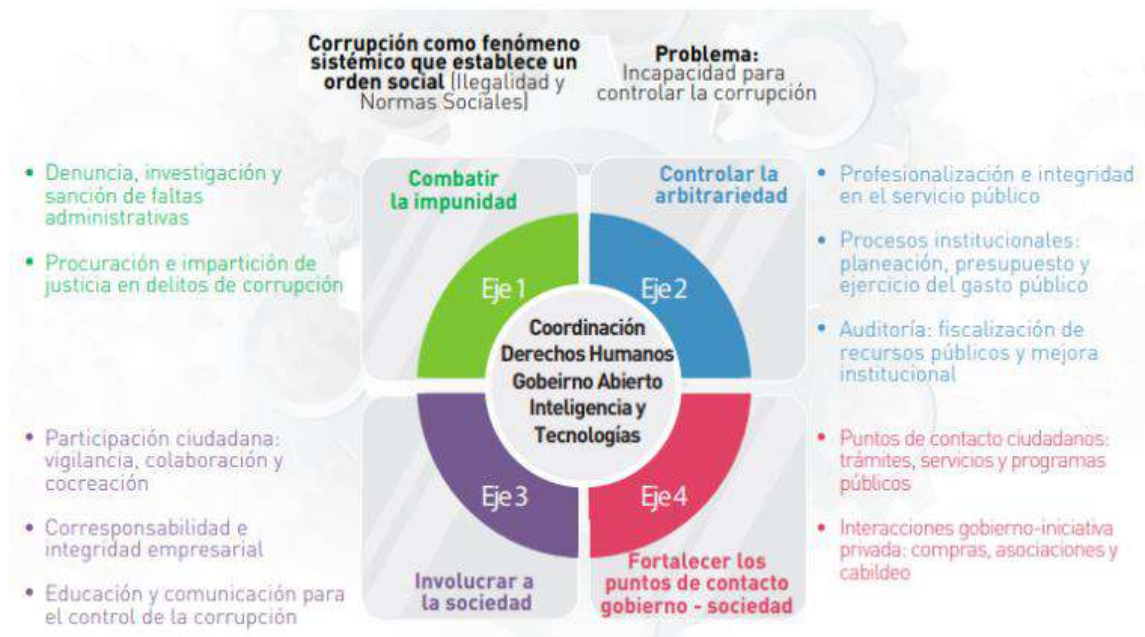
Referencias:

- Aguilar-Villanueva, L. (2012). *Política Pública*, México, EAPDF - Siglo XXI editores.
- Arellano-Gault, D. (2018). Corrupción ¿calle de una sola vía? La internalización del soborno en empresas en México. Iztapalapa. *Revista de ciencias sociales y humanidades*, 39(84), 163-190.
- Della Porta, D. (2017). *Corrupt exchanges: Actors, resources, and mechanisms of political corruption*. Routledge.
- Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco. (2018). Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 38, Sección III, Jalisco, México, 17 de mayo de 2018.
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. (2016). Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, México, el 18 de julio de 2016.
- Olvera-Rivera, A., & Galindo-Rodríguez, J. (Coordinadores). (2019). *Narrativas de los Sistemas Estatales Anticorrupción en México. Reflexiones desde lo local*. Serie de la Comunidad PIRC. Universidad Veracruzana-CIDE-PIRC. Colección Biblioteca, México.
- Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform*. Cambridge university press.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2018). Política Nacional Anticorrupción (Propuesta).
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción. (2019). Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción.

Anexos:

Anexo 1.

Ejes Estratégicos y Principios Transversales de la Política Nacional Anticorrupción



Fuente: Propuesta de Política Nacional Anticorrupción

Ejes y principios transversales de la propuesta de PNA



Fuente: Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción

Anexo 2.

Esquema de alineación: propuesta de PNA, PEA y Programas de Implementación



Fuente: Guía para el diseño de Políticas Estatales Anticorrupción

Anexo 3.

