



Universidad Euskal Herriko
del País Vasco Unibertsitatea

MDe

Master eta Doktoregotza Eskola

Escuela de Máster y Doctorado

MÁSTER EN GOBERNANZA Y ESTUDIOS POLÍTICOS

CURSO 2016-2017

GOBIERNO ABIERTO. CONSOLIDACIÓN DE SUS POLÍTICAS EN EUSKADI, NAVARRA Y CATALUÑA.

AUTOR: IKER LAKA BARANDIKA

DIRECTORA: ADELA MESA DEL OLMO

20 de septiembre del 2017.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Objetivos	7
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN	
2.1 ¿Qué es gobierno abierto?	8
2.2 Consolidación de las políticas de gobierno abierto.....	16
3. MARCO TEÓRICO	
3.1 Dimensiones comparativas del gobierno abierto	21
3.2 Portales de datos abiertos	24
3.3 Plataformas de participación ciudadana.....	26
3.4 Hipótesis.....	29
4. METODOLOGÍA.....	30
5. MODELOS DE GOBIERNO ABIERTO	
5.1 Análisis de los documentos de referencia	33
5.2 Análisis de los portales de datos abiertos	40
5.3 Análisis de las plataformas de participación ciudadana.....	47
5. PERCEPCIONES Y GESTIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO	60
6. CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	86
Anexo 1. Propuesta de categorías del gobierno abierto	86
Anexo 2. Tablas originales.....	87
Anexo 3. Cuestionario	90
Anexo 4. Observaciones de las personas encuestadas.....	96

1. INTRODUCCIÓN

Nos encontramos ante un periodo de crisis que más allá de lo económico, también está causando profundas transformaciones en el ámbito político y social; cada cual con un ritmo diferenciado. Debido a ello, las instituciones públicas se ven avocadas a enfrentarse a grandes retos (Feroni, 2014). Los países occidentales se basan en sistemas de democracia representativa desde el siglo XX, pero los efectos propios de la coyuntura económica, acuciados por los casos de corrupción, han hecho aflorar claros signos de desgaste en este siglo XXI (Xarxa d'Innovació Pública, 2014). Los programas electorales tampoco son cumplidos en su totalidad y ello, según Bojórquez (2012), provoca una aceleración en el debilitamiento de un poder público que emana de la sociedad.

Una destacada carencia de los sistemas representativos es el poco espacio que otorgan a la participación directa de la ciudadanía, ya que *"(...) los ciudadanos son considerados meros beneficiarios y destinatarios de políticas públicas, (...) que no son capaces de pensar en el bien común"* (Feroni, 2014: 40). Es la propia idea de representación y delegación la que se está poniendo en duda. Estamos ante un momento de inflexión donde el retorno de la participación ciudadana al debate, los avances tecnológicos y la inestabilidad generada por la globalización hacen que las instituciones políticas liberales se vean desencajadas. No son capaces de ofrecer soluciones efectivas al nuevo contexto, lo que produce una creciente desconfianza en la ciudadanía (Varo, 2015). De la brecha abierta por la crisis en el seno de los gobiernos y las administraciones públicas, brotan numerosas peticiones de apertura, transparencia, rendición de cuentas, participación y evaluación de la actividad gubernamental (Oszlak, 2013).

"A partir de la última década, debido a dicha crisis, tanto los discursos políticos como las instituciones públicas han incorporado la necesidad de

una evolución en aras de recuperar, en cierto modo, una mayor legitimación” (Foroni, 2014: 32-33). “Por tanto, estamos ante el reto fundamental de repensar y redefinir el rol de las instituciones (...) Cada vez más instituciones comienzan a acercarse a los agentes sociales desde un punto de vista de construir conjuntamente (...) actuando en espacios más compartidos” (Foroni, 2014: 41).

Desde una lógica institucional, el gobierno abierto se presenta *“como uno de los fenómenos más disruptivos [y] controvertidos (...) en el actual debate sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático”* (Ramírez-Alujas, 2012: 15). El mayor motivo para el estudio de esta estrategia de gestión pública es explorar caminos para la legitimación y democratización de los gobiernos (Ruvalcaba, 2015). La cultura innovadora del gobierno abierto permite el aporte directo de ideas mediante canales creados específicamente para ello, suprimiendo la interposición de estructuras y jerarquías (Ramírez y Salvador, 2015). Y es que investigaciones como «How the public perceives community information systems» de la Pew Research Institute (2011) demuestran, tras haber analizado las percepciones de los habitantes de 3 ciudades estadounidenses, que a mayor apertura de un gobierno local, más felices son sus gobernados y más se interesan por los asuntos de gobierno.

Pero transformar la cultura organizativa y el modelo de gestión de las administraciones requiere de 2 liderazgos: el político, para hacer frente a las resistencias que generan los cambios, y el técnico que ayuda en la implicación para impulsar la innovación (Ramírez y Salvador, 2015). Graells (2012: 485) subraya la necesidad de *“(...) un liderazgo más conector que jerarca”*. En esa línea, Oszlak (2013: 6) afirma lo siguiente: *“(...) para que los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestren dispuestos a funcionar bajo estas nuevas reglas, hace falta una enorme dosis de voluntad política desde el más alto*

nivel gubernamental para imponerlas. Un grado de determinación que rompa con estructuras y mecanismos decisorios ancestrales (...)”. Foroni (2014: 47) también alude al compromiso político y a la coherencia institucional: *“No podemos pedirle a los ciudadanos que se impliquen, si los empleados de nuestras instituciones no se implican”*.

La mayoría (29,6%) de las investigaciones realizadas sobre gobierno abierto hasta el momento, tienen su origen en los Estados Unidos, según se desprende del trabajo¹ «El estudio del Open Government: Hacia una categorización de la literatura internacional» elaborado por Ruvalcaba (2015). A gran distancia, y segundo en el ranking, se encuentra Países Bajos con un 8% de incidencia. En cuanto al nivel de gobierno en el que se centran estas investigaciones, un 38% estudia el gobierno abierto a nivel nacional/federal, un 26% a nivel local/municipal, un 5% a nivel regional/estatal y un 4% a nivel supranacional. Solo el restante 1% combina distintos niveles de gobierno. En lo que a los principios del gobierno abierto se refiere, los resultados arrojan que el 36% de los artículos tratan sobre transparencia, un 30% sobre participación y un 27% combina más de un principio; solo un 7% habla exclusivamente de colaboración. Por último, Ruvalcaba estudia cuáles son las metodologías llevadas a cabo en dichos artículos. Concluye que una mayoría (54%) emplea metodología cualitativa, y que son muy escasos los que se inclinan por una metodología mixta (19%) o cuantitativa (13%). En cualquier caso, el autor prevé un incremento de estas últimas en futuras investigaciones.

Este Trabajo Final de Máster pretende dar un paso más tomando como punto de partida el Trabajo Final de Grado titulado «Gobernu irekia eta partaidetza

¹ Utiliza 136 artículos de 3 revistas científicas de entre enero del 2011 y diciembre del 2014; todas ellas escritas en inglés.

elektronikoa Euskadin²». En ese sentido, parte del marco referencial de la presente investigación está sustentado en ese anterior Trabajo. En esta ocasión, se persigue ir más allá del ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV, en adelante) y estudiar también las políticas de gobierno abierto en la Comunidad Foral de Navarra y Cataluña, para establecer así una primera comparación entre ellas. El motivo de haber seleccionado las citadas 3 Comunidades Autónomas es su nivel aventajado, dentro del panorama del Estado español, en cuanto al desarrollo de políticas de gobierno abierto. La Ley española 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno³ fue una de las últimas, en esta materia, en aprobarse en el contexto de la Unión Europea como recuerda Medina (2015). Esta tardanza provocó que las administraciones subestatales se adelantaran para coger la ola internacional que invitaba a promover los principios de la buena gobernanza, destacando el liderazgo de las Comunidades Autónomas. Algunas de ellas pusieron en marcha iniciativas de apertura, incluso aprobaron normativas propias; más ambiciosas que la Ley estatal en ciertos casos. Las actuaciones más notorias fueron las llevadas a cabo por Euskadi, Navarra y Cataluña (López 2016).

La CAPV, pionera a nivel estatal, puso en marcha la plataforma participativa «Irekoa» en 2010, caso resaltado por numerosos autores y estudios (Coroan y Campos, 2011; de los Ríos y Ortíz de Zarate, 2012; Fundación Telefónica, 2013; ONTSI, 2013; Calderón, 2014; Díaz y Cortes, 2014; Laka, 2016) y que llegó a captar la atención de organismos internacionales. Cataluña en cambio, apostó firmemente por la apertura de datos y por la presencia de la Generalitat en las redes sociales, elaborando para ello una guía de usos y estilos con indicaciones que han sido aprovechadas por instituciones de todo el mundo (Graells, 2012).

² (Laka, 2016): Referenciado en bibliografía.

³ (BOE, 2013): <https://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>

Finalmente, Navarra es reconocida por su Ley Foral 11/2012, única Comunidad Autónoma en contar con una legislación específica sobre gobierno abierto (López, 2016). En definitiva, este Trabajo quiere hacer su aporte a 2 ámbitos poco investigados del gobierno abierto, como son el desarrollo de su consolidación (Criado y Ruvalcaba, 2016) y su estudio en el nivel de gobierno estatal/regional.

1.1 OBJETIVOS

Tras haber presentado el tema de investigación en la introducción que precede, se definen a continuación el objetivo principal de este Trabajo Final de Máster y los objetivos específicos que ayuden en su consecución:

- a) Principal: Investigar y comparar el grado de desarrollo de las políticas de gobierno abierto en las Comunidades Autónomas de Euskadi, Navarra y Cataluña.
- b) Específicos:
 1. Definir las dimensiones comparativas del gobierno abierto.
 2. Averiguar qué modelos de gobierno abierto se están desarrollando en Euskadi, Navarra y Cataluña.
 3. Conocer la percepción sobre el gobierno abierto de los responsables políticos y técnicos encargados de gestionarlo, y su perfil, en Euskadi, Navarra y Cataluña.
 4. Detectar, en una primera aproximación, los posibles condicionantes de la implementación de las políticas de gobierno abierto en Euskadi, Navarra y Cataluña.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

2.1 ¿QUÉ ES GOBIERNO ABIERTO?

El concepto de gobierno abierto aparece escrito por primera vez en 1957, en el artículo «The open government principle: applying the right to know under the constitution» de Wallace Parks. El autor no hace ninguna definición sobre el gobierno abierto a lo largo del mismo, aunque por el contexto en el que lo sitúa, se puede deducir que lo relaciona con la información gubernamental y la rendición de cuentas (Gascó, 2014). Tampoco es un concepto nuevo en lo que a la teoría política y el debate académico respecta. Ya en 1999, Weir y Beetham lo consideraron como uno de los pilares imprescindibles para sostener la democracia representativa: procesos electorales libres y limpios; gobierno abierto, transparente y responsable; garantía de libertades civiles y políticas; y sociedad democrática o civil (Ramírez-Alujas, 2012).

Chapman y Hunt estudiaron la evolución que el debate tuvo en el Reino Unido. Explican que, en su origen, el gobierno abierto se relacionaba con los intentos de hacer llegar a la ciudadanía la información de las administraciones: reforma de las leyes sobre secretos oficiales, acceso a la información pública, protección de datos personales y rendición de cuentas de la actividad gubernamental para disponibilidad de la opinión pública. Esta primera concepción fue predominante desde la década de los 70 hasta la de los 90. Después se planteó diferenciar entre los términos de transparencia, unido al *accountability*⁴ del sector público, y apertura, entendido como oportunidad de la ciudadanía para participar en la formulación de políticas públicas, con la información que le había sido ofrecida previamente (Ramírez-Alujas, 2012). Una lógica parecida siguió la discusión en

⁴ Rendición de cuentas.

EE.UU., donde a finales de los 60 se asociaba el concepto a la publicación de información federal sensible, y más recientemente ha ido ampliándose para acoger a las nuevas posibilidades que ofrecen internet y las TIC⁵ (OCDE, 2015).

Hoy en día tampoco es muy clara la definición del gobierno abierto como muchos sostienen (Corojan y Campos, 2011; Meijer y otros, 2012; Cobo, 2012; Dupuy y Pérez, 2012; Martínez, 2012; ONTSI, 2013b; Cruz-Rubio, 2014; Gascó, 2014; Oszlak y Kaufman, 2014; Varo, 2015; Criado y Ruvalcaba, 2016). Esto es debido al "(...) *solapamiento y confusión con otros términos (...) en boga (buen gobierno, gobierno electrónico, etc.)*" (Ramírez-Alujas, 2012: 15). El investigador Cruz-Rubio (2014) hace un intento por definirlo diciendo lo que no es. De esa manera, aclara que el gobierno abierto no es ni gobierno electrónico ni tampoco datos abiertos; va más allá que la gobernanza electrónica, concluye. En ese intento de acotar el significado, Ruvalcaba (2015), citando a Calderón y Lorenzo, también trabaja la diferencia entre gobierno abierto y gobierno electrónico. En ese sentido, subraya que el gobierno electrónico no transforma la sociedad, sino que hace la vida de los ciudadanos más fácil. El gobierno abierto al contrario, busca incidir en los valores, en la democracia, en la legitimidad y en la construcción de la gestión pública. No hay que confundir el qué con el cómo, recuerdan Tapscott y Willians (2011): el gobierno abierto es el fin, el gobierno electrónico un medio.

El gobierno abierto persigue nuevas formas de relación entre instituciones públicas y sociedad, mediante sus diferentes dimensiones y sin dejar atrás el componente tecnológico (Ramírez y Salvador, 2015). *"Sin duda, la tecnología es el gran aliado de esta empresa. A través de toda la historia de la humanidad, la tecnología ha sido un factor fundamental de cambio cultural"* (Oszlak, 2013: 5). El significado actual del concepto integra las dimensiones de la administración

⁵ Tecnologías de la Información y de la Comunicación, nuevas tecnologías.

electrónica. *"(...) el gobierno abierto se construye sobre el gobierno electrónico porque se basa en sus avances técnicos"* (Gascó, 2014: 21). La administración electrónica trata de ofrecer a los ciudadanos información, servicios y trámites en línea; de hacer más eficaces los procedimientos administrativos. Pero eso no es suficiente, ya que también hace falta entregar buenas políticas públicas. El gobierno abierto es un modelo de gestión que prioriza los resultados a los procedimientos (Naser y Ramírez-Alujas, 2014).

Otra diferencia estriba en el carácter unidireccional de la administración electrónica. Aunque facilita la vida de la ciudadanía, no ayuda a recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones, y se pierden las valiosas aportaciones que la sociedad civil puede hacer a lo público (García, 2014). Sin embargo, el gobierno abierto es bidireccional, *"un modelo (...) que busca la implicación ad intra de los servidores públicos y la colaboración ad extra de la ciudadanía"* (López, 2016: 136). Coincide Ramírez-Alujas (2012) en señalar la unilateralidad de la e-administración⁶ al describirlo como una estrategia de adentro hacia fuera. En su opinión, perpetua el rol pasivo de la ciudadanía porque solo reside en la aplicación casi mecánica de las TIC en los servicios públicos; no plantea un cambio en la relación entre administración y ciudadano como lo hace el gobierno abierto.

Aunque el debate académico es evidente, existe cierto consenso en cuanto a los principios que articulan el concepto de gobierno abierto (Gascó, 2014; Villoría y Cruz-Rubio, 2014):

- a) **Transparencia:** Consiste en el conocimiento y fiscalización de la actividad de las instituciones públicas mediante la apertura de datos y rendición de cuentas. El acceso a la información pública se garantiza con reglamentos

⁶ Contracción de administración electrónica.

creados específicamente para ello. En este principio se incluye la estrategia «open data» que facilita datos administrativos en formato estándar y reutilizables (Ramírez y Salvador, 2015). La participación y colaboración ciudadana perderían su sentido si no hubiese transparencia. El gobierno entiende que el control de los agentes sociales es un componente para su buen funcionamiento, y si procede, asumirá responsabilidades ante una gestión inapropiada (Xarxa d’Innovació Pública, 2014).

- b) Participación: Consiste en que ciudadanos, empresas y asociaciones se impliquen durante el ciclo de las políticas públicas. Internet, y la consiguiente estrategia «open process», han transformado los modos de participación. Ahora las redes sociales posibilitan al ciudadano contactar directamente con sus gobernantes y viceversa. De ese modo, las administraciones públicas también pueden aprovecharse del conocimiento, ideas y experiencia de la ciudadanía (Ramírez-Alujas, 2012). Para que la participación resulte efectiva, es imprescindible asegurarles previamente a todos los actores implicados el acceso a la información, a la tecnología y al conocimiento. La administración abierta debe escuchar activamente a los distintos agentes sociales, implicarse, recoger ideas e incentivar el debate entre las partes (Xarxa d’Innovació Pública, 2014).
- c) Colaboración: Consiste en el trabajo conjunto y transversal de los diferentes actores internos y externos a la administración. Es la co-creación de políticas públicas mediante la responsabilidad activa de distintos actores (Ramírez y Salvador, 2015). Permite la cooperación coordinada entre diferentes administraciones públicas (Ramírez-Alujas, 2012), sean del mismo nivel o no. A esto se le ha denominado como interoperabilidad⁷. Desde la colaboración

⁷ “(...) es la capacidad de que organizaciones diversas y dispares interactúen con vistas a alcanzar objetivos comunes que sean mutuamente beneficiosos (...) mediante el intercambio de datos entre los sistemas de TIC respectivos” (Comisión Europea, 2010).

deben buscarse fórmulas para que las políticas sean *“financiadas conjuntamente por los sectores públicos y privados como para implantarlos de la mejor manera”* (Xarxa d’Innovació Pública, 2014: 9).

Estos principios han de entenderse en un orden secuencial, es decir: *“Parece que la transparencia precede a la participación/colaboración. Esta idea podría justificar la gran apuesta de los gobiernos por la transparencia (...)”* (Gascó, 2014: 16). Partiendo de esos 3 principios, Gascó (2014: 19) propone la siguiente definición para el gobierno abierto:

“(...) un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable”.

La administración Obama tuvo mucho que ver en el auge que el gobierno abierto ha tenido en la última década. *“La promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del 21 de enero de 2009, marca un hito refundacional que le dio un nuevo empuje al movimiento, de la mano del uso intensivo de la tecnología (...)”* (Ramírez-Alujas, 2012:18). Desde ese momento en adelante, administraciones públicas de todo el mundo se han subido al tren poniendo en marcha iniciativas que buscan transformar la manera de relacionarse con la ciudadanía. Aunque la llamada «trinidad obamiana» (transparencia, participación y colaboración), junto con el uso de las TIC, sea la concepción mayoritaria del gobierno abierto, existen varias posiciones que no comparten esa visión:

- a) Por un lado, y como Gascó (2014) señala, está el punto de vista que plantea el debate entre los principios de participación y colaboración; en 2 sentidos. Meijer y otros (2012) ya han dejado ver que no es posible realizar una clara distinción entre sendos principios, llevando a ciertos autores a concluir que pueden ser utilizadas prácticamente como sinónimos. En ese sentido, Curtin y Mendes (2011) reducen a 2 los principios del gobierno abierto: visión (transparencia) y voz (participación). En sentido contrario, está la visión que defiende la distinción entre participar y colaborar. Algunos piensan que la participación solo debe relacionarse con la ciudadanía, y la colaboración en cambio, con otros agentes presentes en la sociedad que van más allá de la ciudadanía; sean internos o externos a la administración. El informe de Fundación Telefónica (2013) también presenta otra diferenciación. Relaciona la participación con el proceso de toma de decisiones y con el de hacer aportaciones al diseño de políticas públicas, y la colaboración con la implementación de una política o plan determinado.
- b) Por otro lado, está la corriente que pone en duda el hecho de entender el gobierno abierto necesariamente unido a la administración electrónica y a las TIC. *"(...) podría concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas (...)* En todo caso, la tecnología ha multiplicado [las formas de interacción]" (Oszlak, 2013: 4). Ruvalcaba (2015) comparte esa postura cuando afirma que la relación entre el gobierno abierto y las TIC es discutible. A pesar de ello, subraya que la tecnología ofrece valores de colaboración, nuevas dinámicas participativas y un gran escaparate para la transparencia.

Actualmente existe una alianza multilateral llamada «Open Government Partnership» (OGP, en adelante) que busca promover la transparencia gubernamental, el empoderamiento ciudadano, hacer frente a la corrupción y reforzar las tecnologías que faciliten la gobernanza. Fue creado por 8 estados

firmantes y la iniciativa ya cuenta con un total de 75 miembros a día de hoy. Tanto la OGP como la OCDE definen a su manera el gobierno abierto, pero en ningún caso se contradicen con la del Memorandum del Presidente Obama. Todos ellos, recuerda Cruz-Rubio (2014: 45), *“asumen (...) aquellos principios que (...) parecen ausentes en cada caso”*.

Otro de los debates académicos en torno al gobierno abierto se centra en describirlo como un concepto de carácter relacional o instrumental, expone Cruz-Rubio (2014). El autor realiza una recopilación de definiciones y los clasifica en 2 grandes grupos, donde se distinguen aquellas que se decantan por describirlo como un modelo de gobernanza y las que lo describen como una estrategia o modo de actuación. Tras la clasificación, Cruz-Rubio concluye que, al ser un concepto en construcción, la forma más clara de integrar el debate es entendiéndolo como una filosofía político-administrativa, que recoge ambas perspectivas. Ruvalcaba (2015) comparte esa idea cuando dice que el gobierno abierto va más allá de la gobernanza. Al margen de esta discusión, no se puede obviar el claro componente relacional del gobierno abierto. Una democracia de calidad, indica Villoria (2010), se basa en estructuras más horizontales, es decir, en un gobierno transparente que abre vías de deliberación a los agentes de la sociedad civil que funcionen de manera democrática. Este esquema de interacción que plantea el gobierno abierto hace irresistible no relacionarlo con la idea de gobernanza.

La gobernanza es un concepto que ha ido cobrando importancia en los últimos años, en un escenario donde el Estado ha perdido su centralidad mediante procesos de privatización, descentralización, colaboración y delegación de la gestión en otros agentes públicos y privados (Zurbriggen, 2011). Surge como respuesta a una creciente complejidad de los problemas sociales, que exigen una nueva manera de gestionar las tareas de gobierno y, aumentar así, la calidad de

las políticas públicas. En consecuencia, los gobiernos inician un proceso de apertura, dejando atrás modos tradicionales de funcionamiento, para que ciudadanos individuales, empresas, asociaciones, movimientos sociales y demás agentes socioeconómicos aporten a la cosa pública.

Si echamos un vistazo a los principales modelos de gobernanza, el gobierno abierto se enmarcaría en lo que se conoce como gobernanza colaborativa; también llamada gobernanza en red, abierta o democrática, según el autor. La gobernanza colaborativa es un modelo normativo ideal, donde existe una pluralidad de actores, que basan sus relaciones en la cooperación y en la deliberación. Se articulan de manera horizontal, en igualdad de condiciones, en un marco relativamente institucionalizado, y aunque operativamente son autónomos, dependen los unos de los otros. A este modelo de gobernanza se le ha atribuido la capacidad para superar la rigidez de la burocracia y las inequidades generadas por el mercado. Tiende a crear redes sectoriales específicas (sanidad, medio ambiente, educación...), en los cuales se adoptan las decisiones correspondientes (Subirats y otros, 2009).

