

**LA VENTANA DE OPORTUNIDAD DEL GOBIERNO  
ABIERTO EN ESPAÑA:  
UN ANÁLISIS DESDE EL ÁMBITO LOCAL**

## **OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN**

1. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS MUNICIPIOS:  
LOS DISTRITOS.  
Ramon Lluís Galindo Caldés.
2. FACTORES DE MOTIVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.  
M<sup>a</sup> Belén Martínez Loira Y Rocío De Sinde Penas.
3. PRECISIONES SOBRE LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL:  
EL IBI COMO EJEMPLO DE UNA EXPERIENCIA FALLIDA DE  
FINANCIACIÓN MUNICIPAL AUTÓNOMA.  
Manuel Agudo Gavilán.
4. PLAN DE MEJORA E INNOVACIÓN 2012-2015. IMPULSO A LA  
ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA.  
Equipo de Modernización. Ayuntamiento de Alzira (Valencia).
5. LA E-FACTURA: CUANDO EL PROVEEDOR SE CONVIERTE EN  
CLIENTE.  
Ayuntamiento de Alzira.
6. CONTRATACIÓN POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE  
SERVICIOS TIC EN MODO "CLOUD COMPUTING".  
Juan Luis Martínez Paredes.

**PREMIOS CEMCI**  
III EDICIÓN

*INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA AVANZADA DE LA ADMINISTRACIÓN  
Y EL GOBIERNO LOCAL*

**1ER PREMIO**

**La ventana de oportunidad del  
gobierno abierto en España:  
un análisis desde el ámbito local**

**JUANA LÓPEZ PAGAN**



GRANADA, 2018

© AUTORA  
© CEMCI Publicaciones  
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada  
Correo electrónico: publicaciones@cemci.org  
Web:<http://www.cemci.org>

ISBN: 978-84-16219-26-1.  
Depósito legal: GR 620-2018.

Impreso: Imprenta de la Diputación de Granada.

Impreso en España - Printed in Spain.

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por sus colaboradores.

*We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government.*

*Trabajaremos juntos para garantizar la confianza de la ciudadanía y establecer un sistema basado en la transparencia, la participación pública y la colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia de los gobiernos .*

Barack Obama



## ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	15
INTRODUCCION .....	19
CAPÍTULO I. PORQUÉ GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA .....	21
I. INTRODUCCIÓN.....	23
II. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO .....	28
III. EL SISTEMA DE HIPÓTESIS Y VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN .....	30
1. LA HIPÓTESIS CONCEPTUAL.....	30
2. LAS HIPÓTESIS ESPECÍFICAS .....	30
3. LAS VARIABLES DE LA INVESTIGACIÓN .....	32
IV. JUSTIFICACIÓN Y ALCANCE DE LA INVESTIGACIÓN .....	33
V. RESULTADOS ALCANZADOS .....	35
VI. PLAN DE EXPOSICIÓN DE LA TESIS.....	37
 CAPÍTULO II. EL PROCESO DE CAMBIO EN LAS POLÍTICAS: EL ENFOQUE DE LAS CORRIENTES MÚLTIPLES .....	 41
I. CONSIDERACIONES PREVIAS: LA BUSQUEDA DEL ENFOQUE TEÓRICO SOBRE PROCESO DE CAMBIO EN LAS POLÍTICAS.....	 43

II. EL MARCO DE LAS CORRIENTES MÚLTIPLES Y SU DESARROLLO TEÓRICO.....	47
1. BASE DEL ENFOQUE DE LAS CORRIENTES MÚLTIPLES.....	47
2. EL ENFOQUE DE LAS CORRIENTES MÚLTIPLES FRENTE AL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
3. LAS CORRIENTES: PROBLEMAS, POLÍTICAS Y POLÍTICA .....	53
A) Diseño de la agenda: definición de los problemas.....	53
B) Elaboración de alternativas.....	61
C) La corriente política.....	67
4. EL ACOPLAMIENTO DE LAS CORRIENTES: LA VENTANA DE OPORTUNIDAD.....	70
A) Ventana de oportunidad.....	70
B) Acoplamiento.....	72
C) Aparición de las ventanas y desbordamientos .....	74
5. LIMITACIONES DEL ENFOQUE DE LAS CORRIENTES MÚLTIPLES .....	79