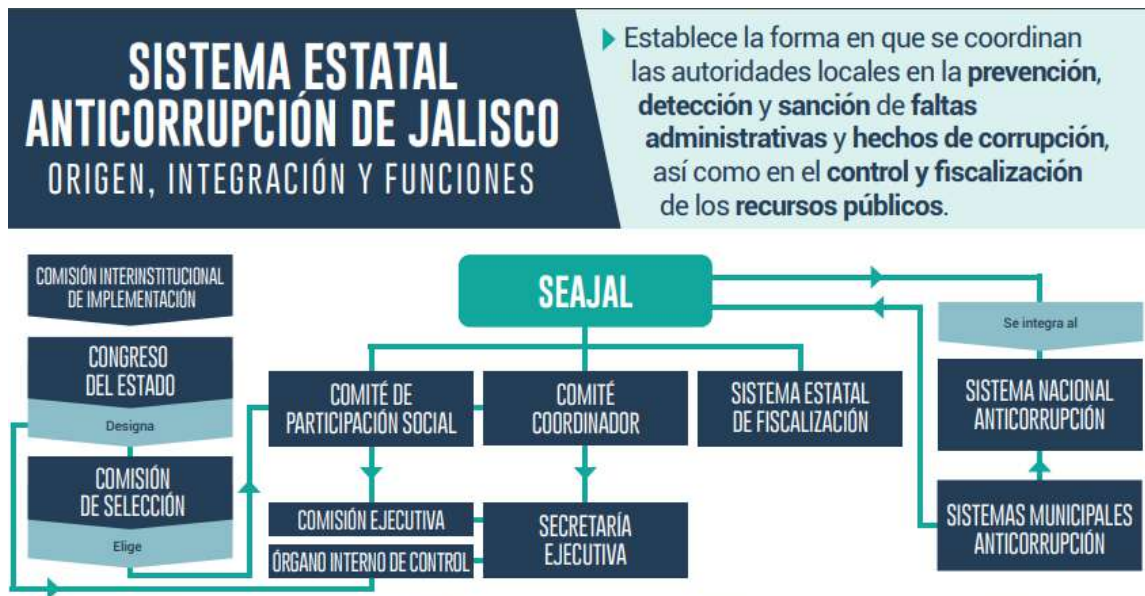
Modelo de Evaluación y Seguimiento de la Corrupción



Fuente: Propuesta de Política Nacional Anticorrupción

Anexo 4.

Organigrama de SEAJAL



Fuente: Infografía SEAJal. Recuperado de <http://seajal.org/>

Guadalajara, Jalisco a 30 de julio 2019

Asunto: idoneidad para el cargo de Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco

Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

P r e s e n t e

Por medio de la presente me dispongo a manifestar la idoneidad de mi perfil para el cargo de Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco.

En primer término, me gustaría señalar que lo descrito a continuación tiene sustento en mi trayectoria profesional y se cuenta con los documentos que lo sustentan. La intención es poner a su consideración una propuesta convincente y con la menor subjetividad posible. En este sentido, tomo como referencia los rubros de la *metodología* con que se evaluarán los perfiles a puesto de Director de Políticas Públicas según la convocatoria.

En tanto a la *formación académica* que requiere el puesto, mi trayectoria cumple con creces los requerimientos que señala la convocatoria. He cursado dos Maestrías (titulado) y con un Doctorado (titulado con *Mención Internacional y Cum Laude*) en el extranjero. Vale la pena mencionar que los títulos que ostento son sumamente pertinentes para el cargo al que aspiro: *Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, Maestría en Política Pública, Maestría en Gestión Pública en Ambientes Virtuales, y Licenciado en Derecho por la UDG, México*. En tanto a mi formación académica destaco la reciente publicación de un libro de mi autoría sobre *Gobierno Abierto y Políticas Públicas*, lo cual considero sumamente relevante en relación a mi conocimiento y la pertinencia del perfil que requiere el cargo. También he sido premiado por mis trabajos académicos y he publicado e impartidos múltiples ponencias internacionales.