En cuanto a la calidad democrática de dichas redes, Corojan y Campos (2011) argumentan que ayudan a controlar la actividad gubernamental, evitando el despilfarro de dinero público. A lo que añaden que un gobierno abierto refuerza la democracia porque facilita la rendición de cuentas, y mejora el rendimiento económico de un país por disponer de datos abiertos. La OCDE (2015) añade a lo anterior otros beneficios como resultados más eficaces a menor costo, e incremento en los niveles de cumplimiento así como en la confianza hacia el gobierno en cuestión. No es de la misma opinión Monedero (2004) que explica que la gobernanza va estrechamente ligada al concepto de gobernabilidad. La gobernanza no es factible, a su parecer, sin un escenario de consenso o ausencia de conflicto. Son de la misma opinión Subirats y otros (2009) que afirman que los

mecanismos de gobernanza excluyen a los agentes que obstaculizan la gobernabilidad, a lo que añadirán, siguiendo a Rancière, que en el nombre del consenso se elimina uno de los pilares fundamentales de la democracia: el conflicto. Del mismo modo, aclaran que el mejor criterio para medir la calidad democrática de las redes de gobernanza no es solo la eficiencia económica, sino la capacidad de las mismas para fomentar la participación ciudadana.

2.2 CONSOLIDACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO

Partiendo de la base de que los principios del gobierno abierto son necesariamente secuenciales (Graells, 2012; Gascó, 2014; García, 2014; Xarxa d'Innovació Pública, 2014), podemos hacernos una idea inicial de cómo están afrontando las distintas administraciones públicas la consolidación de estas políticas. Graells (2012) afirma que la transparencia constituye un fundamento por el cual comenzar el proceso de apertura de un gobierno. En general, podría decirse que la mayoría de administraciones se encuentran en la «etapa fácil», ya que *“no existen todavía indicios de que la cultura burocrática tradicional esté cambiando significativamente ni que la ciudadanía demande firmemente mayores oportunidades de involucramiento”* (Oszlak y Kaufman, 2014: 46).

Prieto-Martín y Ramírez-Alujas (2012) aclaran que la transparencia no es una condición indispensable para la participación, pero sí lo es si se pretende que esta última sea de calidad. En esa línea, recalcan que las administraciones deben proporcionar información fiable y de provecho para la ciudadanía. Diferentes estudios han demostrado la relación existente entre la transparencia y la confianza que los ciudadanos tienen hacia su gobierno (Coroñan y Campos, 2012). Una confianza que deriva en un mayor interés en los asuntos públicos por parte de los gobernados (Pew Research Institute, 2011), que a su vez es necesario para la implicación de la ciudadanía y en definitiva, como afirma de los Ríos (2013),

también una señal de éxito del gobierno abierto. En el panorama internacional se ha constatado que la estrategia de «open data», enmarcada dentro del principio de transparencia, ha sido la que mayor aceptación ha tenido por parte de diferentes gobiernos (ONTSI, 2013b).

Es cierto que en un plano teórico parece coherente un desarrollo secuencial de los principios del gobierno abierto, pero la realidad exige más bien un modelo flexible, por cuestiones prácticas. No se espera a la total consolidación de uno de ellos para comenzar con el siguiente, sino que el desarrollo de los 3 es simultáneo aunque asimétrico; siempre prepondera un principio sobre el resto, en consonancia con el orden secuencial teórico. Este modelo flexible ha sido la adoptada por muchos países, ya que permite avanzar en políticas de gobierno abierto desde un punto de vista integral, y con resultados más constatables. Además evita el peligro de que el gobierno abierto se reduzca a la simple disponibilidad de información gubernamental en internet como describen Meijer y otros (2012); el gobierno abierto debe ir más allá de lo unidireccional, buscando una interacción colaborativa con ciudadanos y agentes socioeconómicos. El Estado español es una de las excepciones en el que parece haberse impuesto un modelo de desarrollo individual de cada uno de los principios; hasta que uno no se consolida, no se acciona la palanca para dar paso al desarrollo del siguiente (ONTSI, 2013b).

En el trabajo «Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional», Oszlak y Kaufman (2014) analizan planes de acción de gobierno abierto de países de América Latina y el Caribe, y otros miembros seleccionados de la OGP. Para ello, construyen categorías de naturaleza similar, sintetizando los contenidos de dichos planes mediante un procedimiento inductivo. Esta investigación muestra que del total de las medidas identificadas, el 32,58% corresponden a temas de transparencia y derecho y acceso a la información,

frente al 13,54% que están relacionadas con la participación. En el caso concreto del Estado español, de un total de 22 medidas del plan, 9 corresponden a la transparencia y al derecho y acceso a la información y 2 a la participación. Varo (2015) explica que algo parecido al caso español sucede en Cataluña a raíz de la Ley catalana 19/2014 que da un papel central a la transparencia, marginando jurídica, política y administrativamente la participación y la colaboración.

TABLA 1. Medidas incluidas en los planes de acción de países LAC y otros miembros de la OGP, según categorías y subcategorías.

CATEGORÍAS Y SUBCATEGORÍAS	CANTIDAD
Acceso a la información	44
Transparencia activa	21
Repositorios	7
Portales abiertos	15
Derecho a la Información	58
Normativa	30
Brecha Digital	10
Brecha Social	6
Informes fáciles	12
Servicios públicos	126
Canales	44
Simplificación de Trámites	20
Desarrollo de Servicios	62
Derechos de Usuarios y Funcionarios	48
Derecho del Consumidor	18
Cartas Compromiso	6
Privacidad	16
Funcionarios Denunciantes	3
Derecho de Carrera	5
Transparencia de la Gestión	129
Accountability	55
Compras	23
Responsabilidad social	14
Lucha contra la corrupción	37
Participación	96
Normativa	14
Participación Territorial	4
Opinión y Sugerencia	22
Proyectos legislativos	13
Ciclo Políticas	25
Co-Producción	18
Gestión Interna	208
Método Evolución	38
Gestión TIC	12
Colaboración-articulación	19
Cultura Interna	37
Gestión Participación	41
Gestión Información	61
Totales	709

Fuente: Oszlak y Kaufman (2014).

En relación con todo lo descrito anteriormente, Criado y Ruvalcaba (2016) aprecian 2 grandes enfoques por los cuales se está abordando el gobierno abierto en el ámbito local español: un enfoque más tecnológico, que se inclina por temas de administración electrónica, digitalización y el aumento de la eficacia en los procesos, y un enfoque más social, que permite enriquecer valores democráticos y acortar la brecha relacional entre gobierno y sociedad. En cualquier caso, los autores detectan una falta de integración entre sendos enfoques dentro de un mismo ayuntamiento. El gobierno abierto, dado que adopta los elementos de la e-administración, otorga preferencia a la participación electrónica. De esa manera, la tendencia general es crear plataformas virtuales que permitan la interacción bidireccional entre gobierno y ciudadanía (Corojan y Campos, 2011), y dar a conocer la información gubernamental. Así lo constatan Meijer y otros (2012: 11) cuando dicen que *“el desarrollo de páginas web parece estar en el corazón del gobierno abierto y los «técnicos» están tomando la iniciativa”*, en clara alusión a la prevalencia del enfoque tecnológico que describen Criado y Ruvalcaba. Estas plataformas corresponden a las necesidades de las estrategias de «open data» y «open process», propias del gobierno abierto. En cuanto a la percepción y perfil de los responsables de gestionar las políticas de gobierno abierto, los pocos estudios que se han realizado en el ámbito del Estado han sido a nivel municipal. Es obvio que cada nivel de gobierno puede diferir en su situación por condicionantes políticos, económicos, sociales..., pero estas investigaciones previas, realizadas mediante cuestionarios, pueden servir como punto de referencia para su traslado al nivel autonómico.

Criado y Ruvalcaba (2016) extraen que los ayuntamientos están explorando ya caminos de apertura, pero que lo hacen sin un rumbo claro. La mayoría de los responsables asocian el gobierno abierto con la transparencia, datos abiertos, participación y colaboración. Destaca la fuerte percepción por la transparencia como principio central, información que sugiere que las políticas de gobierno

abierto se encuentran en una fase emergente, etapa inicial o fácil como lo denominan algunos autores. La transparencia es ya un principio consolidado en el ámbito municipal, no obstante carece de una conexión efectiva con la participación. Los responsables dan mucha importancia a desarrollar políticas de gobierno abierto y para ello, las herramientas más utilizadas son aquellas que ofrecen las TIC (página web, portal de transparencia y redes sociales) y las presenciales (oficina de atención ciudadana, reuniones de barrio...); estas últimas más habituales en el caso de la participación. Aunque la gran mayoría de las entidades locales publican datos abiertos, no se percibe que su utilización sea demasiado exitosa. En cuanto al perfil de los responsables, son hombres en su mayoría, con diversos estudios reglados (destacan derecho y los del mundo de la comunicación), y trabajan en unidades o departamentos de nomenclatura muy variada. Todo ello, añadido al nivel de colaboración existente entre responsables técnicos y políticos, incide en la manera de entender el gobierno abierto en cada municipio, subrayan los autores. Los resultados que obtiene López (2016) muestran, en el mismo sentido, que una parte importante de ayuntamientos publican datos abiertos, que tienen una alta presencia en las redes sociales y que el principio de transparencia está desarrollado en un alto grado, según afirman los encuestados.

3. MARCO TEÓRICO

3.1 DIMENSIONES COMPARATIVAS DEL GOBIERNO ABIERTO

En este apartado se va a proceder a definir las dimensiones comparativas del gobierno abierto basándose en la revisión de la literatura realizada anteriormente. Definir tales dimensiones será clave para los siguientes pasos, tales como averiguar en cuál de ellos están poniendo más esfuerzos los gobiernos autonómicos o como estructurar el cuestionario para recoger la percepción de los responsables. Como bien indican Criado y Ruvalcaba (2016), el gobierno abierto es una realidad multidimensional que además no goza de claridad conceptual. Aunque administraciones de todo el mundo, condicionadas por su contexto, lo puedan entender de maneras diversas, se presenta a continuación un primer modelo comparativo.

Los principios de transparencia, participación y colaboración de la llamada «trinidad obamiana», que es la que mayor consenso ha concitado, son un buen punto de partida para comenzar a definir las dimensiones comparativas propias de este Trabajo Final de Máster. En ese sentido, no es posible dejar de lado el debate que afecta a los principios de participación y colaboración. Desde un plano empírico ya se ha constatado que ambos son prácticamente indistinguibles a día de hoy (Meijer y otros, 2012), aunque teóricamente sea posible dibujar unas fronteras más o menos claras. Priorizando lo empírico, y en un ejercicio de prudencia, esta investigación opta por el planteamiento reduccionista de Curtin y Mendes (2011) limitando a 2 los principios del gobierno abierto: visión (transparencia) y voz (participación). Esto no quiere decir que un futuro, con el avance de las políticas de apertura, no se pueda concebir la colaboración como un principio bien diferenciado y con contenido propio. Por lo tanto, se

constituyen dentro de la dimensión comparativa central (DCC) las siguientes categorías:

- a) **Transparencia:** entendida en un sentido amplio, donde se agruparían todas aquellas actuaciones dirigidas a hacer visibles informaciones y datos que los gobiernos deben poner, de manera accesible, en conocimiento de la ciudadanía y de otros actores de la sociedad civil, dando las explicaciones pertinentes. Por lo tanto, se tratan principalmente de acciones unidireccionales o que su carácter interactivo es mínimo.
- b) **Participación-colaboración:** acoge a todas aquellas actuaciones destinadas a facilitar la implicación de la ciudadanía y de otros actores de la sociedad civil en los asuntos públicos, dándoles voz para que conversen con el gobierno. También buscan incidir en los empleados públicos, cargos políticos y en la relación entre distintas administraciones. Son acciones con un claro componente interactivo.

Pero las categorías de esta dimensión central se ven afectadas por otras de manera transversal. Una determinada actuación contemplada en un plan de gobierno abierto, independientemente de pertenecer a la categoría de transparencia o a la de participación-colaboración, guarda una relación con otras categorías claves definidas en la dimensión comparativa transversal (DCT). En parte, estas categorías han sido creadas en base a la propuesta (ver anexo 1) de Oszlak y Kaufman (2014):

- a) **Nuevas tecnologías (TIC):** aquellas actuaciones propias de la administración electrónica o que estén relacionadas con la tecnología: uso de las redes sociales, multicanalidad, páginas web, lucha contra la brecha digital...
- b) **Cambio de valores (CV):** aquellas actuaciones que buscan cambiar la cultura organizativa y el modelo de gestión de la administración, e incidir en los

valores sociales: formación, campañas, fomento de la cultura participativa y colaborativa...

- c) Desarrollo reglamentario (DR): aquellas actuaciones que instan a la elaboración de leyes, decretos, planes, protocolos o al establecimiento de criterios para determinada acción. Derivan en deberes y obligaciones para las instituciones y/o la sociedad en su conjunto.
- d) Otras actuaciones (OAC): aquellas actuaciones para una gestión abierta que a pesar de identificarse con una categoría de la dimensión central, resultan difíciles de definir en alguna de la de dimensión transversal.

Una vez definidas las 2 dimensiones comparativas y sus respectivas categorías, se obtiene esta tabla cruzada que representa de una manera visual lo anteriormente descrito.

TABLA 2. Relación dimensiones comparativas del gobierno abierto.

		DCT				Total actuaciones
		TIC	CV	DR	OAC	
DCC	TRANSPARENCIA					
	PARTICIPACIÓN-COLABORACIÓN					
Total actuaciones						

Fuente: elaboración propia.

Este modelo de comparación que conforma la tabla, permitirá conocer el rumbo que en cada gobierno autonómico están cogiendo las políticas de gobierno abierto. Por un lado, la dimensión comparativa central (DCC) revelará en qué medida se reparten las actuaciones contempladas entre las categorías de transparencia y participación-colaboración. Esta última da a conocer la apertura

real de un gobierno ya que, tras la transparencia, cierra el círculo relacional que es objetivo final de esta filosofía política-administrativa. Por otro lado, la dimensión comparativa transversal (DCT) mostrará, por el número de actuaciones que agrupe cada una de sus categorías, si el gobierno prioriza un enfoque más tecnológico o más social, y si tiene un compromiso más firme o no tiene un rumbo claro.

3.2 PORTALES DE DATOS ABIERTOS

Para analizar los portales de datos abiertos de cada una de las 3 Comunidades Autónomas se va a utilizar como referencia el modelo propuesto por Vanessa Medina (2015) en su estudio «Análisis de proyectos open data en España: propuestas de mejora». A continuación, se muestran los elementos descritos a identificar:

1. Parámetros comunes:
 - a) Tipo de acceso: acceso abierto o necesidad de registrarse para acceder al portal y consultar información del mismo.
 - b) Lenguaje «Sparql»⁸: existencia de un apartado para poder realizar consultas en «Sparql».
 - c) Contacto propio: identificación fácil de alguna forma de contacto (formulario, correo electrónico, sistema tickets...) y tiempo de respuesta a una pregunta (1 día excelente; 2-3 días óptimo; 4-7 días medio; más de 7 desfavorable).

⁸ «Acrónimo recursivo del inglés «Protocol and RDF Query Language». Se trata de un lenguaje estandarizado para la consulta de grafos RDF (...) tecnología clave en el desarrollo de la Web Semántica que se constituyó como recomendación oficial del W3C (...)» (Wikipedia, 2017).

d) Catálogo: número de conjunto de datos, tipos de búsqueda (sencilla, avanzada...), formatos disponibles y contenido del conjunto de datos (descripción, fecha de actualización y frecuencia de actualización).

2. Parámetros para usuarios especializados:

a) Marco legal: existencia o no de un apartado que informe sobre las condiciones de uso del portal y del tipo de licencia de los conjuntos de datos.

b) Nivel de reutilización: se valora mediante la clasificación de estrellas propuesto por Tim Berners-Lee (1 estrella muy bajo; 2 estrellas bajo; 3 estrellas medio; 4 estrellas alto; 5 estrellas muy alto).

FIGURA 1. Modelo de clasificación «5 stars» para datos abiertos.

- **1 Estrella:** datos o documentos en formato no estructurado (cualquier formato) bajo una licencia abierta. Dichos datos no se pueden procesar automáticamente. Ejemplo: Un documento en PDF o una imagen en formato JPG o PNG.
- **2 Estrellas:** incluye todo lo anterior más: Datos o documentos estructurados. Bajo un formato propietario, es decir, no abierto. Dichos datos se pueden procesar automáticamente. Ejemplo: Una hoja de cálculo en formato Microsoft Excel.
- **3 Estrellas:** incluye todo lo anterior más: Un formato estructurado y abierto. Ejemplo: Una hoja de cálculo en formato CSV (valores separados por comas) en lugar del formato anterior.
- **4 Estrellas:** incluye todo lo anterior más: Los datos pueden ser referenciados mediante identificadores de recursos uniformes (URI). Ejemplo: formato RDF Y SPARQL
- **5 Estrellas:** incluye todo lo anterior más datos enlazados con otros conjuntos de datos externos, dotándolos de contexto. Se establecen relaciones semánticas entre la información enlazada. Ejemplo: las descripciones de la ubicación de edificios públicos puede enriquecerse con enlaces a Geonames, base de datos especializada en localizaciones geográficas.

Fuente: Medina (2015).

c) Información de valor añadido: existencia de un apartado para registrar las aplicaciones creadas por la ciudadanía, disponibilidad de documentación API, que ayude a generar aplicaciones, y posibilidad de conocer las novedades de conjuntos de datos que se van introduciendo al portal.

3. Parámetros para usuarios generales:

a) Aplicaciones: identificación de criterios para un mejor entendimiento de las aplicaciones creadas (número de aplicaciones generadas; sistema de

- búsqueda de aplicaciones; pequeña descripción de cada una; autor y plataforma para la que ha sido creada).
- b) Participación: existencia de un perfil del portal en redes sociales que este actualizado, opción de compartir los conjuntos de datos por las redes sociales y disponibilidad de un sistema de discusión en el portal.
 - c) Información de valor añadido: explicación de conceptos clave, definición de objetivos del portal, existencia de un apartado de noticias propias y relacionadas, y posibilidad de visualizar la página en al menos 2 idiomas.

3.3 PLATAFORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para analizar las plataformas de participación ciudadana de cada una de las 3 Comunidades Autónomas, se aplicará el modelo descrito por la Fundación Telefónica (2013) en su informe «Las TIC en el Gobierno abierto: Transparencia, participación y colaboración». Las herramientas descritas en él son las siguientes:

1. Escucha activa: nuevos canales como las redes sociales, foros y blogs han traído consigo importantes beneficios como un trato más directo, mayor diversidad de opiniones y un espacio de libertad. Pero plantean retos como la heterogeneidad, generación masiva de información y la falta de una estructura fija. Además, no podemos obviar que solamente reflejan la opinión de un segmento concreto de la sociedad. En cualquier caso, la importancia de estos canales seguirá creciendo en los próximos años, por lo cual se antoja imprescindible poner en marcha estrategias para escuchar, recopilar y clasificar la información que se genera:
 - a) Rastreo de fuentes: debe realizarse un rastreo continuo para capturar la información en bruto disponible en diversos foros de internet.
 - b) Análisis de la información: la información adquirida es tratada semánticamente, y de manera automática, según los criterios fijados con

anterioridad. La clasificación atenderá, mayormente, a criterios de importancia y prioridad.

- c) Socialización de los informes: el documento que recoge los contenidos tratados se hará público para cerrar el círculo de la información.
2. Emisión de eventos: posibilita la presencia y participación virtual de la ciudadanía y otros actores en grandes actos y debates públicos (plenos, comisiones, ruedas de prensa...). Para ello, la vía más utilizada es el llamado «web-streaming». Los actos se emiten en directo y/o se cuelgan los materiales multimedia en las webs para que la ciudadanía pueda visualizarlos en cualquier momento.
3. Nuevas herramientas de colaboración: los componen las iniciativas colaborativas que se desarrollan en la red; siempre implican un beneficio mutuo. Una persona, institución, organización sin ánimo de lucro o empresa propone a un grupo de individuos, mediante una convocatoria abierta, acometer una determinada tarea de manera libre y voluntaria. Las personas convocadas aportan dinero, conocimiento y/o su experiencia en aras de conseguir el objetivo. Las 2 herramientas más conocidas son el «crowdfunding» y el «crowdsourcing».
4. Voto electrónico: la necesidad de celebrar consultas, elecciones, encuestas y referéndums de una manera más eficiente, obliga a explorar vías electrónicas. Las votaciones electrónicas deben guardar el mismo nivel de confidencialidad que unas elecciones tradicionales, sin perder fiabilidad. Se debe garantizar la identificación segura de los votantes, la privacidad, la autenticidad de los votos y que un ataque informático no manipule los votos digitales.
5. CRM-Ticketing: su objetivo es tramitar y responder las opiniones de la ciudadanía. Es una herramienta bastante desarrollada en el mundo de la empresa privada, ya que es fundamental para una buena atención al cliente. Por el contrario, en la administración pública avanza con más timidez. El

«ticketing» asigna un ticket, a modo de identificación, a cada petición que hacen los ciudadanos con el fin de facilitar la tramitación, el seguimiento y la resolución del mismo. De ese modo, tanto el ciudadano como la propia administración son conscientes del tiempo que se demora la respuesta a la petición, entre otras cosas. Asimismo, es posible añadir otras características a la petición como su carácter, prioridad y/o a qué departamento va dirigido. Esto facilita mucho el trabajo en la administración, lo que incide en poder ofrecer una respuesta más adecuada, a su vez.

6. Portal de participación: un elemento indispensable del gobierno abierto es ofrecer plataformas para canalizar, de manera simple, la comunicación con la ciudadanía. Estos canales deben permitir una comunicación descendente, ascendente y horizontal:
 - a) Comunicación descendente (G2C, Government to Citizens): por un lado, el gobierno da explicaciones de las iniciativas que pretende llevar adelante para que la ciudadanía haga aportaciones y proponga mejoras. Por otro, el gobierno puede realizar e-consultas a través de las redes sociales, aplicaciones móvil o a través de la propia plataforma. Tras analizar automáticamente lo expresado por los participantes, se publican los resultados.
 - b) Comunicación ascendente (C2G, Citizens to Government): ocurre cuando la ciudadanía puede plantear directamente al gobierno sus ideas, preocupaciones, opiniones, quejas...
 - c) Comunicación horizontal: se da cuando se establecen espacios de conversación, a tiempo real o no, entre ciudadanía y gobierno. Es posible mostrar apoyo a cualquier elemento publicado, escribir comentarios y/o aportar nuevas ideas.
 - d) Elementos y funcionalidades que pueden implementarse en comunicación, entrando a mayor nivel de detalle: alta usabilidad y

simplicidad de diseño; multidioma; acceso/registro vía «login»; gestión de contenido genérico (contacto, ayuda...); publicación de noticias; publicación de consultas y encuestas; publicación de propuestas; publicación de contenidos en redes sociales; comentarios, votos, priorización y etiquetado de noticias; integración con redes sociales, foros y blogs; galería de vídeos e imágenes; áreas de descarga de documentación; indicadores de uso general y por iniciativas; categorización de la información; módulo de agenda; seguridad, gestión de acceso a los contenidos por perfil, sistemas de notificaciones; multicanalidad (web, móvil, SMS y redes sociales); sistemas de valoración de usuarios; moderación de comentarios; y sistema de informe de gestión.

7. Identificación segura: de manera paralela al resto de herramientas, se encuentran las herramientas de identificación segura del ciudadano: registro vía «login», DNI electrónico...

3.4 HIPÓTESIS

En consonancia con los objetivos de investigación planteados, y tras haber realizado una revisión de la literatura y establecer un marco teórico, se procede a formular las siguientes hipótesis de trabajo:

1. En Euskadi, Navarra y Cataluña predomina un modelo de gobierno abierto centrado en el principio de transparencia y con un enfoque tecnológico.
2. Los responsables de gestionar el gobierno abierto perciben que el éxito de las políticas de apertura ha sido reducido hasta el momento, y su perfil es heterogéneo en cuanto al cargo, los estudios y la edad.
3. La Comunidad Autónoma y la colaboración entre los gestores políticos y técnicos afectan a la implementación de las políticas de gobierno abierto.