CAPÍTULO III. GOBIERNO ABIERTO: ESTADO DEL ARTE.....	83
I. INTRODUCCIÓN.....	85
II. ANTECEDENTES, ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO .....	87
1. SECRETOS DE ESTADO VERSUS NORMAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	89
2. DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA A LA GOBERNANZA .....	92
3. LA VISIÓN Y EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA PERSPECTIVA DE LA OCDE .....	102
4. DEL MEMORÁNDUM SOBRE TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO AL <i>OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP</i> .....	109
A) El gobierno abierto en Estados Unidos: el impulso de un nuevo paradigma .....	110
B) La Alianza para el Gobierno Abierto: referencia internacional e isomorfismo institucional .....	113

III. REVISIÓN DE LA LITERATURA SOBRE EL CONCEPTO, DIMENSIONES Y FUNDAMENTOS TEÓRICOS DEL GOBIERNO ABIERTO.....	124
1. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL.....	124
2. DIMENSIONES DEL GOBIERNO ABIERTO.....	128
A) La gobernanza colaborativa a través de las TIC .	129
B) Gobierno electrónico y open data .....	132
C) Derechos fundamentales e inteligencia cívica ....	134
D) Reforma del Estado y fortalecimiento de la democracia .....	136
E) Participación y colaboración: ciudadanía 2.0. ....	138
3. FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y ETAPAS.....	141
A) Gobierno promotor de bienestar social.....	142
B) Gobierno transparente que rinde cuentas.....	144
C) Gobierno participativo y promotor de civismo.....	145
D) Gobierno colaborador y generador de conocimiento colectivo .....	147
E) Etapas.....	150
 CAPÍTULO IV. EL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA.....	 155
I. ORIGEN Y CONTEXTO: DE LA AGENDA DIGITAL AL GOBIERNO ABIERTO .....	 157
II. ESPAÑA EN EL <i>OPEN GOVERNMENT</i> <i>PARTNERSHIP</i> .....	 160
1. INTRODUCCIÓN.....	160
2. PRIMER PLAN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO (2012-2013).....	161
3. INFORME DEL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (2012-2013).....	167
4. SEGUNDO PLAN NACIONAL DE GOBIERNO ABIERTO (2014-2015).....	171
5. INFORME DEL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (2014-2015).....	176
6. TERCER PLAN DE GOBIERNO ABIERTO (2017-2019) .....	178
7. PRINCIPALES ACTUACIONES DEL GOBIERNO DE ESPAÑA ....	186

A) Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno .....	188
B) Portal de Transparencia.....	202
C) Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....	206
III. EL GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO .....	209
CAPÍTULO V. LA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA EL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA.....	217
I. CONSIDERACIONES PREVIAS .....	219
II. LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA (AGENDA): LA DESAFECCIÓN POLÍTICA.....	221
1. LA DESAFECCIÓN EN ESPAÑA.....	221
2. INDICADORES .....	226
A) Corrupción y percepción de la corrupción.....	226
B) Desafección institucional y desapego político....	236
3. ACONTECIMIENTOS RELEVANTES: MANIFESTACIÓN DE LA CRISIS DE CONFIANZA .....	244
A) 15M y el surgimiento de nuevos movimientos ciudadanos.....	244
B) La emergencia de la corrupción como segundo problema del país .....	247
4. ESTUDIOS ESPECÍFICOS SOBRE GOBIERNO ABIERTO.....	251
A) Objetivos, estrategias y actuaciones en materia de gobierno abierto .....	252
B) Estudio de la demanda y uso del gobierno abierto en España .....	253
5. RETROALIMENTACIÓN EN MATERIA DE POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO .....	256
A) Informe de Autoevaluación del Primer y Segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto .....	257
B) Informe del Mecanismo de Revisión Independiente del Primer y Segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto .....	260
III. LA CORRIENTE DE POLÍTICAS ( <i>THE POLICY STREAM</i> ) .....	261