En relación a la *formación adicional deseable* para el puesto al que aspiro, considero que mis trabajos de consultoría, publicaciones y proyectos son evidencia y sustentan mi idoneidad como *especialista en políticas públicas*, con dominio del *enfoque en políticas en combate a la corrupción*. Soy especialista en temas de *transparencia y rendición de cuentas*, y sin duda una de mis fortalezas es el *diseño de metodologías e indicadores*, que estoy seguro serán sumamente importantes para desempeñar con excelencia el cargo. Destacar que recientemente cursé el programa *“Nuevo régimen de responsabilidades administrativas y penales vinculadas a hechos de corrupción del Sistema Nacional Anticorrupción”* que imparte el CIDE-PIRC-RRC.

Por el rubro de la *experiencia requerida*, al margen de mi vinculación con el sector público por años y mi actual puesto de Coordinador en el Instituto de Investigaciones Políticas Públicas y Gobierno, lo sostengo con el cargo que desempeñé como miembro del Comité Ejecutivo de la Federación de Estudiantes Universitarios (organismo de la Universidad de Guadalajara), en el que coordiné numerosos equipos para impulsar políticas y proyectos de alcance estatal. Así mismo, en un sentido cualitativo y de pertinencia con base a la esencia del requisito, en dicha responsabilidad y otras que me han vinculado a la esfera pública, desarrollé capacidades de liderazgo, coordinación de proyectos en equipo, lo anterior me permitió adquirir un amplio conocimiento del sector público, el desarrollo e implementación de políticas públicas, así como de la coordinación y el trabajo en equipo. Cuento con más de cinco años de experiencia en la gestión pública, en las áreas de rendición de cuentas, transparencia, gobierno abierto, combate a la corrupción, dicha experiencia se sustenta en la constante vinculación que he tenido con la administración pública, en proyectos y asuntos de asesoría, consultoría e investigación.

Los proyectos que me han mantenido vinculado al sector público, son los siguientes: asesoría en proyectos de gobierno electrónico y juventud al Ayuntamiento de Guadalajara entre 2010 y 2013, investigador en el

NovaGob.Lab investigando y diseñando políticas para gobierno locales españoles entre 2014 y 2018, evaluador contratado en gobierno abierto para Jalisco por la OGP entre 2017-2019, miembro del proyecto; *New Trust-Cm* (Programa en Cultura de la Legalidad), y del proyecto *Innovación de la Gestión Pública*, que trabaja con la administración pública española desde 2015. Recientemente soy miembro de la Red de Rendición de Cuentas (PIRC) y Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto en México.

En tanto al rubro que señala ser *responsable del desarrollo y evaluación de proyectos de política pública, y asesorías de alto nivel en asuntos públicos complejos*, lo avalo con múltiples experiencias; una como Consultor/Investigador para la *Open Government Partnership*, OGP (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA) para la evaluación del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Jalisco. Otra, con mi actual responsabilidad como Coordinador en el Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas y Gobierno, en donde desarrollo y evalúo políticas públicas, y algunas otras como asesor de políticas en gobiernos locales en España.

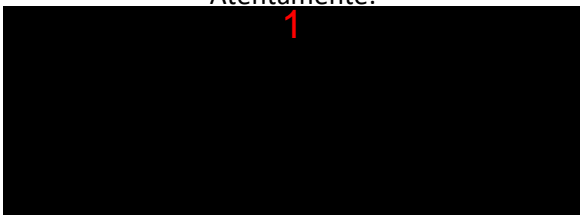
En sentido del rubro que menciona la *coordinación de equipos de trabajo especializados enfocados a al control y fiscalización de los recursos públicos, y responsabilidades de los servidores públicos y prevención o combate a la corrupción*, puedo argumentar que actualmente soy Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto en México (RAGA MX), Red que agrupa a más de 50 académicos y profesionales (en su mayoría profesores/doctores de diversas universidades en México), los trabajos de la Red consideran trabajar en proyectos e investigación en temas de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, políticas anticorrupción, entre otros.