4. METODOLOGÍA

Esta investigación pretende conocer el grado de desarrollo de las políticas de gobierno abierto, abarcando distintos aspectos, en los casos de Euskadi, Navarra y Cataluña para así poder establecer una primera comparación entre las mismas. Por lo tanto, estamos ante una investigación mayormente descriptiva dado que la consolidación de políticas de gobierno abierto es un tema muy poco investigado, y menos en el ámbito autonómico. De ahí surge la necesidad de conocer y describir, en profundidad, esa realidad y dar paso a futuros estudios de carácter más explicativo. En los términos que se plantea esta investigación, no resulta posible abarcar el fenómeno a estudiar en todo su conjunto, por ello se adopta un diseño no experimental. La metodología empleada es mixta; se combinan técnicas cuantitativas y cualitativas de manera complementaria.

- a) Análisis de la literatura: la revisión bibliográfica ha permitido definir las dimensiones comparativas del gobierno abierto, tal y como se muestra en el marco teórico. Se ha diferenciado entre la dimensión central y la transversal; cada una de ellas con sus respectivas categorías. Esta definición de las dimensiones es esencial para el desarrollo de otras técnicas contempladas.
- b) Análisis de contenido: se pretenden realizar un análisis cuantitativo y 2 cualitativos para comprobar la hipótesis número 1. El cuantitativo tomará como unidad de análisis aquellas actuaciones o preceptos previstos en los documentos por los cuales se guían las administraciones autonómicas en cuestión para desarrollar sus políticas de gobierno abierto. Estos documentos serán el «Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016» en el caso de la CAPV, el «Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019 y «Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto» en el caso de Navarra y el «Plan de Gobierno Abierto 2017-2018» en el caso

de Cataluña. Las actuaciones que se contemplen serán clasificadas, mediante un programa de cálculos estadísticos, siguiendo este protocolo:

1. Dimensión Comparativa Central (variable 1): se identificará cada una de las actuaciones, por su contenido principal, con una de sus categorías codificadas de esta manera: transparencia (1) y participación-colaboración (2).
2. Dimensión Comparativa Transversal (variable 2): se identificará cada una de las actuaciones, por su contenido transversal, con una de sus categorías codificadas de esta manera: TIC (1), cambio de valores (2), desarrollo normativo (3) y otras acciones relacionadas (4).

Tal y como Oszlak y Kaufman (2014) advierten, puede que algunas de las actuaciones que recogen los documentos no estén asociadas al gobierno abierto, ni tan siquiera al gobierno electrónico. Así pues, se utilizará como filtro la relación de categorías propuesta por sendos autores (ver anexo 1) y se verificará si todas y cada una de las actuaciones o preceptos encajan en alguna de ellas; asegurando, de esta modo, que guarden relación con el gobierno abierto. Vaya por delante que pueden existir omisiones debido a errores en el propio proceso o fallos de interpretación por la falta de concreción de las actuaciones. Una vez clasificadas todas las actuaciones y con la base de datos completa, se obtendrán las frecuencias de cada una de las dimensiones, a través de una tabla cruzada, en consonancia con lo presentado en el marco teórico.

Los análisis de contenido cualitativos consistirán en la observación de los portales de datos abiertos y las plataformas de participación ciudadana de Euskadi, Navarra y Cataluña, aplicando los modelos teóricos que respectivamente Medina (2015) y Fundación Telefónica (2013) describen y han sido expuestos en el marco teórico.

- c) Encuesta: se realizará una encuesta en forma de cuestionario (ver anexo 3) a responsables encargados de gestionar el gobierno abierto para comprobar las hipótesis número 2 y 3. Se considera estratégico el eje político/técnico en aras de obtener una imagen global de cada caso, por lo que serán encuestados un responsable político y otro técnico en cada Comunidad Autónoma; un total de 6 encuestas que serán enviados vía e-mail. Por consiguiente, se trata de algo exploratorio y que no es representativo, pero que aportará información muy valiosa sobre las tendencias que existen ante las cuestiones planteadas.

El cuestionario se diseñará en base al empleado por López (2016) y, sobre todo, al de Criado y Ruvalcaba (2016). Como es lógico, se adaptará al ámbito autonómico y a los fines perseguidos por este Trabajo Final de Máster. El objetivo principal de la encuesta será recoger cuál es la percepción de los responsables sobre el gobierno abierto en Euskadi, Navarra y Cataluña, con objeto de conocer la realidad de cada caso desde dentro de la administración y compararlos entre sí. También resulta interesante conocer el perfil de los responsables encargados de su gestión y los condicionantes existentes a la hora de implementar políticas de apertura gubernamental. Para todo ello, el cuestionario seguirá un orden temático, siguiendo la construcción teórica de las dimensiones del gobierno abierto principalmente, y tendrá preguntas abiertas y cerradas. Las preguntas abiertas serán utilizadas en aquellas cuestiones clave, en las cuales se quiere ahondar más, y que den también pistas a futuras investigaciones de por dónde tirar para trabajar el gobierno abierto y su consolidación. Estas cuestiones clave residirán en ver si la percepción de los políticos difiere de los técnicos, en alusión a sus liderazgos y nivel de colaboración. Las respuestas de los cuestionarios serán grabadas y tratadas en un programa de cálculos estadísticos con el fin de obtener las frecuencias y cruces necesarios para la investigación.

5. MODELOS DE GOBIERNO ABIERTO

5.1 ANÁLISIS DE LOS DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Los documentos de referencia son aquellos planes, programas y/o leyes que las administraciones autonómicas aprueban para fijar un horizonte de cara al desarrollo del gobierno abierto. Estos se concretan en actuaciones, más o menos específicas, que deben ser implementadas a lo largo del periodo de vigencia del respectivo documento. Subrayar que se trata de documentos de carácter intencional en su mayoría, por lo que carecen de consecuencias jurídicas en el caso de que no se cumplan. Esa tendencia al alza de utilizar el llamado «soft law⁹», mucho menos exigente que las normas con rango de ley, conlleva al aumento de evaluaciones en el sector público. En todo caso, no es este el asunto que ocupa a esta investigación, sino el modelo de gobierno abierto que proyecta cada Comunidad Autónoma, de manera consciente o no, a través del conjunto de medidas concretas que contempla.

En ese sentido, la base del análisis lo constituirá el modelo de comparación construido en el marco teórico a partir de la revisión de la literatura. Este modelo consiste en 2 dimensiones comparativas, la central y la transversal, con sus respectivas categorías que ayudarán a desglosar el diseño que cada Comunidad ha dibujado en su documento de referencia para el gobierno abierto. Así podrá conocerse si apuestan más por la interacción social o por la unilateralidad administrativa, por un modelo tecnológico o social, y si se trata de un compromiso firme con la apertura o no se define un rumbo claro.

⁹ También denominado derecho blando, verde o flexible, *“se trata de una serie de normas (...) a las que les falta el efecto o consecuencia jurídica (...) que ocurre si no se cumple la proposición que determina lo que debe hacerse en una situación concreta”* (<http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/63/pyc633.htm>).

EUSKADI

TABLA 3. Resultados del análisis del documento de referencia de la CAPV, según dimensiones comparativas y sus categorías.

			DCT				Total actuaciones
			TIC	CV	DR	OAC	
DCC	TRANSPARENCIA	V. abs.	20	3	12	5	40
		% horiz.	50,00%	7,50%	30,00%	12,50%	100,00%
		% vert.	62,50%	16,67%	63,16%	71,43%	52,63%
	PARTICIPACIÓN-COLABORACIÓN	V. abs.	12	15	7	2	36
		% horiz.	33,33%	41,67%	19,44%	5,56%	100,00%
		% vert.	37,50%	83,33%	36,84%	28,57%	47,37%
Total actuaciones	V. abs.	32	18	19	7	76	
	% horiz.	42,11%	23,68%	25,00%	9,21%	100,00%	
	% vert.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fuente: elaboración propia.

La tabla muestra los resultados obtenidos en el caso de Euskadi, a partir del análisis del «Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016». Para dar comienzo a la interpretación de la tabla, se pondrá la atención en la Dimensión Comparativa Central. Del total de las 76 actuaciones analizadas, casi el 53% pertenecen a la categoría de transparencia y el restante 47% a la de participación-colaboración. Con ello, se puede afirmar que la administración vasca apuesta más por actuaciones que buscan ampliar la información y los datos gubernamentales. Acciones que por su carácter unidireccional, casi no precisan de interacción con la sociedad. De todos modos, cabe señalar que la distancia entre ambas categorías es pequeña, por lo que estamos ante un plan que se queda cerca de conseguir el equilibrio. En cuanto a la Dimensión Comparativa Transversal, puede observarse que una importante mayoría (42,11%) de actuaciones está relacionada con las TIC. Luego, le siguen aquellas que instan al desarrollo reglamentario y al

cambio de valores dentro y fuera de la administración, con un 25% y 23,68% de frecuencia respectivamente.

Respecto a la transparencia, los porcentajes horizontales muestran como se caracteriza esta categoría en función de la Dimensión Transversal. De las 40 actuaciones que aglutina, la mitad están relacionadas con las nuevas tecnologías. En segundo lugar, con un 30% de frecuencia, se encuentran las actuaciones que instan a desarrollar reglamentos. Aquellas actuaciones dirigidas al cambio de valores son testimoniales con un 7,5% de incidencia sobre el total. Llama la atención, incluso, que se vean superadas por las actuaciones que no han podido ser definidas (OAC) en la dimensión transversal. En el mismo sentido, y pasando a la participación-colaboración, puede observarse que el 41,67% de sus actuaciones corresponden a la categoría transversal de cambio de valores. Después se encuentran las actuaciones relacionadas con las TIC (33,33%) y con el desarrollo reglamentario (19,44%).

En último lugar, los porcentajes verticales darán cuenta del reparto de cada unas de las categorías de la Dimensión Comparativa Transversal respecto a las de la Central. Así pues, en el caso de las nuevas tecnologías el 62,5% de las actuaciones pertenecen a la transparencia, mientras que el 37,5% a la participación-colaboración. La categoría de cambio de valores se inclina claramente hacia la participación-colaboración con un 83,33% de frecuencia, frente el 16,67% de la transparencia. Las actuaciones que instan al desarrollo reglamentario tienen una incidencia del 63,16% en la transparencia y del 36,84% en la participación-colaboración. En cuanto a la categoría de otras, se observa una mayor indefinición en las actuaciones correspondientes a la transparencia (71,43%) que en las de participación-colaboración (28,57%).

NAVARRA

TABLA 4. Resultados del análisis de los documentos de referencia de Navarra, según dimensiones comparativas y sus categorías.

			DCT				Total actuaciones
			TIC	CV	DR	OAC	
DCC	TRANSPARENCIA	V. abs.	7	13	10	10	40
		% horiz.	17,50%	32,50%	25,00%	25,00%	100,00%
		% vert.	46,67%	41,94%	41,67%	62,50%	46,51%
	PARTICIPACIÓN-COLABORACIÓN	V. abs.	8	18	14	6	46
		% horiz.	17,39%	39,13%	30,43%	13,04%	100,00%
		% vert.	53,33%	58,06%	58,33%	37,50%	53,49%
	Total actuaciones	V. abs.	15	31	24	16	86
		% horiz.	17,44%	36,05%	27,91%	18,60%	100,00%
		% vert.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia.

En el caso de Navarra, el análisis del «Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019 y de la «Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto» arroja los resultados reflejados en la tabla. En lo que a la Dimensión Comparativa Central se refiere, de las 86 actuaciones clasificadas en sendos documentos, el 53,49% pertenecen a la categoría de participación-colaboración y el restante 46,51% a la de transparencia. Ello indica que la administración foral ha dibujado un modelo más propicio a la interacción, que busca facilitar la implicación ciudadana y la colaboración institucional. En cualquier caso, no existe una gran distancia entre las 2 categorías, por lo que los documentos de referencia navarros establecen un modelo bastante equilibrado al respecto. Pasando a la Dimensión Comparativa Transversal, puede verse que las categorías más frecuentes son la de cambio de valores (36,05%) y la de desarrollo reglamentario (27,91%). Estos porcentajes ponen de relieve la existencia de una voluntad y compromiso de transformación, al menos en un plano intencional. Pero, al mismo tiempo, no deja de sorprender la escasa

repercusión de las TIC en el caso de la Comunidad foral. A esta categoría pertenecen solo el 17,44% del total de las actuaciones analizadas, viéndose superada por la de otras actuaciones no definidas, con un 18,6% de frecuencia.

Continuando con la interpretación de la tabla, se observarán ahora los porcentajes horizontales. Respecto a la transparencia, la categoría transversal más frecuente es la relativa al impulso de cambio de valores (32,5%). Le siguen, con un 25% de incidencia cada una, la que insta al desarrollo reglamentario y la de otras actuaciones. Como anteriormente se vislumbraba, la categoría relacionada con las nuevas tecnologías es la que menos actuaciones agrupa (17,5%). En el caso de la participación-colaboración, las categorías que más frecuencia acumulan vuelven a ser la de cambio de valores y la de desarrollo reglamentario, con un 39,13% y 30,43% respectivamente. La relacionada con las TIC se queda en tercera posición con el 17,39% del total de las 46 actuaciones. En consecuencia, los datos ponen de manifiesto que las medidas relacionadas con la administración electrónica y las tecnologías no constituyen una línea de actuación principal en la administración navarra.

Finalmente, se observarán los porcentajes verticales para conocer el reparto de las categorías de la Dimensión Comparativa Transversal en función de la Central. En el caso de las TIC existe un ligero predominio de la participación-colaboración que agrupa el 53,33% de las actuaciones frente al 46,67% de la transparencia. En el mismo sentido, las categorías de cambio de valores y la de desarrollo reglamentario también siguen la misma tendencia. 58,06% de la participación-colaboración frente al 41,94% de la transparencia en el caso de la primera, y 58,33% de la participación-colaboración frente al 41,67% de la transparencia en el caso de la segunda. La categoría de otras acciones es la única que invierte la tendencia. Un 62,5% de sus actuaciones se sitúan en la categoría central de transparencia y un 37,5% en la de participación-colaboración.

CATALUÑA

TABLA 5. Resultados del análisis del documento de referencia de Cataluña, según dimensiones comparativas y sus categorías.

			DCT				Total actuaciones
			TIC	CV	DR	OAC	
DCC	TRANSPARENCIA	V. abs.	26	16	15	17	74
		% horiz.	35,14%	21,62%	20,27%	22,97%	100,00%
		% vert.	59,09%	48,48%	60,00%	80,95%	60,16%
	PARTICIPACIÓN-COLABORACIÓN	V. abs.	18	17	10	4	49
		% horiz.	36,73%	34,69%	20,41%	8,16%	100,00%
		% vert.	40,91%	51,52%	40,00%	19,05%	39,84%
Total actuaciones	V. abs.	44	33	25	21	123	
	% horiz.	35,77%	26,83%	20,33%	17,07%	100,00%	
	% vert.	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Fuente: elaboración propia.

La tabla muestra los resultados obtenidos en el caso de Cataluña, a partir del análisis del «Plan de Gobierno Abierto 2017-2018». Comenzando por la Dimensión Comparativa Central, de las 123 actuaciones que contempla dicho documento, algo más del 60% pertenecen a la categoría de transparencia y el restante casi 40% a la de participación-colaboración. La distancia entre ambos porcentajes demuestra claramente que la Generalitat ha diseñado un modelo que busca ampliar la oferta de información y datos gubernamentales. Medidas que, por su carácter, se llevan a cabo de manera unidireccional desde la administración y no suelen precisar de la implicación de la sociedad civil. En lo que a la Dimensión Comparativa Transversal se refiere, la categoría dominante es aquella que aglutina a las actuaciones relacionadas con las nuevas tecnologías (35,77%). En segunda posición está la relativa al cambio de valores (26,83%), y en tercera la relativa al desarrollo reglamentario (20,41%).

A continuación, se observará cómo se reparten las categorías centrales respecto a las transversales, mediante los porcentajes horizontales. En el caso de la transparencia, las actuaciones más frecuentes son aquellas que guardan relación con las TIC, con un 35,14% de incidencia. Después vienen la categoría de cambio de valores y la de otras actuaciones que no han podido ser clasificadas, con un 21,62% y un 20,27% de frecuencia respectivamente. Queda en último lugar, pero no a mucha distancia del resto, la categoría que agrupa las actuaciones que instan al desarrollo reglamentario (20,27%). Pasando a la participación-colaboración, la categoría transversal más frecuente es también la de las TIC (36,73%), aunque le sigue de cerca la relativa al cambio de valores dentro y fuera de la administración (34,69%). Con un 20,41% de incidencia la categoría de desarrollo reglamentario se sitúa en tercer lugar. En todo caso, es necesario indicar que aunque el enfoque tecnológico del modelo catalán es claro, mantiene un razonable equilibrio entre todas la categorías transversales.

Para terminar con la interpretación de la tabla, se comentará el reparto de las categorías de la Dimensión Comparativa Transversal en función de la Central. Para ello, será necesario observar los porcentajes verticales. Las actuaciones relacionadas con las TIC se inclinan claramente hacia la categoría de transparencia, con un 59,09% de frecuencia frente al 40,91% de la participación-colaboración. Lo mismo ocurre en el caso de la categoría de desarrollo reglamentario, que acumula un 60% en la transparencia y un 40% en la participación-colaboración, y más notorio aún en el de otras acciones, que reúne un 80,95% de las actuaciones en la transparencia y el restante 19,05% en participación-colaboración. La única excepción es la categoría de cambio de valores que acumula un 51,52% de sus actuaciones en la participación-colaboración frente al 48,48% de la transparencia.

5.2 ANÁLISIS DE PORTALES DE DATOS ABIERTOS

En este apartado se va a proceder a analizar los contenidos de los portales de datos abiertos de las 3 Comunidades Autónomas en cuestión. Para llevar a cabo dicho análisis se utilizará la propuesta de Vanessa Medina (2015), descrita en el marco teórico.

EUSKADI

La CAPV publica sus datos abiertos en el portal «Open Data Euskadi» (www.opendata.euskadi.eus). En primer lugar, se observarán los parámetros comunes del portal. El acceso es totalmente libre, es decir, no es necesario registrarse para consultar información del mismo. Cualquier ciudadano, empresa o asociación puede entrar a la web y a sus contenidos de forma directa y sin restricción alguna. No existe un apartado para poder realizar consultas en lenguaje «Sparql». En cuanto al contacto propio, por un lado se pueden identificar, a simple vista, varias formas de contacto con la administración. En la parte superior derecha del portal se encuentra la opción de «contacto» que muestra vías para hacerlo a través de internet (buzón de contacto y «Telegram»), teléfono (012) o presencialmente (oficinas de atención a la ciudadanía «Zuzenean»). Por otro lado, se ha formulado una misma pregunta a las 3 Comunidades Autónomas en aras de medir el tiempo de respuesta. En el caso de la administración vasca es óptima, ya que respondió el mismo día que se le dirigió la pregunta. El catálogo contiene 4.004 conjuntos de datos recopilados en total y un filtro de búsqueda avanzado de los mismos. Es posible hacer la búsqueda por palabras concretas, por tipos de datos, por temas, por el organismo al que pertenecen y/o por los formatos disponibles. También dentro de cada conjunto de datos puede encontrarse una breve descripción, fecha de creación y de la última actualización, la frecuencia con la que se actualiza y la fuente de los datos.

Al seleccionar el formato deseado se produce la descarga automática del conjunto de datos.

Entrando en los parámetros para usuarios especializados, Open Data Euskadi cuenta con un apartado llamado «información legal», en la parte inferior izquierda, que recoge el marco legal por el cual se establecen las condiciones de uso del portal. Del mismo modo, cada conjunto de datos recoge su propio tipo de licencia. El nivel de reutilización es medio-bajo, dado que los formatos más frecuentes (XLS 2.916, CSV 2.828, XML 225 y JSON 288) se sitúan en las 2 estrellas y el resto entre las 3 y 4 estrellas, siguiendo el modelo de clasificación propuesto por Tim Berners-Lee. En cuanto a la información de valor añadido se refiere, el portal no dispone de un apartado específico para registrar las aplicaciones creadas por la ciudadanía. No obstante, en la opción «cómo utilizar los datos» si existe documentación API que ayuda en la generación de las mismas. Las novedades de conjuntos de datos que se van introduciendo al portal se colocan en las primeras posiciones del catálogo automáticamente. Además, hay una sección de «destacados», en el menú principal, que informa de los conjuntos más utilizados.

En último lugar se comprueban los parámetros para usuarios generales. El portal muestra que 58 aplicaciones han sido generadas con datos del portal, las cuales pueden ser encontradas en el sistema de búsqueda. Solo en unos pocos casos incluye una breve descripción y no especifica la autoría. En cualquier caso, todas ellas constan de un enlace que redirecciona al usuario a la plataforma original de la aplicación. Open Data Euskadi cuenta con un perfil de Twitter (@opendataeuskadi) actualizado, aunque de momento no es posible compartir los conjuntos de datos por las redes sociales. El portal dispone de un espacio de comentarios, apto para el debate, en la pestaña «comunidad». Ofrece información de valor añadido mediante la explicación de conceptos clave y la

definición de los objetivos del portal en el apartado «qué es Open Data». También dispone de una sección de noticias propias y la opción de visualizar la página en euskera y castellano.

NAVARRA

La Comunidad Foral de Navarra publica sus datos abiertos en la sección «Open Data» (<https://gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data>), de su portal de gobierno abierto. Para empezar, y en lo que a parámetros comunes se refiere, el portal es de libre acceso para toda la ciudadanía y agentes de la sociedad civil. Se pueden visualizar los contenidos de forma directa y sin ningún tipo de restricción. No existe un apartado para poder realizar consultas en lenguaje «Sparql». En cuanto al contacto propio, por un lado es posible identificar fácilmente una forma de contacto con la administración. En la parte inferior derecha del portal se encuentra la opción «contacte con nosotros» que redirige al buzón general de consultas y sugerencias del Gobierno de Navarra. De manera menos intuitiva, una vez se abandone el menú principal, dentro de las pestañas «datos», «reutilización» y «recursos» se muestra un correo electrónico (opendata@navarra.es) para contactar con la administración foral. Por otro lado, el tiempo de respuesta a la pregunta formulada ha sido medio, al haber tardado 7 días. El portal no facilita el número total de conjuntos de datos disponibles, por lo que se han tenido que contar manualmente. Existen 1.147 conjuntos de datos disponibles y estos pueden ser filtrados mediante un avanzado sistema de búsqueda. Los conjuntos pueden buscarse por temas, por categorías, por formatos en los que están disponibles y/o por etiquetas. También dentro de cada conjunto de datos puede encontrarse una descripción, fecha de creación y de la última actualización, la frecuencia con la que se actualiza y la fuente de los datos. Al seleccionar el formato deseado se produce la descarga automática del

conjunto de datos. En general, cabe señalar que el catálogo funciona con una considerable lentitud.

Entrando en los parámetros para usuarios especializados, se constata que el portal navarro recoge en la opción «aviso legal», de la parte inferior derecha, el marco legal por el cual se establecen las condiciones de uso de la web. Del mismo modo, cada conjunto de datos recoge su tipo de licencia. El nivel de reutilización es medio-alto, dado que al formato más frecuente (SHP 607, XLS 498, CSV 175 y ODS 167) le corresponden 5 estrellas y el resto se reparten entre las 2 y 3 estrellas, según el modelo de clasificación «5 stars». En cuanto a la información de valor añadido se refiere, el portal no dispone de un apartado expresamente para registrar las aplicaciones creadas por la ciudadanía, pero una de las notas informativas da a entender que es posible comunicarlo a través del correo de contacto. Tampoco existe documentación general API que ayude en la creación de aplicaciones. Sin embargo, sí se ofrece información sobre la API concreta para visualizar datos georeferenciados. Las novedades de conjuntos de datos, que se van introduciendo al portal, pueden ser visualizados en la opción «últimos datos publicados» situado en el menú principal.

