

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](http://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

<b>Resumen</b> .....	13
<b>Abstract</b> .....	17
<b>Agradecimientos</b> .....	21
<b>Prólogo</b> .....	23
<b>Lista de tablas</b> .....	29
<b>Lista de figuras</b> .....	31
<b>Lista de gráficos</b> .....	33
<b>Abreviaturas</b> .....	35
<b>Capítulo 1. Introducción</b> .....	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. <b>Gobierno Abierto: ideas de partida</b> .....	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. <b>Enfoque de Corrientes Múltiples (ECM) como marco teórico y analítico de la política de gobierno abierto</b> .	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. <b>Diseño metodológico de la investigación</b> .....	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. <b>Análisis de la literatura académica sobre gobierno abierto</b> .....	 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. <b>Análisis del gobierno abierto en los gobiernos locales españoles</b> .....	 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
<b>Capítulo 7. Estudio de caso de la política de gobierno abierto en el Ayuntamiento de Madrid . . . . .</b>		<b>195</b>
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
<b>Capítulo 8. Conclusiones . . . . .</b>		<b>231</b>
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

<b>Conclusions</b> .....	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
<b>Bibliografía</b> .....	261
<b>Anexos</b> .....	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