En relación al listado de *competencias técnicas indispensables*, considero que lo anteriormente expuesto y en conjunto con mi CV, evidencia mi alta competencia en todos los puntos de ese rubro (metodología, conocimiento de diversos niveles de gobierno, legislación, herramientas de análisis, investigación aplicada, gestión de proyectos, comunicación presencial y escrita, dominio del idioma inglés, y paquetería ofimática y estadística).

Por otro lado, en relación a *competencias de gestión requeridas*, sostengo que mis habilidades y competencias abarcan una visión estratégica, orientación a resultados, análisis y resolución de problemas, trabajo en equipo, organización, comunicación efectiva, dominio de estrés, y seguimiento normativo y procesos. Aunque estas competencias atienden a una forma más cualitativa y compleja de medir, considero que las tengo y me pongo a disposición de ser evaluado de forma más precisa. En cuanto a los *requisitos específicos* afirmo ser idóneo en los puntos señalado en la metodología de evaluación del perfil. Por otro lado, mencionar que apliqué en la primera convocatoria para este cargo (proceso que fue repuesto con la actual convocatoria) y fui propuesto en la terna de perfiles idóneos para el cargo.

Con base en lo anterior, considero que mi perfil reúne las características de una alta idoneidad y pertenecía para asumir el cargo de Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco. Sin embargo, quedo en total disposición de aclarar cualquier información, así como para comparecer y/o someterme a cualquier otra evaluación.

Atentamente:

1


Dr. Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Aspirante al cargo de Director de Políticas Públicas de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción Jalisco

Se elimina la firma (1) por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal identificativo.

**Escrito de aceptación
de los términos de la convocatoria y publicidad**


**Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción.
P r e s e n t e.**

Quien suscribe, con el carácter de candidata/to para ocupar el puesto vacante de Director de Políticas Públicas, dentro del proceso de reclutamiento y selección convocado por esta Secretaría el día 10 de junio de 2019 dos mil diecinueve, manifiesto por este medio que acepto los términos de la convocatoria, las bases y los lineamientos que regularan este proceso, mismos que son de mi pleno conocimiento en cuanto a su contenido y alcance.

Así mismo, manifiesto de manera libre, voluntaria, previa, específica, informada e inequívoca que doy mi consentimiento expreso para que sean tratados mis datos personales para los fines que se me informan en el *Aviso de Privacidad Integral para el Reclutamiento y Selección del Personal de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción* el cual he leído en su integridad, así mismo, expreso mi voluntad para que (si) (no) SÍ se publique mi nombre, y los documentos en versión pública relativos a mi candidatura, así como la demás documentación y resultados generados en torno a mi participación en cada una de las etapas del proceso de reclutamiento y selección al que acudo, y en los que se vean reflejados datos o información que tengan que ver con mi persona, hasta la conclusión del proceso.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14 numerales 1 y 4 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; así como lo referido en el artículo 8 fracción V inciso d de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Guadalajara, Jalisco a 17 del mes de julio de 2019.


Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Nombre y firma del candidata o candidato

AVISO DE PRIVACIDAD INTEGRAL

PARA EL RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA ESTATAL ANTICORRUPCIÓN

Domicilio del responsable del uso y protección de sus datos personales.

Avenida Arcos número 767, en la colonia Jardines del Bosque, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, con código postal 44520.

Datos personales que serán sometidos a tratamiento, identificando aquellos que son sensibles.

Se entiende por datos personales a cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, es decir, cualquier tipo de datos que pueden ser utilizados para identificar de forma directa o indirecta a una persona, siendo los datos que serán sometidos a tratamiento por este sujeto obligado los siguientes:

Nombre, fecha de nacimiento, nacionalidad, edad, estado civil, domicilio, correo electrónico particular, clave de elector, cédula única de registro de población "CURP", firma, fotografía, número de teléfono celular, número de teléfono de casa, registro federal de contribuyentes "RFC", número de afiliación al Instituto Mexicano del Seguro Social "IMSS", número de pasaporte, grado máximo de estudios, formación académica, trayectoria educativa, calificaciones, títulos, certificados, reconocimientos, número de cédula profesional estatal, número de cédula profesional federal, nombramientos, datos sobre procedimientos administrativos, referencias personales, referencias laborales, actividades extracurriculares, capacitaciones, hojas de servicio, información fiscal, cuentas y números de cuentas bancarias, cuenta clabe interbancaria y datos socioeconómicos.