Finalmente, se analizan los parámetros para usuarios generales. El portal muestra que 11 aplicaciones han sido generadas con los datos abiertos de Navarra, aunque no están incluidas en el sistema de búsqueda del catálogo. En ningún caso se incluye una breve descripción ni la autoría de las mismas. De todas formas, todas ellas constan de un enlace que redirecciona al usuario a la plataforma original de la aplicación. La sección de datos abiertos de Navarra cuenta con un perfil de Twitter (@opendata_na) no demasiado actualizado y de momento no es posible compartir los conjuntos de datos por las redes sociales. El portal dispone de un espacio de opinión dentro de cada conjunto de datos, pero no puede considerarse un espacio para el debate, ya que se queda entre usuario

y administración y por lo tanto, no es público. Ofrece información de valor añadido mediante la explicación de conceptos clave y definición de los objetivos del portal en el apartado «¿Qué es?». No dispone de una sección de noticias propias, pero la página se puede visualizar en euskera y castellano. Aun así, la versión en euskera es incompleta porque los conjuntos de datos no son posibles verlos en este idioma.

CATALUÑA

Cataluña publica sus datos abiertos en el portal «Dades Obertes Gencat» (<http://dadesobertes.gencat.cat>). Comenzando con los parámetros comunes, el portal es de acceso libre, por lo que no existe la necesidad de registrarse para consultar sus contenidos. El catálogo de datos tiene un apartado para poder realizar consultas en lenguaje «Sparql». En cuanto al contacto propio, por un lado se encuentra la pestaña «contacto», en la parte superior derecha del portal, que muestra vías para hacerlo a través de internet (buzón de contacto y «Telegram»), teléfono (012) o presencialmente (oficinas de atención ciudadana y servicios territoriales). Por otro lado, el tiempo de respuesta de la Generalitat es excelente al haberlo hecho un día después de su formulación. Dades Obertes Gencat no facilita el número total de conjuntos de datos disponibles, por lo que se han sumado manualmente, aprovechando el conteo por categorías. El catálogo contiene un total de 4.741 conjuntos disponibles y un sistema avanzado de búsqueda. Los conjuntos de datos pueden ser filtrados por palabras concretas, por categorías, por formatos o por la fuente de los mismos. Dentro de cada conjunto puede encontrarse una breve descripción, fecha de creación y de la última actualización, la frecuencia con la que se actualiza y la fuente de los datos. Al seleccionar el formato deseado se produce la descarga automática del conjunto de datos.

En cuanto a los parámetros para usuarios especializados, la parte inferior central del portal cuenta con la pestaña «aviso legal», donde se encuentra el marco legal que establecen las condiciones de uso de la web. En ese sentido, cada conjunto de datos también recoge su tipo de licencia. El nivel de reutilización es medio, siguiendo el modelo de clasificación «5 stars». Los formatos más frecuentes (XLS 910, DGN 823, CSV 105, XML 55) oscilan entre las 2 y 4 estrellas. En lo que a la información de valor añadido respecta, puede decirse que el portal dispone, en la opción «colabora con el proyecto», de algo similar a un registro para las aplicaciones generadas por la ciudadanía y empresas. En cambio, no existe documentación API que ayude en la generación de estas. El portal de datos abiertos contiene una sección de «destacados», en su menú principal, que permite conocer las novedades de conjuntos de datos que se van introduciendo.

En último lugar, se procede a revisar los parámetros para usuarios generales. El portal da a conocer que han sido creadas 12 aplicaciones web y 9 móviles con sus datos, no obstante no están incluidas en el sistema de búsqueda del catálogo. Cada una de ellas consta de una breve descripción, la autoría y un enlace que redirecciona al usuario a la plataforma original de la aplicación. Dades Obertes Gencat cuenta con un perfil de Twitter (@opendatacat) actualizado y permite compartir los conjuntos de datos por las redes sociales. El portal no dispone de un espacio de discusión para que los usuarios compartan sus opiniones. Ofrece información de valor añadido mediante la explicación de conceptos clave y definición de los objetivos del portal en el apartado «¿Qué es el Open Data?». No dispone de una sección de noticias propias, pero la página puede visualizarse íntegramente en catalán, castellano e inglés.

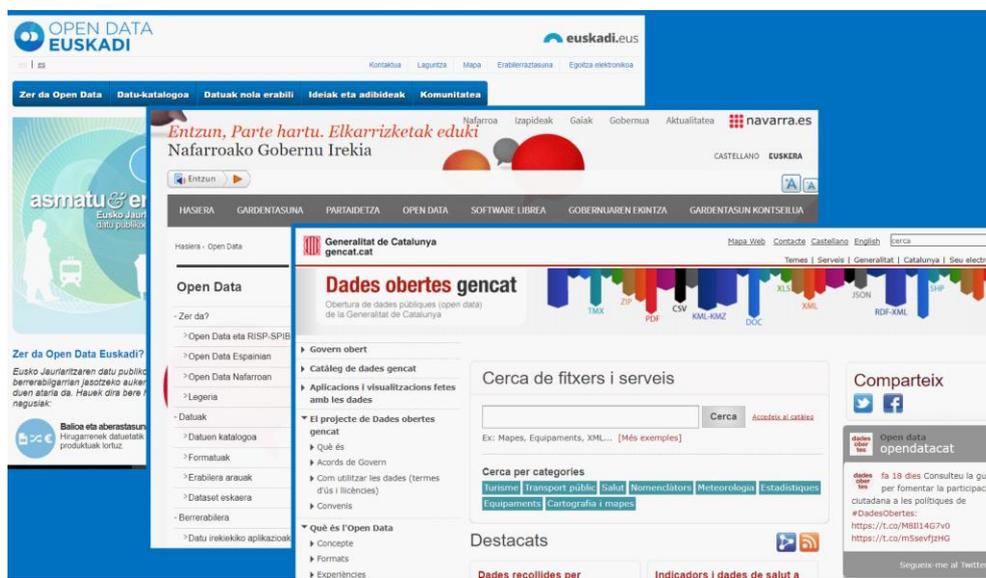
La tabla que se muestra en la siguiente página recoge, de manera resumida, los resultados del análisis de contenido llevado a cabo en los portales de datos abiertos.

TABLA 6. Resultados del análisis de los portales de datos abiertos de Euskadi, Navarra y Cataluña, según parámetros.

		EUS	NAV	CAT
Parámetros comunes	Acceso libre	✓	✓	✓
	Consulta «Sparql»	✗	✗	✓
	Contacto	✓	✓	✓
	Tiempo de respuesta	Excelente	Medio	Excelente
	Catálogo completo	✓	✓	✓
Parámetros usuarios especializados	Marco legal	✓	✓	✓
	Nivel de reutilización	Medio-bajo	Medio-alto	Medio
	Registro apps	✗	✗	✓
	Documentación API	✓	✗	✗
Parámetros usuarios generales	Info. apps generadas	✓	✗	✓
	Perfil en RRSS	✓	✓	✓
	Espacio de debate	✓	✗	✗
	Conceptos y objetivos	✓	✓	✓
	Noticias propias	✓	✗	✗
	Multidioma	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia.

FIGURA 2. Página de inicio de los portales de datos abiertos de la CAPV, Navarra y Cataluña.



Fuente: Open Data Euskadi, Open Data Navarra y Dades Obertes Gencat (2017).

5.3 ANÁLISIS DE PLATAFORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En aras de realizar un análisis detallado de las plataformas de participación ciudadana de Euskadi, Navarra y Cataluña, se tomarán como guía las herramientas descritas por Fundación Telefónica (2013) para canalizar la participación a través de las TIC.

EUSKADI

La plataforma de participación ciudadana de la CAPV es «Irekia» (www.irekia.euskadi.eus). Fue puesta en marcha en el año 2010, por lo que Euskadi se convirtió en la primera Comunidad Autónoma del Estado en disponer de una plataforma de estas características. Un sistema de participación efectiva debe posibilitar una comunicación descendente, ascendente y horizontal. En Irekia la comunicación descendente o «G2C» se basa principalmente en la sección «propuestas de gobierno». Espacio donde el Gobierno Vasco presenta todas las iniciativas (decretos y anteproyectos de ley, estrategias, planes...) que quiere llevar adelante para que la ciudadanía las valore en distintas fases. Las personas usuarias pueden dar su voto favorable o en contra, hacer aportaciones, y conversar con el gobierno u otros usuarios sobre diferentes aspectos. En esta modalidad de comunicación encajan también las breves encuestas que el Gobierno Vasco dirige a los usuarios. Tan pronto como el ciudadano pulsa la categoría de respuesta de una determinada pregunta, se le ofrecen los resultados de ese preciso momento.

La comunicación ascendente o «C2G» se canaliza en Irekia a través de la sección «peticiones ciudadanas». En ella, la persona usuaria puede encontrar la opción «crea una petición», en la cual deberá rellenar un simple formulario online indicando lo siguiente: título o tema de la petición, una clara exposición de la propuesta o solicitud de información que se le hace al ejecutivo y a qué departamento se dirige. Una vez realizada la petición, los departamentos del

gobierno tienen el deber de contestar en el mínimo de tiempo posible. Las respuestas que el Gobierno da a peticiones, comentarios y opiniones de la ciudadanía nunca serán vinculantes ni supondrán interpretación normativa alguna. Por último se encuentra la comunicación horizontal. En el caso de Irekia se puede generar una oportunidad para la comunicación horizontal casi en cualquier lugar; una ventaja importante sin duda. En los espacios que surgen una vez iniciada una comunicación «G2C» o «C2G», y cuando el Gobierno le interpela al ciudadano, o viceversa, entonces ya es posible entablar una conversación horizontal entre ambos actores. Además en las 2 modalidades comunicativas, aparte de la persona usuaria y gobierno, los ciudadanos también pueden interactuar entre ellos. En el caso de la comunicación ascendente, los usuarios pueden conversar antes de que el ejecutivo responda.

En referencia a otros elementos propios de la comunicación, puede decirse que la última versión web de la plataforma Irekia es intuitiva. Ello hace que sea de fácil manejo para ciudadanos con capacidades informáticas no demasiado avanzadas. En la parte superior de la plataforma se identifican, de un modo claro, las principales entradas («participación», «Departamentos», «agenda», «noticias», «vídeos y fotos», «redes sociales» y «programa de gobierno») de la plataforma y que son claves para acceder al resto de contenidos. Irekia es multidioma, ya que tiene versiones en euskera, castellano e inglés y, además, está preparada para el uso de personas invidentes. En cuanto a la gestión de contenido genérico, pueden encontrarse opciones como «contacto», «qué es Irekia», «ayuda», «búsqueda» y «registro/login». Debajo de las entradas principales se ofrecen titulares de distintas noticias, y la opción búsqueda permite, con solo una palabra, filtrar todos los contenidos de la plataforma. La información está categorizada en base a diferentes etiquetas, y el apartado «agenda» informa de los altos cargos del Gobierno Vasco y de sus actos institucionales. También existe la posibilidad de descargar archivos, sobre todo, para el provecho de los medios de

comunicación. Las personas usuarias disponen de un sistema de notificaciones que les permite conocer distintas interacciones y cambios en la plataforma. En este momento la ciudadanía puede trasladar sus valoraciones y/o propuestas de mejora a través de la pestaña «ayúdanos a mejorar». Irekia revisa, mediante un sistema de moderación, todo texto escrito por los usuarios antes de ser publicado para evitar palabras inapropiadas y/o discriminatorias. Además de perfiles en redes sociales, Irekia cuenta con una aplicación móvil anticuada que ha sido suplida con una versión web para móvil.

La escucha activa está relacionada con canales como las redes sociales, foros y blogs. Irekia dispone de perfiles en las redes sociales «Twitter», «Facebook», «Flickr» y «YouTube», y un blog propio; utilizado para difundir noticias sobre la actividad del Gobierno, mayormente. Todos ellos, junto a los perfiles del Gobierno Vasco y los de sus entes autónomos, aparecen en la entrada «redes sociales» de la parte superior de la plataforma. También se incluyen aquí la guía para las redes sociales y el acceso al blog de Irekia. Cabe señalar que la interacción en estos canales es prácticamente inexistente; unidireccional (G2C) en su mayoría. A día de hoy, el Gobierno Vasco no dispone de un sistema de escucha activa, pero lo tiene previsto implantar durante esta legislatura. Con ello, se pretende recoger la información que se genera en los debates de internet y las redes e incorporarlos a los procesos correspondientes.

Irekia ofrece la emisión en directo de diferentes eventos en la sección «TV online». Se emiten, vía «streaming», las ruedas de prensa del Gobierno Vasco y las sesiones plenarias y comisiones del Parlamento Vasco. Así, se garantiza la presencia virtual de la ciudadanía y otros actores en este tipo de actos. Dicha sección ofrece información acerca de la programación del día y opción multipantalla; ello garantiza que la persona usuaria pueda escoger qué acto ver en el caso de coincidir la emisión simultánea de más de uno. Además de las

emisiones en directo, los materiales multimedia están disponibles, en todo momento, en la sección «vídeos y fotos» para que los ciudadanos puedan visualizarlos cuando lo deseen. Los vídeos están organizados según Departamentos y temas (Parlamento Vasco, encuentros, campañas...) en la galería, facilitando así su búsqueda.

La iniciativa «Gazte Irekia» se enmarcaría dentro de las nuevas herramientas para la colaboración. Es una especie de «crowdsourcing», en el que el Gobierno Vasco invita a participar a todos los colegios de la CAPV. El concurso se dirige a alumnos de concretos grupos de edad (siempre que cuenten con la ayuda de un profesor), y su objetivo principal es recoger las ideas de la juventud para construir una Euskadi mejor. La propuesta ganadora es elegida según los votos que recibe, por parte de las personas usuarias en Irekia, y según la valoración de un jurado. El Gobierno se compromete a intentar convertir la propuesta ganadora en una política pública de verdad.

Irekia permite el voto electrónico en 3 espacios diferentes de la sección «participación». En primer lugar, el usuario puede dar su voto a favor o en contra de todas aquellas propuestas que la ciudadanía plantea al gobierno en el espacio de «peticiones ciudadanas». En segundo lugar, la persona usuaria tiene la oportunidad de votar favorablemente o contrariamente a las iniciativas del ejecutivo autonómico en el espacio «propuestas de gobierno». En tercer lugar, el espacio «encuestas» permite al gobierno conocer la opinión ciudadana sobre determinados temas generales. Para ello, el usuario deberá elegir entre distintas categorías de respuesta en cada pregunta. Tras haber votado, se muestra el porcentaje de apoyo que ha recabado cada categoría hasta el momento. Los votos electrónicos también deben guardar la privacidad y la fiabilidad. En Irekia los votos se emiten anónimamente y es indispensable estar registrado para poder votar, aunque esto no garantiza la total fiabilidad como después se desmotrará.

En cuanto al llamado «ticketing», para dirigir una petición al Gobierno Vasco es necesario rellenar un simple formulario, donde entre otras cosas, el ciudadano debe indicar a qué departamento quiere mandarlo. Como opciones aparecen los 12 Departamentos del Gobierno y «otros órganos». Esto facilita la labor de tramitación administrativa, ya que la petición llega directamente al órgano que debe responderlo. Es posible que la persona usuaria tenga dudas sobre adónde enviarlo y, en consecuencia, seleccione «otros órganos» o que confundido se dirija al departamento que no corresponde. En esos casos la propia administración, con arreglo a sus criterios internos, lo redirige al órgano correspondiente. En todo caso, puede que la persona usuaria deba esperar más tiempo de lo habitual para recibir su respuesta debido a las labores de redireccionamiento. Finalmente, señalar que Irekia no asigna un número de identificación a cada petición dado que no existe necesidad para ello. Las peticiones se hacen públicas y ello permite una continua conversación con el gobierno y el resto de usuarios. Del mismo modo, un marcador informa sobre el tiempo de respuesta en cada una de las peticiones.

La última herramienta corresponde a la identificación segura. En el caso de Irekia cualquier persona puede visualizar la plataforma en su totalidad; toda la información, vídeos, fotos, peticiones ciudadanas, propuestas del gobierno y los resultados momentáneos de las encuestas. La cuenta de usuario solo es necesaria para participar. El registro se efectúa rápidamente rellenando unos datos y con un correo electrónico válido. Pero este sistema no garantiza una fiabilidad total dado que una misma persona puede crear todas las cuentas de usuario que desee con diferentes correos. Esta práctica ha ocasionado problemas en el caso de «Gazte Irekia» debido al afán ganador de los alumnos, que se boicotean las votaciones entre sí. Por ello, en ediciones posteriores el Gobierno Vasco decidió dar más fuerza a la valoración del jurado frente a los votos electrónicos.

NAVARRA

En Navarra la participación ciudadana se canaliza a través de la sección «participación» (www.gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion) de su portal de gobierno abierto. La comunicación descendente o «G2C» se realiza básicamente en los apartados «procesos de participación», «planes y programas» y «normativa en elaboración». En ellos el Gobierno Foral expone todas las iniciativas (decretos y anteproyectos de ley, planes, programas...) que pretende llevar a cabo para que la ciudadanía haga sus aportaciones y sugerencias. En los casos de los apartados «procesos de participación» y «normativa en elaboración», la persona usuaria podrá enviar un correo electrónico a la unidad administrativa correspondiente indicando sus sugerencias. En el caso del apartado «planes y programas», se le redirigirá a un espacio donde podrá escribir sus aportaciones directamente; estas se harán públicas en el portal. En esta modalidad de comunicación encajan también las encuestas sobre diversos temas que el ejecutivo dirige a la ciudadanía.

La comunicación ascendente o «C2G» se canaliza en Navarra a través de la pestaña «propuestas ciudadanas». En ella, la persona usuaria encontrará un formulario que deberá rellenar con los datos que se le solicitan. Una vez realizada la propuesta, el gobierno tiene el deber de contestar en el mínimo de tiempo posible. Las respuestas que la administración foral da a la ciudadanía nunca serán vinculantes ni supondrán interpretación normativa alguna. En ese sentido, se debe aclarar que las propuestas se hacen públicas, pero no las respuestas del Gobierno. Por último, se encuentra la comunicación horizontal que en el caso navarro es tremendamente reducida; en lo que a la sección de participación se refiere al menos. La interacción entre Gobierno, usuario y otros ciudadanos solo es posible en el espacio de aportaciones del apartado «planes y programas». Esta modalidad de comunicación, aunque existente, es claramente insuficiente.

Su ausencia en apartados como «procesos de participación» y «normativa en elaboración» pone de relieve que su desarrollo es mínimo.

En referencia a otros elementos y funcionalidades que puede implementarse en comunicación, puede observarse que la sección de «participación» de Navarra no es demasiado intuitiva en general. Resulta difícil participar y entender la organización de la página (no se distinguen bien las propuestas del gobierno de los espacios para la ciudadanía) porque su diseño es complejo y no centraliza en un solo espacio todas las funcionalidades. Quizá esto explique las pocas interacciones y la baja participación en todos sus espacios. Ello hace que su uso pueda ser difícil para las personas con conocimientos informáticos no muy avanzados. La página web es multidioma, ya que tiene versiones en euskera y castellano, aunque la de euskera es mejorable. El portal está preparado para el uso de personas invidentes. En cuanto a la gestión de contenido genérico, pueden encontrarse opciones como «mapa web», «accesibilidad», «aviso legal» y «contacte con nosotros». En la sección de participación no se publican noticias relacionadas ni cuestiones de agenda, pero sí en la sección «acción de gobierno» del portal. También hay noticias disponibles en la pestaña «actualidad» de la parte superior derecha. No existe un sistema de búsqueda de contenidos para todo el portal, pero los apartados «procesos de participación», «propuestas ciudadanas», «planes y programas», «normativa en elaboración» y «encuestas» tienen su propio filtro personalizado. La persona usuaria puede descargar la documentación de las iniciativas del gobierno que le interesen, y dispone de un sistema de notificaciones que le permite conocer distintas interacciones y cambios en la plataforma. Un sistema de moderación revisa todo texto escrito por la ciudadanía antes de ser publicado para evitar palabras inapropiadas y/o discriminatorias en el portal. El Gobierno de Navarra no tiene un perfil específico para gobierno abierto o participación en redes sociales.

Navarra tiene un avanzado sistema de escucha activa que realiza un rastreo continuo de la información disponible en la red. Con ello, la administración foral obtiene información en bruto, destacando la obtenida por «Twitter», y la trata automáticamente para obtener datos de interés. De esta manera, el Gobierno dispone de una fuente adicional de información que le permite tomar el pulso a las inquietudes de la ciudadanía, incluso antes de que se dirijan personalmente a la administración. Para cerrar el círculo de la información, el gobierno ofrece los datos tratados de manera que puedan ser consultados y reutilizados. Los datos pueden ser filtrados por temas, por idiomas, por etiquetas o por redes sociales (Twitter, Facebook, YouTube, Blogger y Google+).

Ni en la sección «participación» ni en el portal de gobierno abierto, en su conjunto, se emiten actos y eventos por «streaming». Si las personas usuarias desean ver las ruedas de prensa del Gobierno foral, tienen que dirigirse a la pestaña «actualidad» o al perfil de «Vimeo» del ejecutivo. Las emisiones no son en directo en ningún caso. Para visualizar las sesiones plenarias y comisiones del Parlamento de Navarra, la ciudadanía deberá acudir directamente a la página web del mismo. Por lo tanto, no hay una galería de fotos y vídeos, como tal, en el portal. A día de hoy no existe ninguna iniciativa relacionada con las nuevas herramientas de colaboración en Navarra.

El voto electrónico es posible en el apartado «encuestas» de la sección «participación» del portal. Como su nombre indica, en este espacio el gobierno cuelga una serie de cuestionarios para conocer las percepciones ciudadanas sobre diversos temas. Para ello, el usuario deberá responder a cada pregunta seleccionando una de las distintas categorías de respuesta. Los resultados no se muestran al momento. Una vez expirado el plazo para poder participar en la encuesta, la administración foral hace públicos los resultados dando a conocer el total de personas participantes y el apoyo que ha recabado cada una de las

categorías de respuesta. No es preciso estar registrado para poder participar, lo que resta fiabilidad a las respuestas, pero la privacidad está asegurada, ya que los votos se emiten anónimamente.

En cuanto al llamado «ticketing», para dirigir una propuesta al Gobierno de Navarra es necesario rellenar un simple formulario donde el ciudadano deberá detallar: a qué departamento quiere enviarlo, cuál es su tipo de propuesta (ordinaria o iniciativa reglamentaria) y el tema concreto. Esto facilita la labor de tramitación administrativa, ya que la petición llega directamente al órgano que debe responderlo. Es posible que la persona usuaria tenga dudas sobre adónde enviarlo y, en consecuencia, seleccione «otros órganos» en vez de alguno de los 9 Departamentos forales, o que confundido se dirija a uno equivocado. En esos casos la propia administración, con arreglo a sus criterios internos, lo redirige al órgano correspondiente. En todo caso, puede que la persona usuaria deba esperar más tiempo de lo habitual para recibir su respuesta debido a las labores de redireccionamiento. Finalmente, señalar que no se asigna un número de identificación a cada petición porque se hacen públicas. En cambio, esto no ocurre con las respuestas del ejecutivo foral, lo que puede desincentivar la participación y supone una clara falta de transparencia. En el mismo sentido, no existen marcadores para que los usuarios puedan saber si esa propuesta ha sido respondida o cuánto ha tardado el gobierno para ello.