1. EL <i>PRIMEVAL SOUP</i> Y LAS COMUNIDADES DE EXPERTOS: IDEAS, ALTERNATIVAS Y SOLUCIONES AL PROBLEMA DE CRISIS DE CONFIANZA .....	262
2. EL ABLANDAMIENTO (SOFTENING UP) DEL CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO .....	263
3. LA SELECCIÓN DE IDEAS, EL CONSENSO EMERGENTE Y LA ALTERNATIVA DISPONIBLE.....	265
IV. LA CORRIENTE POLÍTICA ( <i>THE POLITICAL STREAM</i> ) .....	267
1. EL CLIMA POLÍTICO EN ESPAÑA 2011-2014 .....	267
2. EL CAMBIO DE CICLO POLÍTICO: LAS ELECCIONES GENERALES DE 2011 .....	270
3. INTERESES ORGANIZADOS Y POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO.....	272
V. EL ACOPLAMIENTO DE LAS CORRIENTES: LA VENTANA DE OPORTUNIDAD DEL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA .....	278
 CAPÍTULO VI. EL GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO LOCAL ESPAÑOL .....	281
I. DEL DIAGNÓSTICO (DESAFECCIÓN) A LAS PROPUESTAS DE REFORMA: BUEN GOBIERNO Y GOBIERNO ABIERTO LOCAL .....	283
II. INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA, EL BUEN GOBIERNO Y LA PARTICIPACIÓN .....	287
1. ORDENANZA TIPO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y REUTILIZACIÓN .....	288
2. NUEVO CÓDIGO DE BUEN GOBIERNO LOCAL.....	291
3. EL TRABAJO EN RED EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN .....	293
A) La Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación .....	293
B) La Red de Ayuntamientos Vascos por la Transparencia.....	298
4. ESTUDIO DE IMPLANTACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA .....	299

III. POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO LOCAL ESPAÑOL: UN ANÁLISIS CUANTITATIVO .....	300
1. PRESENTACIÓN .....	301
2. DESCRIPCIÓN Y METODOLOGÍA.....	302
3. ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	311
A) Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno .....	311
B) Participación, colaboración y redes sociales.....	323
C) Cuestiones generales sobre gobierno abierto.....	326
D) Comentarios adicionales .....	328
4. RESUMEN DE ASPECTOS DESTACADOS Y DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS.....	330
 CAPITULO VII. CONCLUSIONES.....	 335
I. LA MARCA <i>OPEN GOVERNMENT</i> : ISOMORFISMO INSTITUCIONAL DE UN NUEVO MODELO DE RELACIÓN ENTRE GOBIERNO Y CIUDADANÍA.....	   338
II. LA VENTANA DE OPORTUNIDAD DEL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA: UNA RESPUESTA A LA DESAFECCIÓN CIUDADANA....	  341
III. POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL ÁMBITO LOCAL: HOMOGENEIZACIÓN, LEGITIMACIÓN DE PROCESOS Y ESTRATEGIA ELECTORAL .....	   343
IV. RETOS EN MATERIA DE GOBIERNO ABIERTO.....	346
V. NUEVAS PERSPECTIVAS, DEBATES Y ASPIRACIONES.....	 352
 BIBLIOGRAFÍA.....	 363
 SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	 393
 INDICE DE FIGURAS.....	 397

## **PRESENTACIÓN**

El pasado mes de diciembre se aprobó por parte del Consejo Rector del CEMCI, Agencia Pública Administrativa Local de la Diputación Provincial de Granada, el Plan General de Acción para el año 2018, como parte integrante del Proyecto Estratégico de Creatividad, Transparencia y Mejora Continua (2016-2019).

En este sentido, el CEMCI desarrollará a lo largo de este año las actividades programadas, distribuidas en sus tres pilares básicos, Formación, Investigación y Documentación y Publicaciones, de las que ya se han iniciado las previstas para el primer trimestre del año.