Además de los anteriores, se recabarán por este sujeto obligado, datos personales **SENSIBLES**, entendiéndose por aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste, que de acuerdo al artículo 14 punto 4 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, requieren el consentimiento expreso y por escrito del titular para su tratamiento, a través de su firma autógrafa; salvo en los casos previstos en el artículo 15 del citado ordenamiento legal, siendo éstos los siguientes:

Huellas dactilares, estado de salud, tipo de sangre, enfermedades, datos sobre antecedentes en archivos criminalísticos.

Los datos personales podrán ser recabados por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, directa o indirectamente, por escrito, a través de medios electrónicos o tecnológicos o de manera física. Los datos personales proporcionados a esta Secretaría Ejecutiva, serán única y exclusivamente utilizados para llevar a cabo su objetivo, fines y en cumplimiento de sus atribuciones, previstos en el artículo 25 de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco y artículos 3 y 10 último párrafo del Estatuto Orgánico de la misma.

Fundamento legal que faculta al responsable para llevar a cabo el tratamiento.

El tratamiento de sus datos personales, se realiza con fundamento en lo establecido en el artículo 6, Apartado A, fracción II y III y 16 segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 4 y 9 fracciones V de la Constitución Política del Estado de Jalisco; en el artículo 31 punto 1, 32, punto 1, fracción III, VI, y VII 35 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; y en el artículo 3. 1. fracciones III, XXXII, 10, 19.2, 24, 87.1. fracciones I y X, y 88 punto 1, fracción II y III de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados Del Estado de Jalisco y sus Municipios. Y el fundamento legal, que faculta en lo particular, a la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, para llevar a cabo el tratamiento de sus datos personales, en cumplimiento de su objeto y atribuciones, se lo confieren los artículos 107 Ter de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 24 y 25 de la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco, y artículo 3 y 10 último párrafo del Estatuto Orgánico de la misma, quien protegerá los datos que nos proporcione y se encuentra obligado a cumplir con los principios y deberes enmarcados en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Las finalidades del tratamiento para las cuales se obtienen los datos personales, son las siguientes:

Los datos personales serán recabados para cumplir con los objetivos y atribuciones de esta Secretaría Ejecutiva; para crear, revisar y valorar expedientes de las personas que pretendan ocupar un puesto vacante en la Secretaría Ejecutiva, derivados de los procedimientos de reclutamiento y selección; para publicar en cualquier medio de difusión el currículum y evaluación documental en versión pública de los candidatos y candidatas a ocupar las plazas vacantes de los puestos con la jerarquía administrativa inferior, a la del Secretario Técnico, esto es, Directores y Coordinadores, a que hace referencia el artículo 18, fracción IV del Estatuto Orgánico de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco; para crear e integrar los expedientes personales de quienes laboran o prestan sus servicios profesionales, su servicio social o prácticas profesionales en esta Secretaría Ejecutiva; para el pago de la nómina, a través de transferencia

electrónica a las cuentas bancarias respectivas, o en su caso, para la apertura de cuentas bancarias para dichos efectos; para mantener el control de las asistencias del personal; para la atención de requerimientos judiciales, resoluciones o mandatos fundados y motivados por autoridades competentes; para realizar certificaciones de documentos que obran en los expedientes del personal de esta Secretaría Ejecutiva; para realizar informes requeridos por las autoridades judiciales sobre datos contenidos en los expedientes del personal de la Secretaría Ejecutiva; para realizar los resguardos de los bienes muebles e inmuebles en posesión y/o propiedad de la Secretaría Ejecutiva; para llevar el registro de incidencias del personal; para atender y tramitar las solicitudes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; para tramitar y realizar el pago de personas físicas bajo el régimen de asimilados a salarios; para enviar las declaraciones informativas respectivas al Sistema de Administración Tributaria del personal que labora o presta sus servicios profesionales en la Secretaría Ejecutiva; para llevar a cabo la revisión de auditorías; y para la identificación, integración y seguimiento de los procedimientos de investigación administrativa, de los procedimientos de separación y de las quejas entabladas por ciudadanos.