La última herramienta corresponde a la identificación segura. El portal navarro de gobierno abierto puede ser visualizado por cualquier persona sin la necesidad de estar registrado. Tampoco para participar hace falta estarlo. En consecuencia, la cuenta de usuario no tiene muchas utilidades más allá de unos instrumentos para la participación que a día de hoy no están disponibles. El registro se efectúa rápidamente rellenando unos datos y con un correo electrónico válido.

CATALUÑA

En Cataluña la participación ciudadana se canaliza a través de la plataforma «Participa Gencat» (www.participa.gencat.cat). Una plataforma de estas características debe posibilitar 3 modalidades de comunicación para que la interacción resulte efectiva. En Participa Gencat la comunicación descendente o «G2C» se constituye en la sección «el gobierno propone». En este espacio el Govern de Cataluña presenta todas las iniciativas (decretos, anteproyectos de ley, órdenes...) que quiere llevar adelante para que la ciudadanía las comente. Las personas usuarias pueden dar su opinión y conversar con el gobierno u otros usuarios sobre diferentes aspectos. Los comentarios que el ejecutivo hace a las opiniones vertidas por la ciudadanía nunca serán vinculantes ni supondrán interpretación normativa alguna. La comunicación ascendente o «C2G» no es posible en esta plataforma; la persona usuaria no puede dirigirse a la Generalitat creando una petición o propuesta. Por último se encuentra la comunicación horizontal. En el caso de Participa Gencat es relativamente fácil generar una oportunidad para la comunicación horizontal; lo que suple, en cierta medida, la ausencia de comunicación «C2G». Una vez que cualquier ciudadano haga un comentario a una iniciativa concreta del Govern y este responda, ya es posible entablar una conversación horizontal entre ambos actores. Además, aparte de la persona usuaria y gobierno, los ciudadanos también pueden interactuar entre ellos.

En referencia a otros elementos propios de la comunicación, se aprecia que Participa Gencat es una plataforma reciente y que está en desarrollo. De ahí que todavía tenga pocas funcionalidades y que la participación ciudadana en la misma sea muy escasa. De momento, no centraliza en un solo espacio todas las funcionalidades. Seguramente la plataforma sea poco conocida y precise de una campaña para darlo a conocer a medida que se van incorporando nuevas

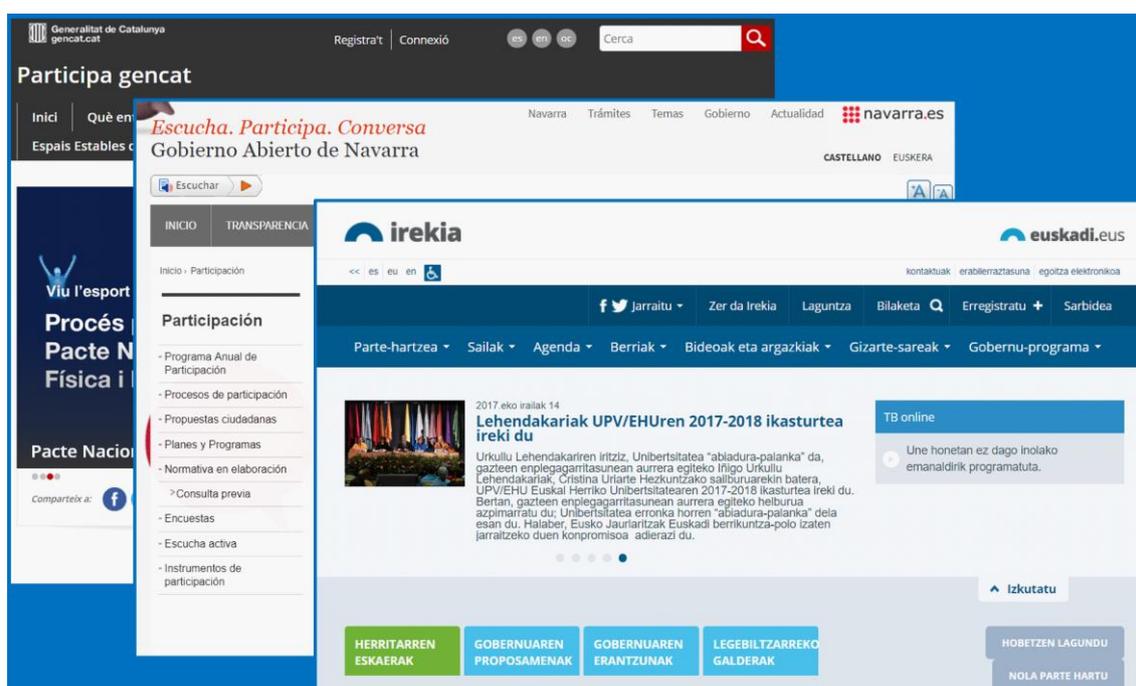
opciones. La página web es intuitiva, por lo que resulta sencillo utilizarlo a ciudadanos con aptitudes informáticas no muy avanzadas. En la parte superior de la plataforma se identifican, de un modo claro, las principales entradas («qué entendemos por participación ciudadana», «qué es Participa Gencat», «el gobierno propone», «temas», «espacios estables de participación» y «otros documentos de participación») de la plataforma y que son claves para acceder al resto de contenidos. Participa Gencat es multidioma, ya que tiene versiones en catalán, castellano, occitano e inglés. No está preparada para el uso de personas invidentes. En cuanto a la gestión de contenido genérico, pueden encontrarse opciones como «directo a», «otros apartados», «ayuda», «búsqueda» y «registro/login». En el menú principal una ventana y la sección «actualidad» ofrecen información sobre distintos procesos e instancias de participación, tanto presenciales como online. La opción de búsqueda permite, con solo una palabra, filtrar todos los contenidos de la plataforma. Las iniciativas del Govern concretamente, expuestas en el apartado «el gobierno propone», pueden buscarse por su estado, por temas, por etiquetas y por año. Existe también el apartado «agenda», aunque en estos momentos no informa de ningún evento o actividad. La persona usuaria puede descargar archivos sobre información relacionada con las iniciativas del gobierno u otros documentos como guías de participación. La plataforma no cuenta con una galería de vídeos e imágenes. Los usuarios disponen de un sistema de notificaciones que les permite conocer distintas interacciones y cambios en la plataforma. Participa Gencat revisa, mediante un sistema de moderación, todos los comentarios de los usuarios antes de ser publicados para evitar palabras inapropiadas y/o discriminatorias. La Generalitat dispone de un perfil específico para el gobierno abierto en «Twitter».

La plataforma de participación ciudadana de Cataluña no cuenta, a día de hoy, con un sistema de escucha activa ni con la retransmisión de eventos. Para poder visualizar las ruedas de prensa del Govern o las sesiones del Parlament, la persona

usuaria deberá acudir a las páginas propias de cada institución. La plataforma tampoco dispone de iniciativas que den pie a las nuevas herramientas colaborativas ni sistema de voto electrónico. Este último podría permitir, entre otras cosas, dirigir encuestas a la ciudadanía.

En cuanto al llamado «ticketing», señalar que Participa Gencat no tiene la necesidad de asignar un número de identificación a cada comentario; es automático como el filtro de búsqueda lo constata. Los espacios surgen de la comunicación descendente, por lo que todas las conversaciones están publicadas y localizadas en cada iniciativa del gobierno. La última herramienta consiste en la identificación segura. En el caso de la plataforma catalana, cualquier persona puede visualizarla en su totalidad; toda la información y propuestas del gobierno. La cuenta de usuario solo es necesaria para participar. El registro se efectúa rápidamente rellenando unos datos y con un correo electrónico válido.

FIGURA 3. Página de inicio de las plataformas de participación ciudadana de la CAPV, Navarra y Cataluña.



Fuente: Participa Gencat, Participación Navarra e Irekia (2017).

La siguiente tabla muestra, de manera visual y sintetizada, los resultados que se han obtenido tras realizar el análisis de contenido a las plataformas de participación ciudadana.

TABLA 7. Resultados del análisis de las plataformas de participación de Euskadi, Navarra y Cataluña, según herramientas.

	EUS	NAV	CAT
Comunicación descen.	✓	✓	✓
Comunicación ascen.	✓	✓	✗
Comunicación horiz.	✓	✗	✓
Elem. y func. comunic.	✓	✓	✓
Escucha activa	✗	✓	✗
Emisión de eventos	✓	✗	✗
NN.HH. de colaboración	✓	✗	✗
Voto electrónico	✓	✓	✗
CRM-Ticketing	✓	✓	✓
Identificación segura	✓	✗	✓

Fuente: elaboración propia.

5. PERCEPCIONES Y GESTIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

En este apartado se expondrán los resultados obtenidos a partir de la encuesta realizada a los y las responsables de gestionar las políticas de gobierno abierto en Euskadi, Navarra y Cataluña. Como cabe esperar, se incluirán solamente aquellos datos que sean de interés para los objetivos fijados en este Trabajo Final de Máster. Tal y como se explica en el apartado metodológico la encuesta ha sido realizada a 6 personas con responsabilidad en materia de gobierno abierto; 2 por Comunidad Autónoma. Dado que se consideraba estratégico el eje político/técnico ha contestado a la misma un cargo político y otro técnico por cada una de las Comunidades Autónomas mencionadas.

En primer lugar, se revelarán las percepciones que los responsables tienen sobre cuestiones generales del gobierno abierto. A la pregunta de qué entienden por gobierno abierto todos los encuestados responden asociándolo a «transparencia, datos abiertos, participación y colaboración». Por lo tanto, independientemente de la Comunidad o del perfil del cargo, puede decirse que los responsables lo definen de manera unánime. Esta coincidencia se produce sobre una concepción teórica, pero no por ello es despreciable dada la falta de consenso existente todavía en el panorama internacional. Como es obvio, es probable que aparezcan divergencias a la hora de traducir esa concepción abstracta en acciones más concretas. En cualquier caso, esto se irá desgranando a medida que se avance en la exposición de los resultados.

Lo mismo sucede en cuanto a la relevancia que le dan los encuestados a la adopción de políticas de apertura gubernamental. Todos los responsables coinciden en la alta importancia de implementar políticas de gobierno abierto en las administraciones autonómicas. Preguntados por los principales beneficios que el gobierno abierto puede aportar, consideran que la «mejora de la calidad

democrática» es el mayor (29,41%). Le siguen «co-producción de políticas públicas» y «transparencia y acceso a la información gubernamental», ambos con un 23,53% de incidencia.

FIGURA 4. Beneficios del gobierno abierto.



Fuente: elaboración propia.

¿Cuáles considera que son los principales beneficios del gobierno abierto? (Marque 3).
(N=6; 17 opciones marcadas)

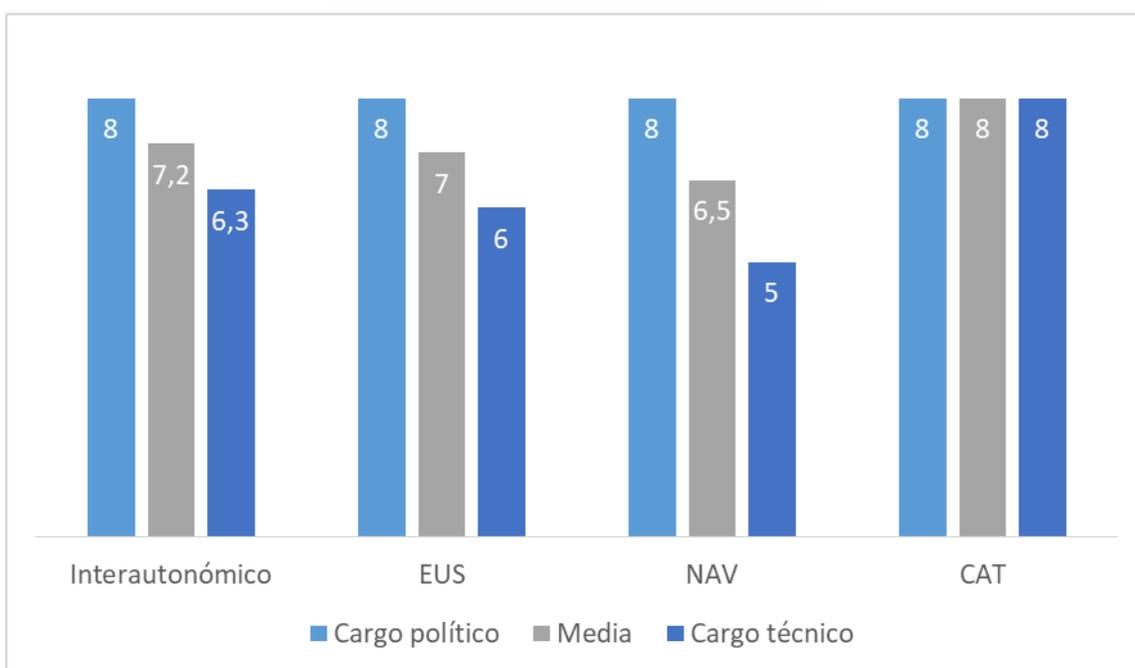
A bastante distancia se encuentran otras opciones más minoritarias como «mayor participación y colaboración» (11,76%), «mejora de los procesos de gestión» (5,88%) y «promover la comunicación con la ciudadanía» (5,88%). No se ha apreciado ninguna variación significativa por Comunidad Autónoma o perfil del cargo.

Ante un reto como el que supone la brecha digital, todos los responsables autonómicos aseguran que se han tomado medidas para paliar sus efectos. Dada la respuesta afirmativa de todos ellos, se les solicitó que indicaran qué medidas concretas se habían tomado. En el caso de Euskadi se hace referencia al «Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016» y al «Plan Euskadi en la Sociedad de la Información 2015». Uno de los responsables menciona la

alfabetización digital como acción concreta. En Navarra se alude al «Plan Director de Banda Ancha», cuyo cometido ha sido extender la fibra óptica a toda la geografía de la Comunidad foral. Los responsables catalanes, por su parte, hablan de formación, de acceso wifi en centros abiertos y de despliegue de infraestructuras para llevar internet a todo el territorio. También menciona uno de ellos la iniciativa «SmartCAT», que pretende trasladar a nivel nacional el concepto de «smart city».

Dentro de este bloque temático, también se planteó la valoración del éxito que las políticas de gobierno abierto han tenido hasta el momento. Los datos interautonómicos, que se basan en las valoraciones de las 3 Comunidades Autónomas en cuestión, reflejan una nota media de 7,2 en cuanto al éxito que las políticas de apertura han logrado hasta ahora. Una nota satisfactoria, en general, teniendo en cuenta que 1 es nada exitoso y 10 totalmente exitoso.

FIGURA 5. Éxito del gobierno abierto.



Fuente: elaboración propia.

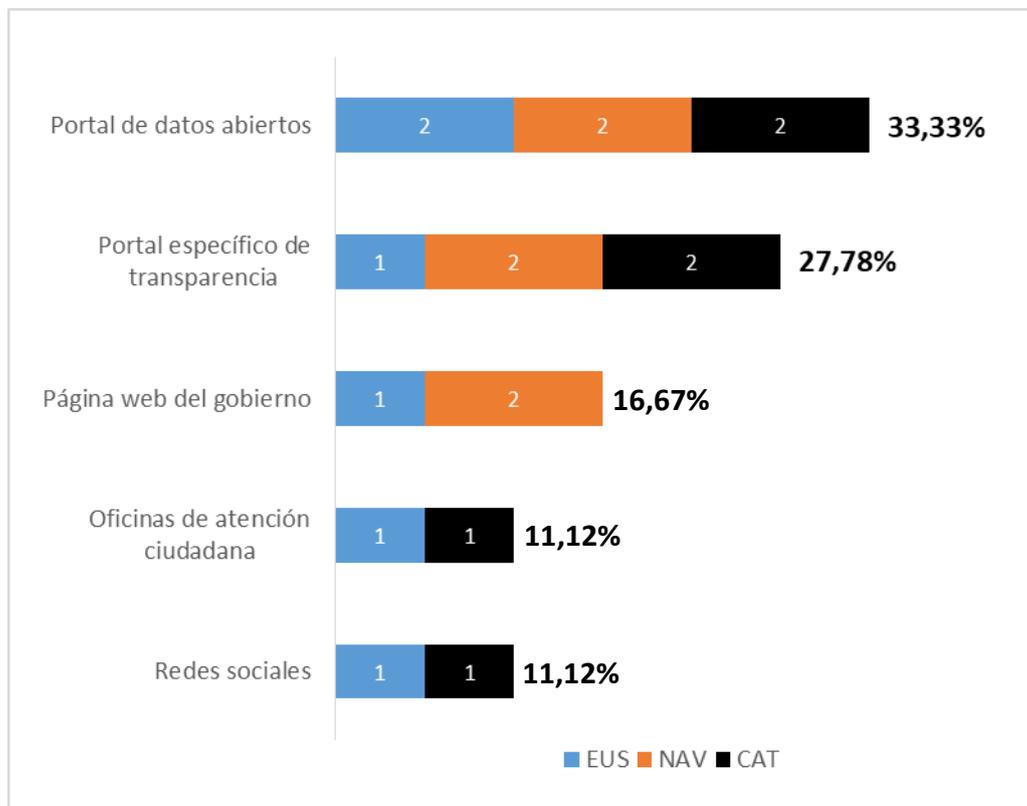
En general, ¿Cómo valora usted el éxito que hasta el momento han tenido las políticas de gobierno abierto en su Comunidad Autónoma? (siendo 1 nada exitoso y 10 totalmente exitoso). (N=6)

Pero, si se introduce la variable relativa al perfil del cargo, puede observarse cómo cambian las valoraciones dependiendo de si el responsable es político o técnico/administrativo. En la media interautonómica existe una distancia de casi 2 puntos entre las notas medias de ambos perfiles. Entrando a casos concretos, los responsables de la CAPV dan una nota media de 7 puntos al éxito de sus políticas de apertura. Una distancia de 2 puntos separa la valoración del cargo político (8) del técnico (6). De manera más pronunciada ocurre esto último en el caso navarro, que la distancia valorativa entre el cargo político (8) y el técnico (5) alcanza los 3 puntos. Ello produce que la valoración de éxito de sus políticas sea la más baja con un 6,5 de nota media. Cataluña parece ser una excepción a esta tendencia, ya que sus responsables convergen en un 8 de valoración. Esto la convierte en la Comunidad que mayor éxito percibe en sus políticas de gobierno abierto.

Pasando al bloque de transparencia, participación y colaboración, se quiso conocer primero si las Comunidades Autónomas contaban con normativa en materia de gobierno abierto. En cuanto a transparencia, los responsables de Navarra y Cataluña aseguran disponer de normativa al respecto. Los de Euskadi en cambio, coinciden en que en estos momentos no, pero que esperan que sea aprobada durante la presente legislatura. En cuanto a participación y colaboración ciudadana, continuando en la misma línea, los responsables navarros y catalanes afirman disponer de normativa en este ámbito. Euskadi es la única que no cuenta con normativa de momento, pero sus responsables esperan que se apruebe antes de finalizar la actual legislatura.

Otra de las cuestiones realizadas buscaba conocer cuáles eran las herramientas más eficaces, a juicio de los responsables, para promover los principios del gobierno abierto. La primera cuestión lo hacía respecto a la transparencia arrojando los datos que muestra la figura 6.

FIGURA 6. Herramientas más eficaces para la transparencia.

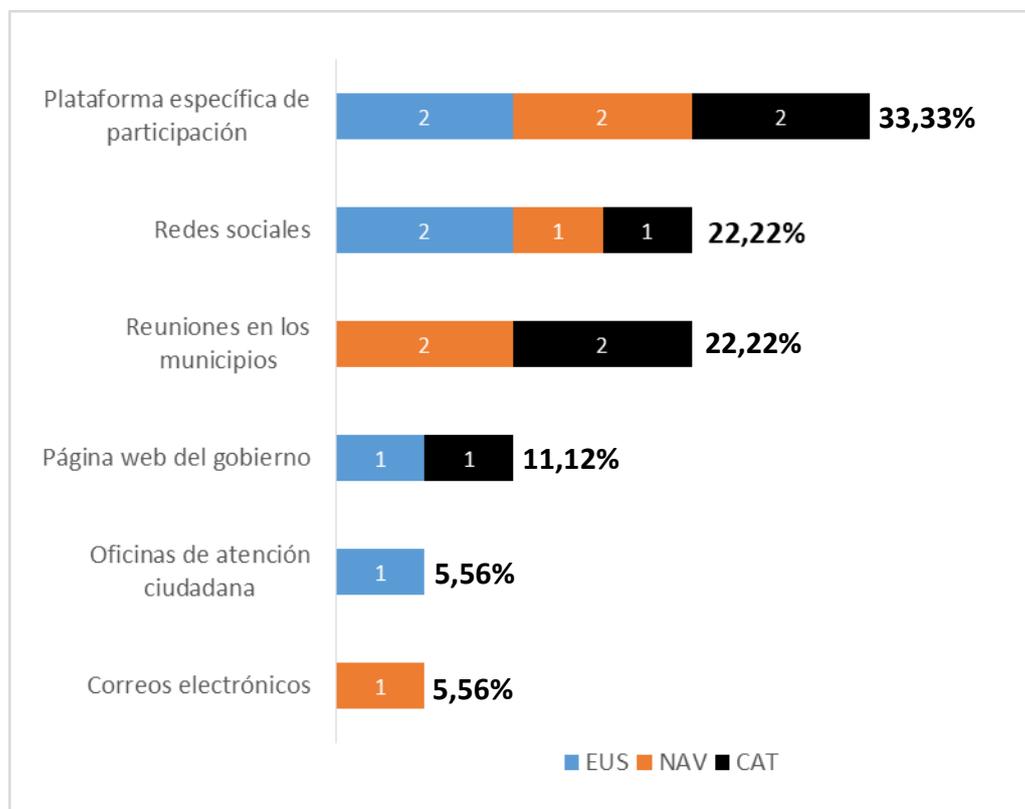


Fuente: elaboración propia.

¿Cuáles cree usted que son las herramientas más eficaces que utiliza su Comunidad Autónoma para ser más transparente? (Marque 3). (N=6; 18 opciones marcadas)

De todas las opciones disponibles, destacan 2 herramientas como las más eficaces; «portal de datos abiertos» (33,33%) y «portal específico de transparencia» (27,78%). Los responsables otorgan menor eficacia a «página web del gobierno» (16,67%), «oficinas de atención ciudadana» (11,12%) y «redes sociales» (11,12%). Si se desglosan estos mismos datos por Comunidades, puede concluirse que Navarra y Cataluña se inclinan más por vías virtuales, mientras que Euskadi no se decanta con claridad por ningún tipo de herramienta. La segunda cuestión en torno a la eficacia de las herramientas, lo hacía respecto a la participación y la colaboración ciudadana. Los responsables señalan herramientas como «plataforma específica de participación» (33,33%), redes sociales (22,22%), y reuniones en los municipios (22,22%) entre las 3 más eficaces.

FIGURA 7. Herramientas más eficaces para la participación y colaboración ciudadana.



Fuente: elaboración propia.

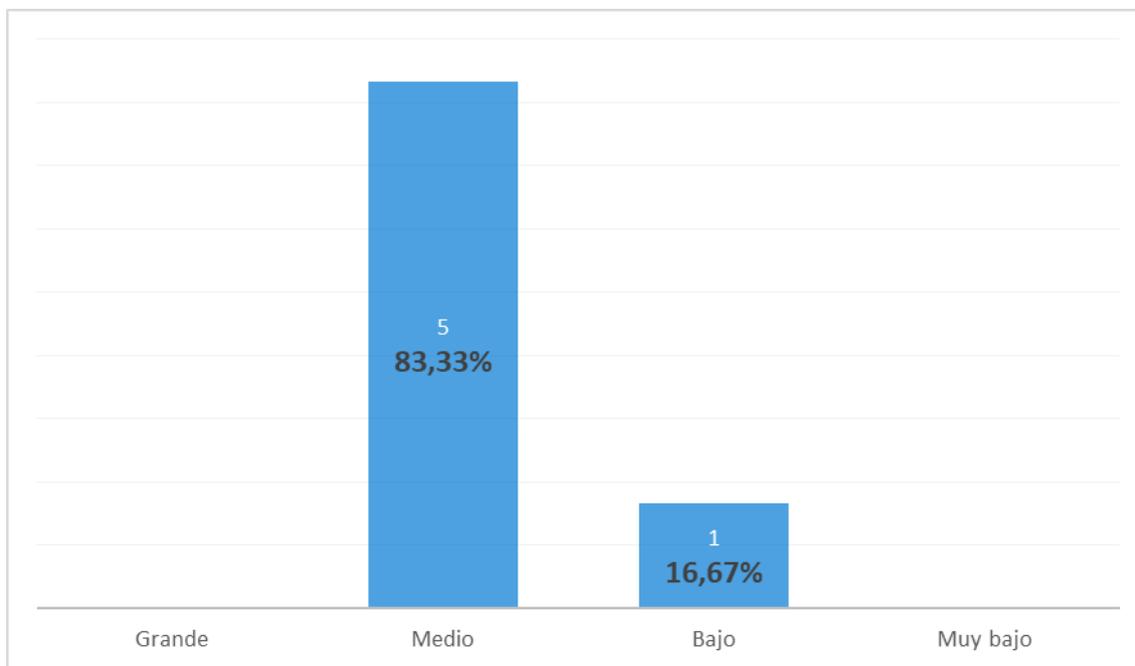
¿Cuáles cree usted que son las herramientas más eficaces que utiliza su Comunidad Autónoma para promover la participación y la colaboración ciudadana? (Marque 3). (N=6; 18 opciones marcadas)

Atrás quedan otras opciones tales como «página web del gobierno» (11,12%), «oficinas de atención ciudadana» (5,56%) o «correos electrónicos» (5,56%). Si estos datos generales se desglosan por Comunidades, puede observarse que aunque las 3 coincidan en la eficacia de las plataformas para la participación ciudadana, Euskadi refuerza la vía virtual con las «redes sociales», mientras que Navarra y Cataluña se inclinan más por lo presencial mediante «reuniones en los municipios».

Otro aspecto importante dentro de la transparencia es la reutilización de los datos abiertos. Preguntados por su éxito, la percepción mayoritaria de los encuestados

apunta a un nivel «medio» (83,33%). Solo un 16,67% cree que el éxito de la reutilización es «baja».

FIGURA 8. Éxito de la reutilización de los datos abiertos.

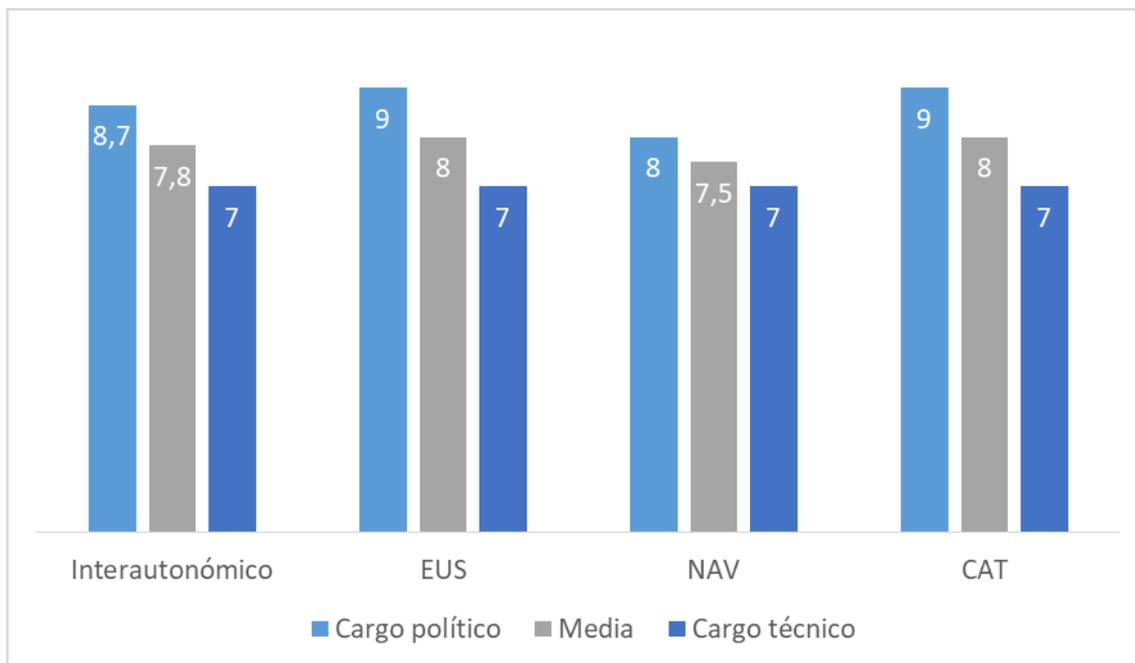


Fuente: elaboración propia.

¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la reutilización de los datos abiertos en su Comunidad Autónoma? (N=6)

Continuando con la exposición de los resultados, se consideró necesario conocer el grado de implementación de las políticas de gobierno abierto. Para ello, se realizaron dos preguntas diferenciadas; una relativa a las políticas de transparencia y otra a las de participación y colaboración ciudadana. En cuanto a la primera, los datos interautonómicos ofrecen una imagen global de la situación que estas políticas atraviesan en las 3 Comunidades Autónomas. La valoración de 7,8 de media indica que las políticas de transparencia disfrutan de un grado bastante avanzado de implementación a día de hoy. En este caso, el desglose de los datos por perfil del cargo también revela la brecha existente entre responsables políticos y técnicos.

FIGURA 9. Grado de implementación de las políticas de transparencia.

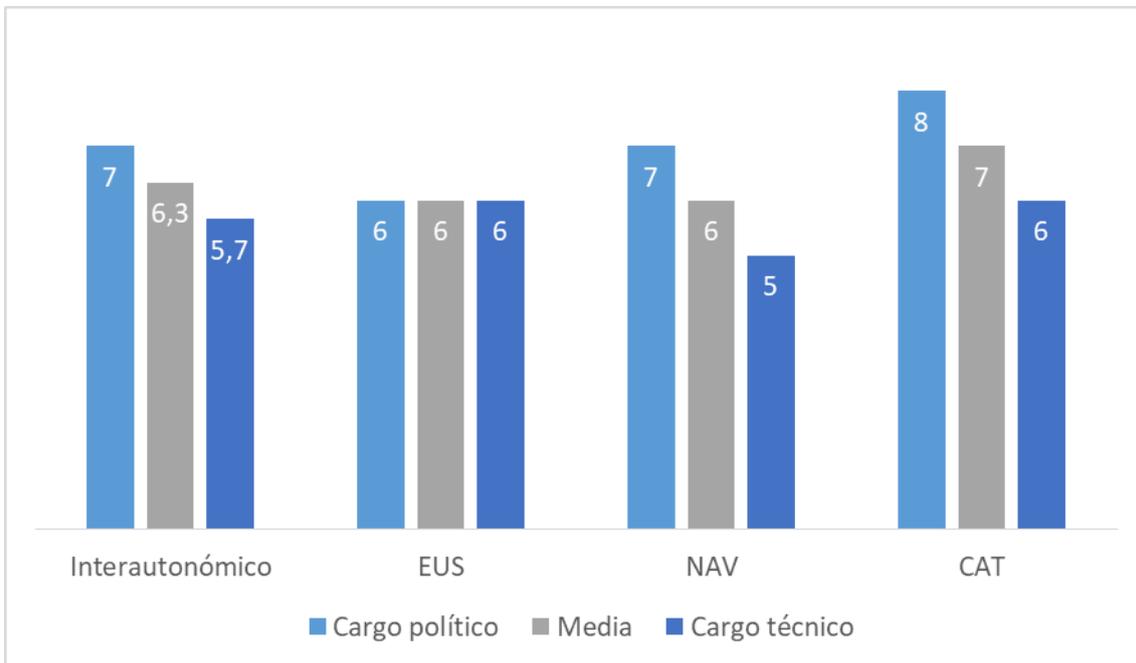


Fuente: elaboración propia.

Valore el grado de implementación de las políticas de transparencia en su Comunidad (siendo 1 el nivel mínimo y 10 el nivel máximo de implementación). (N=6)

Existen casi 2 puntos de diferencia entre la media de los cargos políticos (8,7) y la de los cargos técnicos/administrativos (7). Esa distancia se reproduce en las 3 Comunidades, tal y como se detallará a continuación. Euskadi y Cataluña coinciden calcadamente en la valoración. Sus responsables políticos valoran con un 9 el grado de implementación de las políticas de transparencia, mientras que los responsables técnicos lo hacen con un 7. La valoración media de ambas es de 8. Por lo tanto, de estos datos se extrae que, por un lado, ambas Comunidades disfrutan de un grado avanzado de implementación y, por otro, que la brecha entre cargos políticos y técnicos está vigente con 2 puntos de distancia. Navarra obtiene la media más baja (7,5) en cuanto al grado de implementación; un 8 por parte del responsable político y un 7 por parte del técnico. En consecuencia, es la Comunidad que menos distancia mantiene en el eje político/técnico (1 punto).

FIGURA 10. Grado de implementación de las políticas de participación y colaboración ciudadana.



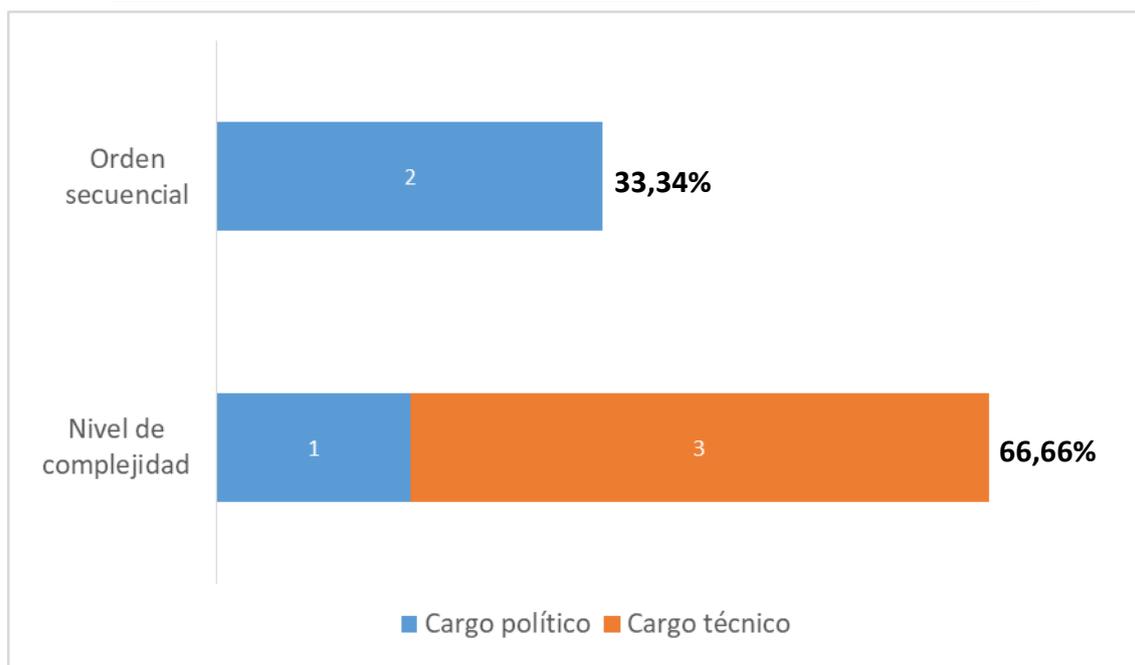
Fuente: elaboración propia.

Valore también, en el mismo sentido, el grado de implementación de las políticas de participación y colaboración ciudadana en su Comunidad Autónoma. (N=6)

Respecto al grado de implementación de las políticas de participación y colaboración ciudadana, los datos interautonómicos de la figura 10 señalan que se encuentran en una etapa más inicial. La valoración media del conjunto de las 3 Comunidades Autónomas es de 6,3 puntos. En este caso, salen de nuevo a la luz las divergencias entre las valoraciones políticas y técnicas. Mientras que las primeras lo hacen con un 7 de media, las segundas lo hacen con un 5,7; algo más de 1 punto de distancia. La CAPV es la excepción que muestra una plena coincidencia de sus cargos en cuanto a la valoración. Junto con Navarra, tiene una media de 6 puntos en el grado de implementación de dichas políticas, pero en el caso de la Comunidad foral existen 2 puntos de diferencia entre la puntuación política (7) y la técnica (5). En el caso catalán se repite esa misma brecha, con un 8 del cargo político y un 6 del técnico. Así pues, obtiene una valoración media de 7 puntos lo que le coloca como la Comunidad más avanzada en estas políticas.

Para terminar con este bloque, y dado que todos los encuestados consideraron que las políticas de transparencia tienen un grado de implementación superior a las de participación y colaboración, se les preguntó debido a qué sucedía eso.

FIGURA 11. Motivos por los que el grado de implementación de las políticas de transparencia es superior a las de participación y colaboración.



Fuente: elaboración propia.

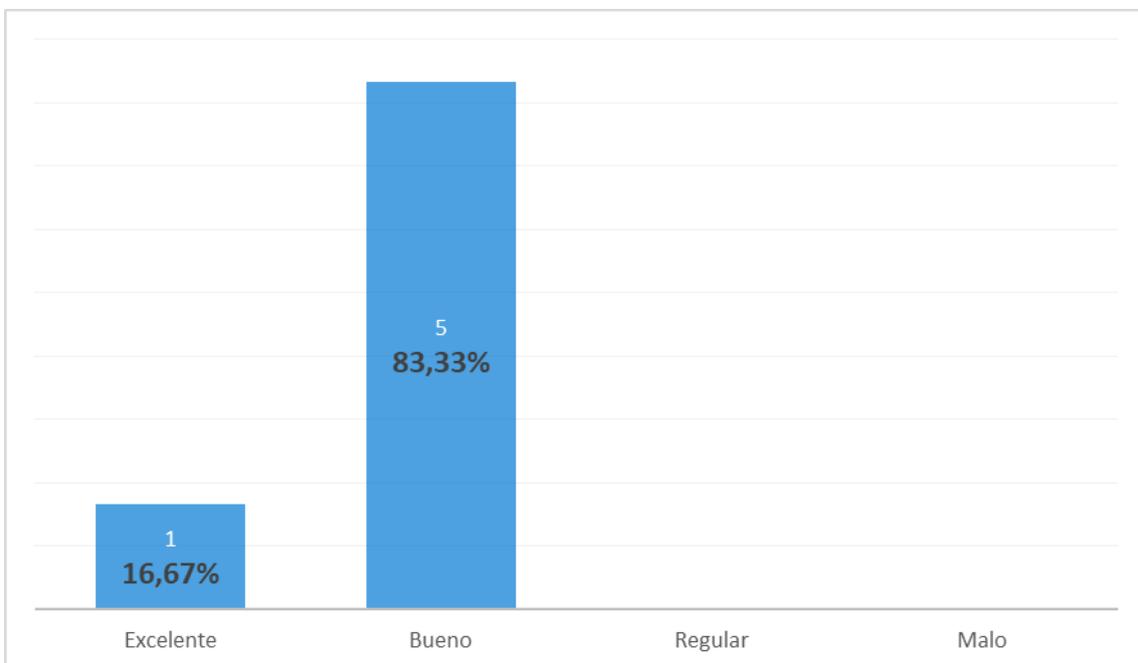
Si ha considerado que el grado de implementación de las políticas de transparencia es superior a las de participación y colaboración ciudadana, ¿Por qué cree usted que sucede esto? (Pregunta abierta). (N=6)

Esta pregunta era abierta por lo que tras la lectura de las respuestas, se ha procedido a sintetizarlos y agruparlos en torno a 2 categorías ad hoc, creadas en base al contenido de las respuestas. En ese sentido, la figura 9 deja ver que el «nivel de complejidad» de las políticas es la mayor razón (66,66%) esgrimida por las personas responsables del gobierno abierto. Esta razón se sustenta en frases como *“es menos complejo publicar información o responder a las solicitudes de información”* (cargo técnico, Euskadi), y *“(…) la dificultad que supone conseguir la implicación (…) de la ciudadanía en general”* (cargo técnico, Cataluña). Por otro lado, se encuentra el argumento del «orden secuencial» esgrimido exclusivamente por los cargos políticos (33,34%); excepto el catalán que se

posiciona en el mismo que los técnicos. Tal y como se explica en el estado del arte, el orden secuencial se basa en la creencia de que los principios del gobierno abierto necesitan desarrollarse de uno en uno, y no de manera simultánea. Es decir, se entiende que la transparencia precede a la participación-colaboración. *“La transparencia es un valor (...) básico y previo a la participación, sin la cual no se produce una participación efectiva”* (cargo político, Navarra), un ejemplo de las respuestas que apoyan esta idea. Otra vez más, este asunto pone de manifiesto la división existente entre la percepción de los responsables políticos y técnicos.

Entrando ya al bloque temático de las relaciones y de la cultura administrativa, los gestores fueron preguntados acerca del liderazgo técnico-político que se ejerce en cuestiones de apertura gubernamental.

FIGURA 12. Liderazgo técnico-político en cuanto al impulso del gobierno abierto.

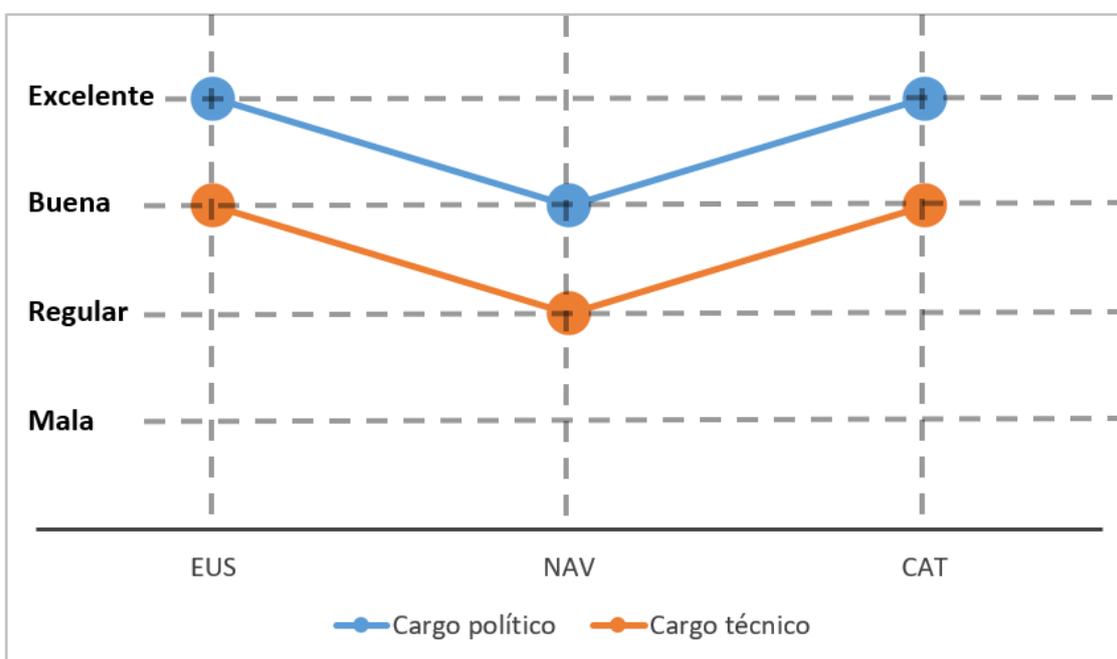


Fuente: elaboración propia.
¿Cómo calificaría el liderazgo técnico-político en su Comunidad Autónoma en cuanto al impulso de la filosofía del gobierno abierto? (N=6)

Una amplia mayoría del 83,33% considera que el liderazgo es «bueno» en su administración, frente a un 16,67% que lo califica de «excelente».

Además del liderazgo que se ejerce, también es importante conocer el estado de la colaboración entre los cargos políticos y técnicos; un elemento crucial a la hora de impulsar políticas y cambios en la administración. El gráfico de la figura 13 desglosa los resultados por Comunidad Autónoma y perfil del cargo.

FIGURA 13. Colaboración entre técnicos y políticos en cuestiones relativas al gobierno abierto.

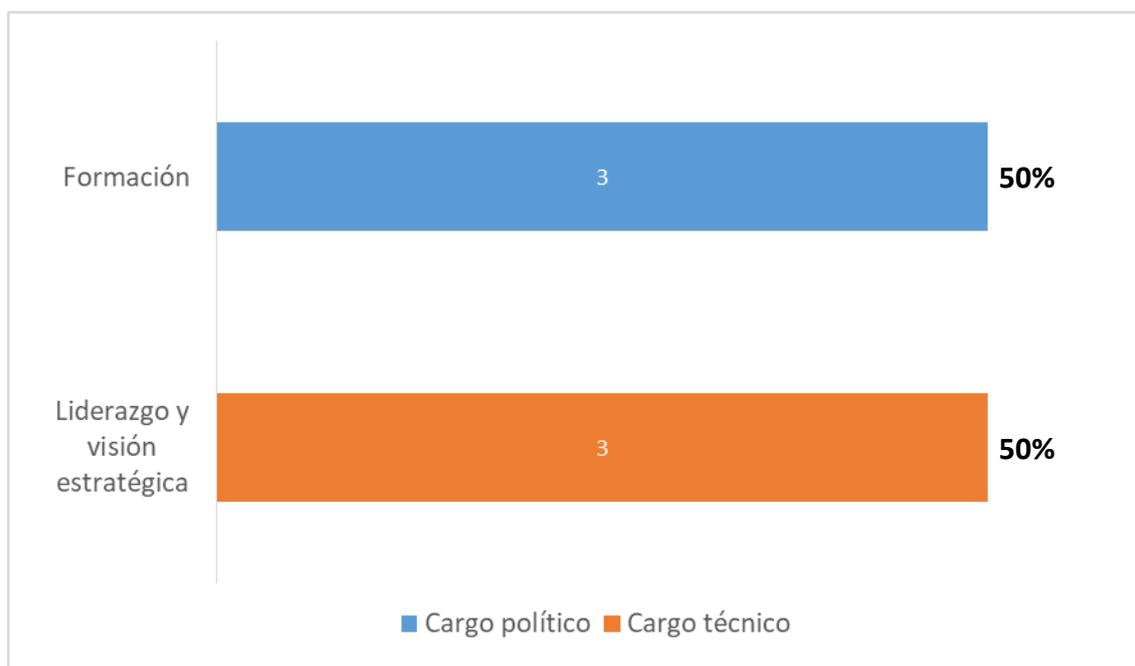


Fuente: elaboración propia.

¿Cómo valora usted la colaboración entre técnicos y políticos, en cuestiones relativas al gobierno abierto, en su Comunidad Autónoma? (N=6)

En general, puede observarse que la valoración de los cargos políticos es más positiva que la de los técnicos en todas las Comunidades. Mientras que en Euskadi y Cataluña los responsables políticos califican la colaboración como «excelente», los técnicos piensan que es «buena». En Navarra la valoración baja por parte de los 2 perfiles, no obstante la brecha se mantiene; el cargo político califica la colaboración de «buena» y el técnico de «regular».