Las finalidades del tratamiento de datos descritas en el presente aviso en las que se requiere el consentimiento de su titular, con las excepciones previstas en el artículo 15 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, serán las siguientes:

Cuando se realice el tratamiento de datos personales sensibles para la apertura e integración de los expedientes personales, para el caso de los candidatos y candidatas a los puestos vacantes de esta Secretaría Ejecutiva de jerarquía inmediata inferior al Secretario Técnico, en el desarrollo de las etapas correspondientes reconocidas en los *Lineamientos de Reclutamiento y Selección de Personal de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción* y en lo relativo a la publicación en cualquier medio de su nombre, y los documentos en versión pública relativos a su candidatura, así como la demás documentación y resultados generados durante el proceso de correspondiente que para el caso apliquen y acorde a lo establecido en el artículo 14, punto 4 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco.

Asimismo, se informa que los datos personales recabados en los sistemas de datos personales de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, podrán ser tratados sin consentimiento del titular, siempre en respeto a sus derechos; teniendo como supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, disposiciones de orden público, o en su caso, para proteger los derechos de terceros, según lo establece el segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concatenado con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Los mecanismos, medios y procedimientos disponibles para que los titulares de datos puedan ejercer sus derechos ARCO son los siguientes:

El titular de los datos personales puede ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (**Derechos ARCO**), de conformidad con el artículo 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a lo que señala el Título Tercero, Capítulos I y II de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, mediante escrito libre presentado en la Unidad de Transparencia de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, que se ubica en la avenida Arcos número 767, en la Colonia Jardines del Bosque, en Guadalajara, Jalisco, con código postal 44520, en un horario de atención de Lunes a Viernes de 9:00 nueve a 15:00 quince horas.

El domicilio de la Unidad de Transparencia.

Se ubica en la avenida Arcos número 767, en la colonia Jardines del Bosque, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, con código postal 44520, con un horario de atención de Lunes a Viernes de 9:00 nueve a 15:00 quince horas.

Los medios a través de los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios al aviso de privacidad.

El presente Aviso de Privacidad puede sufrir modificaciones y/o actualizaciones derivadas de nuevos requerimientos legales, de las necesidades de esta Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, por mejora de sus procedimientos internos y sus prácticas de privacidad, o por otras causas.

Usted puede consultar este Aviso de Privacidad Integral, en su última versión, directamente en las oficinas que ocupan esta Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción, ubicadas en la avenida Arcos número 767, en la colonia Jardines del Bosque, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, con código postal 44520, en su página *web*, disponible en la dirección electrónica <http://seajal.org>, así como en su Portal de Transparencia, particularmente en su artículo 8, fracción IX de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

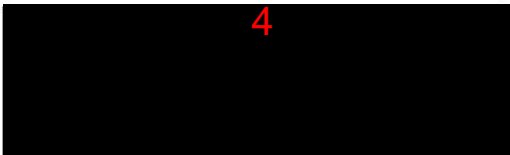
Reconozco haber leído en su totalidad el presente aviso de privacidad y otorgo mi consentimiento expreso para el tratamiento de mis datos personales y datos personales sensibles.

Se eliminan los datos 1,2,3,4 (firma) por ser considerados un dato personal identificable.

Fundamento legal: Artículo 21.1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; Artículos 2 y 3 incisos IX y X de la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios; y de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como, para la Elaboración de Versiones Públicas emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso de la Información Pública y Protección de Datos Personales en su quincuagésimo sexto, quincuagésimo séptimo y quincuagésimo octavo, por tratarse de un dato personal

identificativo.

4



Edgar Alejandro Rivalcda Gómez
(Nombre y firma)