FIGURA 14. Aspectos a mejorar en la colaboración entre técnicos y políticos.



Fuente: elaboración propia.

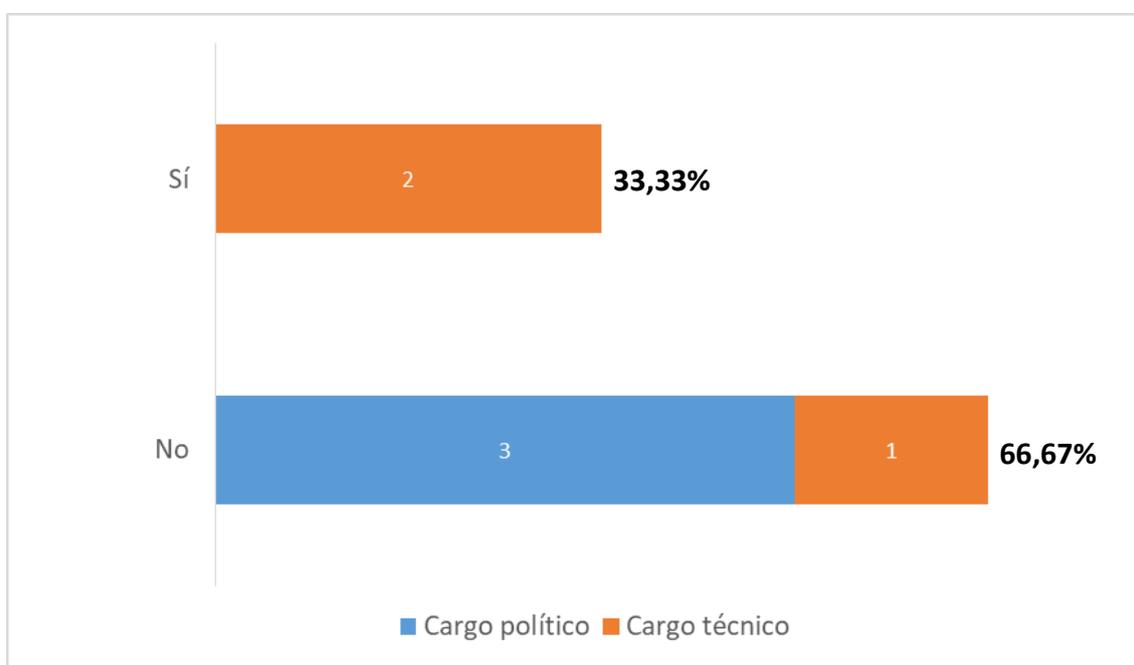
¿Qué aspectos señalaría de cara a mejorar esa relación? (N=6)

Una vez recogidas las opiniones sobre el estado de la colaboración entre los gestores políticos y técnicos, se les planteó a los encuestados la posibilidad de señalar aquellos aspectos a mejorar en esa relación. Dado que la pregunta era abierta, se han agrupado todas las respuestas en 2 categorías, creadas en base al contenido de las mismas. Los datos muestran una más que evidente divergencia entre los cargos políticos y técnicos. Los responsables políticos (50%) creen que la colaboración mejoraría a base de «formación». Respuestas como *“profundizar y extender la cultura del gobierno abierto (...) facilitando (...) formación en esta materia”* (cargo político, Navarra) o *“mejorar la formación de los profesionales”* (cargo político, Euskadi) lo evidencian. En el otro lado, los responsables técnicos (50%) que piensan que la mejora de la colaboración irá acompañada de «liderazgo y visión estratégica»: *“mejoraría con legislaturas que agotarán los cuatro años (...)”* (cargo técnico, Cataluña), *“planificación: repensando las acciones*

y propuestas que realiza el Gobierno (...)" (cargo técnico, Navarra), son algunas de las respuestas recogidas.

Respecto al cambio cultural dentro de la administración, pareció oportuno poner sobre la mesa el tema de las nuevas tecnologías. En ese sentido, se les cuestionó a las personas responsables si en sus Comunidades Autónomas se le ha prestado más atención a la consolidación de las TIC que al cambio de valores.

FIGURA 15. ¿Se le ha prestado más atención a la consolidación de las TIC que al cambio de valores?



Fuente: elaboración propia.

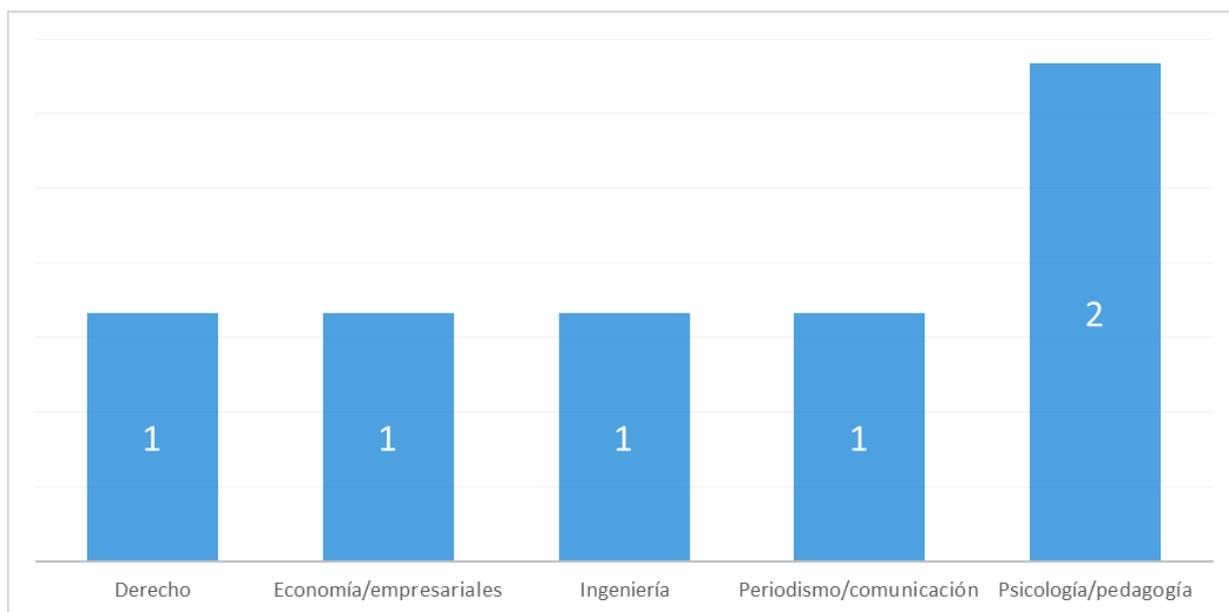
¿Considera usted que en su Comunidad Autónoma se le ha prestado más atención a la consolidación de las TIC (nuevas tecnologías) que al cambio de valores dentro de la administración? (N=6)

Los resultados reflejan que una mayoría del 66,67% piensa que no. En esa mayoría se encuentran todos los cargos políticos y el técnico de Euskadi. Justifican la respuesta con argumentos como *"en ambos sentidos se ha hecho mucho esfuerzo, pero es necesario mucho más y a mayor velocidad"* (cargo técnico, Euskadi) y *"(...) se trata de dos cambios de naturaleza diferente. El cambio TIC estira (...) resulta obligatoria (...). El cambio cultural empuja, invita (...)"* (cargo político, Cataluña). El restante 33,33%, que responde afirmativamente a la

pregunta, son cargos técnicos en su totalidad. *“Sí, sin duda. En general, no existe cultura de transparencia y participación en la administración”* (cargo técnico, Navarra), es una de las respuestas que defienden esta postura. Lo cual, aunque no de forma tan notoria, consolida la brecha político/técnica que viene repitiéndose ante diversas cuestiones planteadas en la encuesta.

Para finalizar con la exposición de resultados de la encuesta, se mostrarán a continuación algunos datos sobre el perfil de las personas encargadas de gestionar las políticas de gobierno abierto.

FIGURA 16. Formación de los gestores del gobierno abierto.

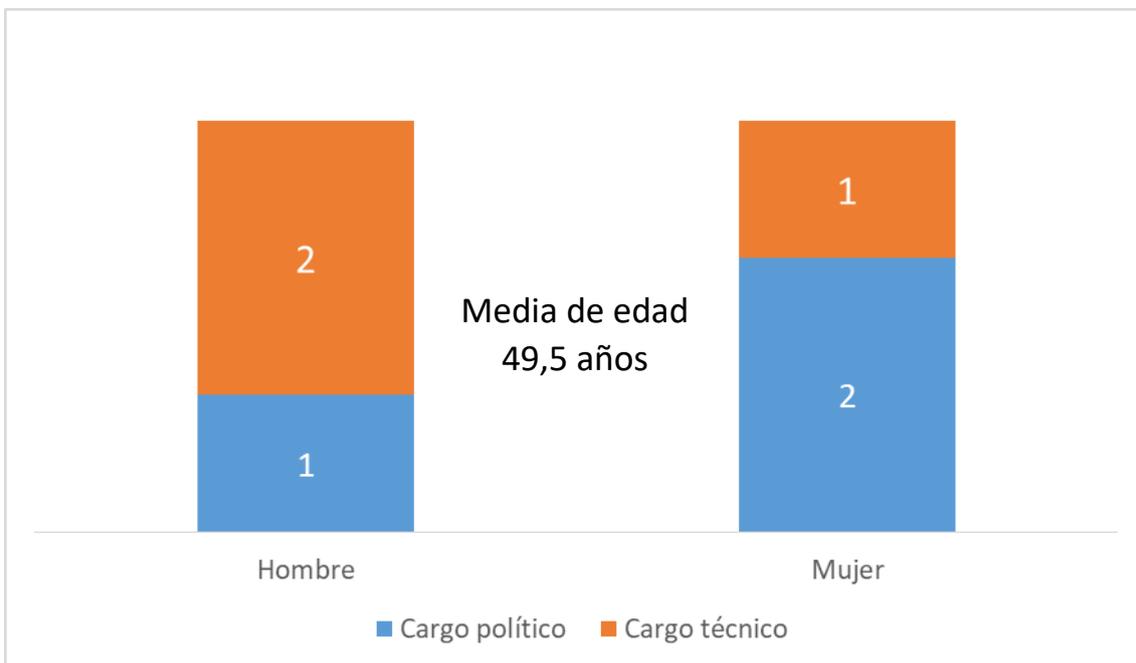


Fuente: elaboración propia.

¿En qué rama de estudios se ha formado usted? (N=6)

Como puede observarse en la figura 16, la formación reglada con la que cuentan los responsables autonómicos son muy diversos. Prácticamente cada cargo tiene unos estudios diferentes al resto; solo coinciden 2 responsables en estudios de «psicología/pedagogía». Respecto al género, en esta encuesta han participado 3 mujeres y 3 hombres.

FIGURA 17. Género y edad de los gestores del gobierno abierto.



Fuente: elaboración propia.

Preguntas: Sexo y edad (N=6)

2 de las mujeres ostentan cargo político y la otra restante un cargo técnico. En el caso de los hombres, 2 ostentan cargo técnico y el otro restante un cargo político. La media de edad de los responsables autonómicos es de 49,5 años; siendo el mínimo de 40 y el máximo de 46 años.

6. CONCLUSIONES

Este Trabajo Final de Máster ha pretendido investigar y comparar el grado de consolidación de las políticas de gobierno abierto en Euskadi, Navarra y Cataluña. Comunidades Autónomas que, dentro del panorama del Estado español, son aventajadas en esta materia. Para conseguir ese objetivo principal se han realizado una serie de análisis y un cuestionario que han arrojado las siguientes conclusiones.

En cuanto al modelo de gobierno abierto que dibujan los documentos de referencia de cada Comunidad Autónoma, puede concluirse que se han detectado 2 modelos diferentes en el análisis llevado a cabo. Por un lado, se encuentran Euskadi y Cataluña, que aunque comparten un modelo similar tienen sus propios matices, y por otro está Navarra. En el caso de los primeros, se trata de un modelo donde aquellas actuaciones relacionadas con la transparencia penponderán a las de participación-colaboración. Esto ocurre de manera más pronunciada en el caso de Cataluña. Las 2 Comunidades cuentan con un enfoque tecnológico que hace que el papel de las nuevas tecnologías sea importante; especialmente en el caso de Euskadi. También se repite la misma tendencia si se observan las categorías transversales respecto a las centrales. La mayoría de aquellas actuaciones relacionadas con las TIC y el desarrollo reglamentario se agrupan en la transparencia, mientras que las relacionadas con el cambio de valores lo hacen en la participación-colaboración. En cualquier caso, Cataluña es la Comunidad que mayor equilibrio guarda entre las distintas categorías transversales.

El modelo navarro se erige como la alternativa al anterior. Aunque al igual que en Euskadi, el reparto de las actuaciones entre la transparencia y la participación-colaboración es bastante equilibrada, en Navarra prevalece la segunda. Además,

gran parte de las actuaciones previstas en sus documentos se posicionan en la categoría transversal relativa al cambio de valores. Esto lo convierte en un modelo de enfoque social. En ese sentido, no deja de sorprender el poco protagonismo que se les da a las TIC en sus actuaciones; es curioso que sea la única Comunidad que prevé más actuaciones relacionadas con las nuevas tecnologías para la participación-colaboración que para la transparencia. Navarra es también la que más apuesta por el desarrollo reglamentario; reflejo del firme compromiso, intencional al menos, que la administración foral tiene para con las políticas de apertura gubernamental. Por último, señalar que el análisis ha constatado que aquellas actuaciones que carecen de la suficiente concreción en su contenido son más habituales en la categoría central de transparencia. Este hecho se repite en las 3 Comunidades con unos porcentajes significativos que lo atestiguan.

Euskadi es la Comunidad que más desarrollados tiene los cauces virtuales para el gobierno abierto, lo que es coherente con lo anteriormente expuesto. Su portal de datos abiertos y la plataforma de participación ciudadana prácticamente cumplen con todos los requisitos de los análisis llevados a cabo. Los datos disponibles en su portal tienen un nivel de reutilización medio-bajo. En el caso de la plataforma de participación, la escucha activa es la única herramienta que todavía hoy no está puesta en marcha. Cataluña también tiene un portal de datos abiertos completo, disponiendo de gran parte de las funcionalidades, y con un nivel medio de reutilización de los datos. Su plataforma de participación ciudadana en cambio, solo cuenta con la mitad de las herramientas tecnológicas existentes, ya que se trata de una plataforma relativamente reciente. Navarra es, en términos generales, la Comunidad que menos ha desarrollado los cauces virtuales del gobierno abierto. Los resultados muestran que su portal de datos abiertos tiene todavía muchas funcionalidades por integrar, si se compara con las otras 2 Comunidades. No obstante, es el que mayor nivel de reutilización de sus datos tiene; medio-alto. En cuanto a la plataforma de participación ciudadana, a

pesar de ser más completo que el de Cataluña, tiene importantes carencias como la comunicación horizontal con el gobierno y la identificación segura de los usuarios. Su punto fuerte consiste en ser la única Comunidad que cuenta con un avanzado sistema de escucha activa. Por lo tanto, con todo lo expuesto anteriormente, puede decirse que la primera hipótesis se confirma en el caso de Euskadi y Cataluña. La mayoría de sus actuaciones pertenecen a la categoría de transparencia y tienen un claro enfoque tecnológico. En el caso de Navarra, esta hipótesis no se cumple al pertenecer la mayoría de sus actuaciones a la participación-colaboración, y tener un enfoque social que no prioriza las tecnologías.

La segunda hipótesis asevera, por un lado, que los responsables de gestionar el gobierno abierto perciben que el éxito que hasta el momento han tenido las políticas de apertura gubernamental es reducido. Los resultados obtenidos muestran que tal afirmación no es correcta. La valoración media de los gestores de Euskadi, Navarra y Cataluña revela que el éxito es satisfactorio; le otorgan un 7,2 de nota, siendo Cataluña la que mayor éxito percibe y Navarra la que menos. Otros datos como el grado de implementación de las políticas de transparencia y de las de participación y colaboración ciudadana vienen a reafirmar esta conclusión. Las de transparencia disfrutan de un estado avanzado de desarrollo, a juicio de los y las responsables, por lo que sus efectos deberían ser bastante constatables a día de hoy. Sin embargo, todos ellos admiten que las políticas de participación y colaboración ciudadana avanzan con más timidez. En cualquier caso, se encuentran en un grado de implementación suficiente como para que se vea que están emergiendo, y que la cada vez mayor recurrencia por parte de las administraciones a la implicación de la ciudadanía es un hecho. En esa tarea de implementación de las políticas, las herramientas virtuales son señaladas como las más efectivas. En todo caso, la importancia de lo presencial se mantiene fuerte en cuestiones de participación.

Por otro lado, se afirmaba que el perfil de los responsables era heterogéneo en cuanto al cargo, los estudios y la edad. Los resultados de la encuestas revelan que, a diferencia de los estudios, el cargo y la edad no son variables que demuestren una gran diversidad. Las personas responsables, ostenten cargo político o técnico/administrativo, tienen una concepción similar de las cuestiones generales del gobierno abierto. En cuestiones concretas de políticas de apertura la homogeneidad se mantiene también dentro de cada grupo (político o técnico), a excepción de entre los grupos como después se detallará. En lo que a la edad se refiere, tampoco existe una gran diversidad entre los gestores. Su edad media es de 49,5 años y la pequeña desviación estándar (6,38) de la misma pone de relieve la poca distancia existente entre el más joven y el mayor; 16 años. Los estudios son los únicos que reflejan una tremenda diversidad, ya que prácticamente cada cargo encuestado tiene una formación diferente al resto.

En cuanto a los condicionantes de las políticas de gobierno abierto que plantea la tercera hipótesis, la Comunidad Autónoma no parece una variable que afecte de manera significativa a su implementación en comparación con la del perfil del cargo. En cuestiones concretas del gobierno abierto se ha detectado una brecha entre las percepciones de los cargos políticos y técnicos que afecta a las 3 Comunidades Autónomas; de forma más pronunciada en Navarra. Los cargos políticos tienden a valorar más positivamente que los cargos técnicos cuestiones como el éxito general del gobierno abierto, el grado de implementación de las distintas políticas o la valoración de la colaboración entre técnicos y políticos. También ocurre que a la hora de esgrimir razones ante determinadas cuestiones clave discrepan en el motivo que lo sustenta. Mientras los técnicos piensan que el nivel de complejidad explica que las políticas de participación y colaboración ciudadana estén menos desarrolladas que las de transparencia, los políticos lo achacan al orden secuencial de desarrollo que deben seguir los principios del gobierno abierto. Mientras los técnicos creen que una visión estratégica y un

liderazgo real ayudarían a mejorar la colaboración entre técnicos y políticos, los políticos creen que lo haría una mayor formación de los profesionales. También divide a los 2 perfiles el hecho de si se le ha prestado más atención a la implementación de las TIC que al cambio de valores en la administración. Los técnicos en su mayoría piensan que sí, y los políticos que no.

A fin de cuentas, esto dibuja un escenario donde técnicos y políticos interpretan de maneras distintas una misma realidad. Incluso, se aprecia una tendencia a escurrir ciertas responsabilidades recíprocamente. Estas divergencias muestran que unos y otros actúan juntos, pero no conjuntamente. Y es que para transformar el modelo de gestión es necesaria la complicidad compartida de estos 2 perfiles, como señalan Ramírez y Salvador (2015); el liderazgo político para enfrentarse a las resistencias al cambio, y el técnico para implicarse en la innovación. Por todo ello, la colaboración se perfila como un elemento clave para entender y estudiar la consolidación del gobierno abierto en futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

CALDERÓN, C. (2014). "Participación: ¿Dónde está el ciudadano?" en Calderón, C. (coord.) *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de «Open Government» para gobernantes y ciudadanos*, cap. 4, págs. 103-116. Madrid: Goberna América Latina, Escuela de Política y Alto Gobierno e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Disponible en: http://www.gobernaamericalatina.org/c/document_library/get_file?uuid=d30d9ded-ee65-4c1e-b634-ecb99cd8525a&groupId=47165 [Consultado el 5 de abril del 2017]

COBO, C. (2012). "Gobierno abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez, J. A. (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, cap. 2, págs. 101-117. México y Chile: ITAIP e InfoDF. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado el 24 de marzo del 2017]

COROJAN, A. y CAMPOS, E. (2011). *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*, Calderón, I. y Plaza, M. (coord.). Madrid: Fundación Ideas y FEPS. Disponible en: <http://web.psoe.es/source-media/000000555000/000000555311.pdf> [Consultado el 11 de marzo del 2017]

CRIADO, J. I. y RUVALCABA, E. A. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español*. Novagob.lab y UAM. Disponible en: <http://www.novagob.org/file/download/232094> [Consultado el 2 de febrero del 2017]

CRUZ-RUBIO, C. N. (2014). "¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual" en *Eunomía-Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, marzo-agosto, págs. 35-53.

CURTIN, D. y MENDES, J. (2011). "Transparence et participation: des principes démocratiques pour l'administration de l'Union Européenne" en *RFAP*, núm. 137-138, enero-febrero, págs. 101-121.

DADES OBERTES GENCAT. Generalitat de Catalunya. Disponible en: www.dadesobertes.gencat.cat

DE LOS RÍOS, N. y ORTÍZ DE ZARATE, A. (2012). "Gobierno abierto, la experiencia del País Vasco (Ireka y Open Data Euskadi)" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. eta Bojórquez, J. A. (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, cap. 6, págs. 491-504. México y Chile: ITAIP e InfoDF. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado el 24 de marzo del 2017]

DÍAZ, A. y CORTÉS O. (2014). *Gestión inteligente de las redes sociales en la Administración pública*. Oñati: IVAP.

DUPUY, J. y PÉREZ, H. (2012). "Estado Gobierno abierto y publicidad oficial: de la teoría a la práctica" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. eta Bojórquez, J. A. (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, cap. 2, págs. 119-136. México y Chile: ITAIP e InfoDF. Disponible en:

<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado el 24 de marzo del 2017].

FORONI, N. (2014). "Erakundeak eta parte hartzea: paradigma berri bat elkarrekin eraikiz?" en *Jakin*, núm. 203, julio-agosto, págs. 31-48.

FUNDACIÓN CIGOB (2013). *Gobierno Abierto: experiencias de implementación. Los casos de EE.UU, Reino Unido, País Vasco y Chile*. Disponible en: <http://cigob.org.ar/wp-content/uploads/2015/02/doc-gobierno-abierto.pdf> [Consultado el 4 de mayo del 2017]

FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2013). *Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. Barcelona: Ariel. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2ECB3D5568C5F66205257F1400137A74/\\$FILE/las tic en el gobierno abierto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2ECB3D5568C5F66205257F1400137A74/$FILE/las%20tic%20en%20el%20gobierno%20abierto.pdf)

[Consultado el 16 de febrero del 2017]

GARCÍA, J. (2014). "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas" en *Innovar*, núm. 54, octubre-diciembre, págs. 75-88.

GASCÓ, M. (2014). "Qué es gobierno abierto (y qué no lo es)" en Calderón, C. (coord.) *Guía práctica para abrir Gobiernos. Manual de «Open Government» para Gobernantes y Ciudadanos*, págs. 9-22. Madrid: Goberna América Latina. Escuela de Política y Alto Gobierno. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Disponible en: http://www.gobernaamericalatina.org/c/document_library/get_file?uuid=d30d9ded-ee65-4c1e-b634-ecb99cd8525a&groupId=47165 [Consultado el 17 de marzo del 2017]

GENERALITAT DE CATALUNYA (2017). *Plan de Gobierno Abierto 2017-2018*, Barcelona. Disponible en: http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/06_Pla_de_Govern_Obert/Plan-de-Gobierno-Abierto_es.pdf [Consultado el 10 de julio del 2017]

GOBIERNO ABIERTO DE NAVARRA. *Open Data*, Gobierno de Navarra-Nafarroako Gobernua. Disponible en: www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data

GOBIERNO ABIERTO DE NAVARRA. *Participación*, Gobierno de Navarra-Nafarroako Gobernua. Disponible en: www.gobiernoabierto.navarra.es/es/participacion

GOBIERNO DE NAVARRA (2017). *Plan de Impulso de la Participación Ciudadana en Navarra 2017-2019*, Pamplona-Iruñea. Disponible en: http://www.gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/plandeimpulsodelaparticipacionciudadanaennavarra_20172019_final_jun17.pdf [Consultado el 14 de julio del 2017]

GOBIERNO VASCO (2014). *Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco 2014-2016*, Vitoria-Gasteiz. Disponible en: http://www.jusap.ejgv.euskadi.eus/contenidos/informacion/bp_pip_hasiera_14_16/es_10_0707/adjuntos/plan_2014_2016_es.pdf [Consultado el 12 de julio del 2017]

GRAELLS, J. (2012). "El arte de gobernar en abierto. Ideas y experiencias desde Cataluña" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. y Bojórquez, J. A. (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, cap. 2, págs. 119-136. México y Chile: ITAIP e InfoDF. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado el 24 de marzo del 2017]

IREKIA. Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco. Disponible en: www.irekia.euskadi.eus

LAKA, I. (2016). *Gobernu irekia eta partaidetza elektronikoa Euskadin*. Novo, A. (direc.), Trabajo Final de Grado. Leioa: UPV-EHU. Disponible en: https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/18973/IkerLakaBarandika_GRAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Consultado el 11 de abril del 2017]

LÓPEZ, J. (2016). *La ventana de oportunidades del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local*. Villoría, M. (direc.), Tesis Doctoral. Madrid: UCM e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/38030/1/T37319.pdf> [Consultado el 8 de febrero del 2017]

MARTÍNEZ, R. (2012). "Gobierno abierto: ¿Más gobierno o más ciudadanía" en Hofmann, A., Ramírez-Alujas, A. eta Bojórquez, J. A. (coord.) *La promesa del gobierno abierto*, cap. 2, págs. 137-163. México y Chile: ITAIP e InfoDF. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf> [Consultado el 24 de marzo del 2017]

MEDINA, V. (2015). "Análisis de proyectos 'Open Data' en España: propuestas de mejora" en *Cuadernos de Gestión de Información*, núm. 5, págs. 53-72.

MEIJER, A. J., CURTIN, D. y HILLEBRANDT, M. (2012). "Open government: connecting vision and voice" en *International Review of Administrative Sciences*, núm. 1, marzo, págs. 10-29.

NAVARRA. Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto. *BON*, 28 de junio del 2012, núm. 125, págs. 7881-7892. Disponible en: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/BON/Boletines/2012/125/Anuncio-0/
[Consultado el 17 de julio del 2017]

ONTSI (2013a). *Estudio de la demanda y uso del Gobierno Abierto en España*.

ONTSI (2013b). *Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de Gobierno Abierto*.

OPEN DATA EUSKADI. Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco. Disponible en: www.opendata.euskadi.eus

OSZLAK, O. (2013). *Gobierno abierto: hacía un nuevo paradigma de gestión pública*. Red GEALC. Disponible en: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>
[Consultado el 3 de abril del 2017]

OSZLAK, O. y KAUFMAN, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC, Red GEALC y OEA. Disponible en: <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> [Consultado el 2 de febrero del 2017]

PARTICIPA GENCAT. Generalitat de Catalunya. Disponible en: www.participa.gencat.cat

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. (2012). "Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?" en *Más poder local*, núm. 12, septiembre, págs. 14-22. Disponible en: <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>
[Consultado el 3 de abril del 2017]

RAMÍREZ, O. y SALVADOR, M. (2015). "¿Del Gobierno Digital al Gobierno Abierto? Iniciativas para transformar la gestión de recursos humanos con un componente tecnológico y cambio institucional" en XII Congreso de AECPA, *¿Dónde está el poder hoy?*, 13-15 de julio, Donostia-San Sebastián. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1197.pdf>
[Consultado el 6 de abril del 2017]

RUVALCABA, E. A. (2015). "El estudio del Open Government: Hacia una categorización de la literatura internacional" en XII Congreso de AECPA, *¿Dónde está el poder hoy?*, 13-15 de julio, Donostia-San Sebastián. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/12/papers/1403.pdf>
[Consultado el 6 de abril del 2017]

SUBIRATS, J., PARÉS, M. y BLANCO, I. (2009). "Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de políticas públicas" en Parés, M. (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, págs. 367-418. Barcelona: Ariel.

TAPSCOTT, D. y WILLIAMS, A. D. (2011). *Macrowikinomics. Nuevas fórmulas para impulsar la economía mundial*. Barcelona: Paidós.

VARO, A. (2015). *Luces y sombras del gobierno abierto en Catalunya. Aproximación crítica al concepto de gobierno abierto en el contexto legislativo catalán*. Narváez, M. (direc.), Trabajo Final de Grado. Girona: Universitat de Girona. Disponible en: http://dugi-doc.udg.edu/bitstream/handle/10256/11546/Varo_Barranco.pdf?sequence=1
[Consultado el 22 de marzo del 2017]

XARXA D'INNOVACIÓ PÚBLICA (2014). *42 voces sobre el gobierno abierto*. Disponible en: <http://www.xarxaip.cat/wp-content/uploads/2014/04/42-veus1.pdf>
[Consultado el 1 de abril del 2017]

ANEXOS

ANEXO 1

Propuesta de categorías del gobierno abierto y sus medidas (Oszlak y Kaufman, 2014: 9):

▶ CATEGORÍA 1. AMPLIAR LA INFORMACIÓN PÚBLICA DISPONIBLE PARA LA CIUDADANÍA

Promover la transparencia activa (*proactive disclosure*)
Desarrollar repositorios institucionales abiertos
Desarrollar portales de datos abiertos

▶ CATEGORÍA 2. GARANTIZAR Y MEJORAR EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Dictar normas que aseguren los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública
Promover programas que reduzcan la brecha digital y aumenten la conectividad
Promover la inclusión social de poblaciones discriminadas a fin de asegurar su acceso
Desarrollar procedimientos para que los informes oficiales sean fáciles de interpretar

▶ CATEGORÍA 3. MEJORAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SUS CANALES DE ENTREGA

Ampliar los canales de comunicación para que los ciudadanos puedan acceder a servicios públicos necesarios
Simplificar trámites administrativos
Desarrollar Servicios Públicos

▶ CATEGORÍA 4. PROTEGER LOS DERECHOS DE USUARIOS Y FUNCIONARIOS

Amparar el derecho de los consumidores
Desarrollar y mejorar los compromisos hacia la sociedad respecto a la entrega de servicios (Cartas Compromiso, Defensoría del Pueblo)
Desarrollar mecanismos que aseguren la privacidad y protección de datos individuales
Proteger el manejo de información sensible y la seguridad de denunciantes (*whistle blowers*)
Proteger el derecho a la carrera de los funcionarios públicos

▶ CATEGORÍA 5. INCREMENTAR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Crear mecanismos de *accountability* horizontal, vertical y social y abrir el acceso a estos mecanismos a organizaciones sociales y ciudadanos en general
Mejorar los sistemas de aprovisionamiento estatal a través de procesos que aseguren la transparencia y sana competencia entre proveedores
Incrementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las empresas y organizaciones de la sociedad civil
Reforzar los mecanismos relacionados con la lucha contra la corrupción

▶ CATEGORÍA 6. PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN ESTATAL

Dictar normativa sobre participación
Realizar actividades permanentes en el territorio para la resolución conjunta de problemas
Invitar a los ciudadanos a expresar sus opiniones y sugerencias al gobierno
Facilitar la participación ciudadana acerca de proyectos legislativos y habilitar mecanismos para peticiones y demandas
Abrir instancias de coparticipación ciudadana en el proceso decisorio del estado
Fomentar proyectos e iniciativas de coproducción de bienes y servicios entre el estado, el mercado y las organizaciones sociales

▶ CATEGORÍA 7. AUMENTAR LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL PARA UNA GESTIÓN ABIERTA

Desarrollar metodologías e instrumentos para la evaluación de la gestión
Mejorar la gestión para la incorporación y uso de las TIC hacia el GA
Mejorar la gestión de la articulación / colaboración interna
Implementar guías, campañas y programas de formación que tiendan a modificar, al interior del estado, la cultura y mecanismos de gestión, conforme a las exigencias de un GA
Mejorar la gestión de la participación ciudadana
Mejorar la gestión de información

ANEXO 2

Tablas originales obtenidas mediante el programa de análisis estadísticos «GNU-PSPP»:

Central * Transversal [recuento, fila %, columna %]. EUS_Berrikuntza Publikoaren Plana 2014-2016

Central	Transversal				Total
	TIC	Cambio de valores	Desarrollo reglamentario	Otras acciones relacionadas	
Transparencia	20.00	3.00	12.00	5.00	40.00
	50.00%	7.50%	30.00%	12.50%	100.00%
	62.50%	16.67%	63.16%	71.43%	52.63%
Participación-colaboración	12.00	15.00	7.00	2.00	36.00
	33.33%	41.67%	19.44%	5.56%	100.00%
	37.50%	83.33%	36.84%	28.57%	47.37%
Total	32.00	18.00	19.00	7.00	76.00
	42.11%	23.68%	25.00%	9.21%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Central * Transversal [recuento, fila %, columna %]. NAV_Plan Impulso Participación + Ley 11/2012

Central	Transversal				Total
	TIC	Cambio de valores	Desarrollo reglamentario	Otras acciones relacionadas	
Transparencia	7.00	13.00	10.00	10.00	40.00
	17.50%	32.50%	25.00%	25.00%	100.00%
	46.67%	41.94%	41.67%	62.50%	46.51%
Participación-colaboración	8.00	18.00	14.00	6.00	46.00
	17.39%	39.13%	30.43%	13.04%	100.00%
	53.33%	58.06%	58.33%	37.50%	53.49%
Total	15.00	31.00	24.00	16.00	86.00
	17.44%	36.05%	27.91%	18.60%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Central * Transversal [recuento, fila %, columna %]. CAT_Pla de Govern Obert 2017-2018

Central	Transversal				Total
	TIC	Cambio de valores	Desarrollo reglamentario	Otras acciones relacionadas	
Transparencia	26.00	16.00	15.00	17.00	74.00
	35.14%	21.62%	20.27%	22.97%	100.00%
	59.09%	48.48%	60.00%	80.95%	60.16%
Participación-colaboración	18.00	17.00	10.00	4.00	49.00
	36.73%	34.69%	20.41%	8.16%	100.00%
	40.91%	51.52%	40.00%	19.05%	39.84%
Total	44.00	33.00	25.00	21.00	123.00
	35.77%	26.83%	20.33%	17.07%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Informe

	CCAA	Cargo	Media	N
ExitGA	Euskadi/CAPV	Político	8.00	1.00
	Euskadi/CAPV	Técnico/administrativo	6.00	1.00
	Navarra	Político	8.00	1.00
	Navarra	Técnico/administrativo	5.00	1.00
	Cataluña	Político	8.00	1.00
	Cataluña	Técnico/administrativo	8.00	1.00

Informe

	CCAA	Cargo	Media	N
ImplTrans	Euskadi/CAPV	Político	9.00	1.00
	Euskadi/CAPV	Técnico/administrativo	7.00	1.00
	Navarra	Político	8.00	1.00
	Navarra	Técnico/administrativo	7.00	1.00
	Cataluña	Político	9.00	1.00
	Cataluña	Técnico/administrativo	7.00	1.00

ExitOD

Etiqueta de Valor	Valor	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Medio	2.00	5	83.33	83.33	83.33
Bajo	3.00	1	16.67	16.67	100.00
Total		6	100.0	100.0	

Informe

	CCAA	Cargo	Media	N
ImplPartCol	Euskadi/CAPV	Político	6.00	1.00
	Euskadi/CAPV	Técnico/administrativo	6.00	1.00
	Navarra	Político	7.00	1.00
	Navarra	Técnico/administrativo	5.00	1.00
	Cataluña	Político	8.00	1.00
	Cataluña	Técnico/administrativo	6.00	1.00

Cargo * XqTransPart [recuento, fila %, columna %, total %].

Cargo	XqTransPart		Total
	Facilidad	Orden secuencial	
Político	1.00	2.00	3.00
	33.33%	66.67%	100.00%
	25.00%	100.00%	50.00%
	16.67%	33.33%	50.00%
Técnico/administrativo	3.00	.00	3.00
	100.00%	.00%	100.00%
	75.00%	.00%	50.00%
	50.00%	.00%	50.00%
Total	4.00	2.00	6.00
	66.67%	33.33%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%
	66.67%	33.33%	100.00%

Informe

	CCAA	Cargo	Media	N
ColTecPol	Euskadi/CAPV	Político	1.00	1.00
	Euskadi/CAPV	Técnico/administrativo	2.00	1.00
	Navarra	Político	2.00	1.00
	Navarra	Técnico/administrativo	3.00	1.00
	Cataluña	Político	1.00	1.00
	Cataluña	Técnico/administrativo	2.00	1.00

Cargo * TICcv [recuento, fila %, columna %, total %].

Cargo	TICcv		Total
	Sí	No	
Político	.00	3.00	3.00
	.00%	100.00%	100.00%
	.00%	75.00%	50.00%
	.00%	50.00%	50.00%
Técnico/administrativo	2.00	1.00	3.00
	66.67%	33.33%	100.00%
	100.00%	25.00%	50.00%
	33.33%	16.67%	50.00%
Total	2.00	4.00	6.00
	33.33%	66.67%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%
	33.33%	66.67%	100.00%

Cargo * MejorCol [recuento, fila %, columna %, total %].

Cargo	MejorCol		Total
	Liderazgo y visión estratégica	Formación	
Político	.00	3.00	3.00
	.00%	100.00%	100.00%
	.00%	100.00%	50.00%
	.00%	50.00%	50.00%
Técnico/administrativo	3.00	.00	3.00
	100.00%	.00%	100.00%
	100.00%	.00%	50.00%
	50.00%	.00%	50.00%
Total	3.00	3.00	6.00
	50.00%	50.00%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%
	50.00%	50.00%	100.00%

LiderTecPol

Etiqueta de Valor	Valor	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Excelente	1.00	1	16.67	16.67	16.67
Bueno	2.00	5	83.33	83.33	100.00
Total		6	100.0	100.0	

Cargo * Sexo [recuento, fila %, columna %, total %].

Cargo	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Político	1.00	2.00	3.00
	33.33%	66.67%	100.00%
	33.33%	66.67%	50.00%
	16.67%	33.33%	50.00%
Técnico/administrativo	2.00	1.00	3.00
	66.67%	33.33%	100.00%
	66.67%	33.33%	50.00%
	33.33%	16.67%	50.00%
Total	3.00	3.00	6.00
	50.00%	50.00%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%
	50.00%	50.00%	100.00%

Cargo * TICcv [recuento, fila %, columna %, total %].

Cargo	TICcv		Total
	Sí	No	
Político	.00	3.00	3.00
	.00%	100.00%	100.00%
	.00%	75.00%	50.00%
	.00%	50.00%	50.00%
Técnico/administrativo	2.00	1.00	3.00
	66.67%	33.33%	100.00%
	100.00%	25.00%	50.00%
	33.33%	16.67%	50.00%
Total	2.00	4.00	6.00
	33.33%	66.67%	100.00%
	100.00%	100.00%	100.00%
	33.33%	66.67%	100.00%

Estudios

Etiqueta de Valor	Valor	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje Válido	Porcentaje Acumulado
Periodismo/comunicación	1.00	1	16.67	16.67	16.67
Derecho	2.00	1	16.67	16.67	33.33
Ciencia política/administración pública	3.00	1	16.67	16.67	50.00
Ingeniería	5.00	1	16.67	16.67	66.67
Psicología/pedagogía	7.00	2	33.33	33.33	100.00
<i>Total</i>		6	100.0	100.0	

Casos válidos = 6; casos con valor(es) perdido(s) = 0.

Variable	N	Media	Desv Std	Mínimo	Máximo
Edad	6	49.50	6.38	40.00	56.00

ANEXO 3

Cuestionario dirigido a los y las responsables de gestionar las políticas de gobierno abierto:

CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

Estimado/a Sr/Sra.:

Nos dirigimos a usted para solicitar su colaboración en el Trabajo Final de Máster que estamos llevando a cabo sobre gobierno abierto y la consolidación de sus políticas en Euskadi, Navarra y Cataluña. Este Trabajo supone el paso final del *Máster de Gobernanza y Estudios Políticos* de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea.

Tomando como referencia otros estudios que se han realizado a nivel local, hemos considerado relevante conocer la percepción de los responsables de gestionar las políticas de gobierno abierto en cada una de las citadas Comunidades Autónomas. También hemos considerado como estratégico el eje político/técnico para obtener una visión más completa de cada caso.

El cuestionario recoge preguntas cerradas en su mayoría, y algunas pocas abiertas donde usted tendrá la oportunidad de expresarse detalladamente. Además, al final dispone de la posibilidad de hacer observaciones adicionales. Le garantizamos que la información será tratada de manera anónima, ya que una vez grabada la información los cuestionarios individuales serán destruidos. Si así lo desea nos pondremos en contacto directamente con usted para darle a conocer los resultados de esta investigación.

No dude en consultarnos ante cualquier pregunta. Quedamos a su entera disposición y le agradecemos de antemano su apreciada colaboración en esta investigación.

Iker Laka Barandika (ilaca004@ehu.eus/██████████)

Autor del Trabajo Final de Máster

Alumno del Máster de Gobernanza y Estudios Políticos de la UPV/EHU.

Graduado en Ciencia Política y Gestión Pública

Eibar (Gipuzkoa), Euskadi.

Adela Mesa Del Olmo (adela.mesa@ehu.eus/946015220)

Profesora y directora del Trabajo Final de Máster

Departamento de Ciencia Política y Administración Pública

Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea

Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación, despacho 4.94

Barrio Sarriena, s/n, 48940 Leioa (Bizkaia), Euskadi.

www.ehu.eus/cpvweb www.gobernet.net

CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

1. De las siguientes opciones, ¿Qué es para usted gobierno abierto?

- 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 ciudadanía
- 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

2. ¿Cuáles considera que son los principales beneficios del gobierno abierto? (Marque 3)

- Transparencia y acceso a la información gubernamental
- Reducción de costos de gestión
- Mejorar los procesos de gestión
- Mejora de la calidad democrática
- Mayor participación y colaboración
- Inclusión social a través de las nuevas tecnologías
- Dinamización de la economía
- Co-producir políticas públicas
- Promover la comunicación con la ciudadanía
- Mejorar la relación interdepartamental e intergubernamental

3. ¿Qué importancia tiene para usted que se adopten políticas de apertura gubernamental?

- Mucha
- Bastante
- Poca
- Nada

CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

4. ¿Ha tomado el Gobierno de su Comunidad Autónoma medidas destinadas a paliar la brecha digital?

Sí

Indique cuáles

No, pero piensa hacerlo durante esta legislatura

No

Lo desconoce

5. En general, ¿Cómo valora usted el éxito que hasta el momento han tenido las políticas de gobierno abierto en su Comunidad Autónoma?
(siendo 1 nada exitoso y 10 totalmente exitoso)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

6. ¿Cuenta su Comunidad Autónoma con algún tipo de normativa específica sobre transparencia?

Sí

No, pero piensa desarrollarlo durante esta legislatura

No

Lo desconoce

7. ¿Cuáles cree usted que son las herramientas más eficaces que utiliza su Comunidad Autónoma para ser más transparente? (Marque 3)

Oficinas de atención a la ciudadanía

Página web del gobierno

Portal específico de transparencia

Portal de datos abiertos

Redes sociales (mensajería instantánea incluida)

Blogs

8. ¿Cuál es su percepción personal sobre el éxito de la reutilización de los datos abiertos en su Comunidad Autónoma?

Grande

Medio

Bajo

Muy bajo

CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

9. ¿Cuenta su Comunidad Autónoma con algún tipo de normativa específica sobre participación ciudadana?

- Sí
- No, pero piensa desarrollarlo durante esta legislatura
- No
- Lo desconoce

10. ¿Cuáles cree usted que son las herramientas más eficaces que utiliza su Comunidad Autónoma para promover la participación y colaboración ciudadana? (Marque 3).

- Oficinas de atención a la ciudadanía
- Reuniones en los municipios
- Página web del gobierno
- Plataforma específica de participación
- Blogs
- Redes sociales (mensajería instantánea incluida)
- Correos electrónicos
- Línea telefónica

11. Valore el grado de implementación de las políticas de transparencia en su Comunidad Autónoma (siendo 1 el nivel mínimo y 10 el nivel máximo de implementación).

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

12. Valore también, en el mismo sentido, el grado de implementación de las políticas de participación y colaboración ciudadana en su Comunidad Autónoma.

- 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

13. Si ha considerado que el grado de implementación de las políticas de transparencia es superior a las de participación y colaboración ciudadana, ¿Por qué cree usted que sucede esto? (Pregunta opcional y abierta)

CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

14. ¿Cómo calificaría el liderazgo técnico-político en su Comunidad Autónoma en cuanto al impulso de la filosofía del gobierno abierto?

- Excelente
- Bueno
- Regular
- Malo

15. ¿Cómo valora usted la colaboración entre técnicos y políticos, en cuestiones relativas al gobierno abierto, en su Comunidad Autónoma?

- Excelente
- Buena
- Regular
- Mala

16. ¿Qué aspectos señalaría de cara a mejorar esa colaboración? (Pregunta abierta)

17. ¿Considera usted que en su Comunidad Autónoma se le ha prestado más atención a la consolidación de las TIC (nuevas tecnologías) que al cambio de valores dentro de la administración? (Pregunta abierta)

18. Su Comunidad Autónoma es:

- Euskadi/CAPV
- Navarra
- Cataluña

CUESTIONARIO SOBRE PERCEPCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO

19. ¿Cuál es la vinculación de su puesto?

- Cargo político
- Cargo técnico/administrativo

20. Por favor, indique la unidad organizativa de la que usted forma parte y denominación de su puesto.

unidad organizativa

puesto

21. ¿En qué rama de estudios se ha formado usted?

- Periodismo/comunicación
- Derecho
- Ciencia política/administración pública
- Informática
- Ingeniería
- Otro: Indique cuál

22. Sexo:

- Hombre
- Mujer

23. Edad:

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

observaciones

ANEXO 4

Observaciones realizadas por las personas responsables de gestionar el gobierno abierto, en el espacio habilitado para tal fin en el cuestionario:

1. SÉ QUE ES DIFÍCIL PARA LUEGO HACER EL TRATAMIENTO DE LOS DATOS PERO EN LA 10 FALTA UN OTROS. por ejemplo mediante experiencias pilotos participativas como ejemplificación de buenas prácticas para su imitación y pérdida de temor a compartir poder y decisiones..., formación y sensibilización de los cargos y empleados públicos, herramientas o guías para orientar cómo realizar procesos participativos eficaces.
2. En relación a la primera pregunta, con la elección de una única opción, la respuesta puede quedar un poco incompleta.
En Navarra no existe una plataforma específica de participación distinta del Portal de Gobierno Abierto, desde el que se accede a la Sección de participación y a los espacios específicos de participación.
3. En la categorización de la pregunta 21 (rama de estudios), hecho en falta la categoría de 'Económica'. Además, ya que actualmente la 'Informática' es una ingeniería, sustituiría 'Informática' por 'Económica'.