Respecto al Programa de Investigación, este año está previsto realizar la convocatoria de la IV Edición de los Premios CEMCI. Los Premios CEMCI surgen como herramienta para promover y fomentar el estudio e investigación en materias de indudable importancia para la eficaz dirección, gestión y desarrollo de las competencias propias de las entidades locales, teniendo en cuenta que uno de los principales cometidos del CEMCI es la investigación, así como la elaboración de publicaciones y documentación en materia de régimen local que faciliten la capacitación, formación y perfeccionamiento de los cargos electos, directivos, habilitados estatales y, en especial, empleados públicos de las Entidades Locales. Los Premios se convocan en una doble modalidad: Premio “Prácticas Municipales Exitosas y

Premio “Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local”.

El trabajo que ahora publicamos fue el Premiado en la III Edición de Premios CEMCI, en la modalidad “Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local”, y fue presentado por Juana López Pagán, Subdirectora de Relaciones Internacionales y Cooperación de la FEMP, Licenciada en Derecho y miembro del Grupo de Investigación sobre Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

La obra premiada, *La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local* trata de situarnos, a lo largo de siete capítulos, en un tema, el gobierno abierto, que es de reciente implantación en nuestras administraciones y que, por lo novedoso, está en constante cambio y evolución. La autora nos sitúa en el contexto, partiendo de una introducción y, a la vez, justificación de “porqué gobierno abierto en España”.

Nos presenta una magnífica exposición de los procesos de cambio que se llevan a cabo en las políticas, guiándonos hasta la introducción al gobierno abierto, sus antecedentes, origen y evolución; el paso desde la nueva gestión pública a la gobernanza, la perspectiva de la OCDE, la delimitación conceptual y las dimensiones del gobierno abierto, sus fundamentos teóricos y sus etapas.

A partir del capítulo cuatro, la autora se centra en el caso de España, analizando los tres Planes Nacionales de Gobierno Abierto que se han llevado a cabo hasta el momento, y exponiendo una serie de consideraciones previas sobre la situación, la crisis y el clima político en el país durante este periodo de tiempo.

Por último, una revisión al ámbito local, con un análisis de los instrumentos que se ofrecen para la transparencia, el buen gobierno y la participación, a saber: las Ordenanzas Tipo de Transparencia, Acceso a la Información y Reutilización, el Nuevo Código de Bueno Gobierno Local, la colaboración en trabajos en la Red de Entidades

Locales por la Transparencia y la Participación, así como el estudio de Implantación de la Ley de Transparencia. Este estudio se complementa con un análisis cuantitativo que tiene como finalidad ofrecer información sobre el grado de desarrollo de políticas de transparencia, participación y colaboración ciudadana en las entidades locales españolas.

Desde el CEMCI, deseamos felicitar a la autora por el Premio recibido, a la par que agradecerle el gran trabajo de investigación realizado, así como a todos nuestros lectores, por el interés demostrado en las actividades y publicaciones que lleva a cabo este Centro.

*CEMCI*



## INTRODUCCIÓN

‘La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local’ ha sido elaborada entre octubre de 2012 y julio de 2015. El dinamismo del objeto de estudio fue una de las principales dificultades del proceso de investigación. Sin embargo, también constituye una enorme satisfacción comprobar que muchas de las reflexiones, conclusiones y sobre todo propuestas (expuestas a modo de retos al final de la misma) se están cumpliendo, o al menos, se están produciendo avances significativos a un ritmo digno de mención.

Precisamente esos avances son los que han obligado a una revisión del texto, originalmente presentado como Tesis Doctoral, de cara a que el lector pueda tener la información actualizada. Con toda probabilidad hasta llegue a manos de sus potenciales lectores se producirán nuevos avances. De ahí que sea importante puntualizar que la investigación analiza el porqué de la aparición del gobierno abierto en España, con especial atención al ámbito local en un periodo de tiempo concreto (2011-2015). Sin embargo, se ha estimado procedente realizar esta actualización debido a la aprobación de una nueva Agenda Internacional en la materia, el impulso Tercer Plan Nacional de Gobierno Abierto y los progresos significativos que se han producido en los ámbitos regional y local.

El cierre de una investigación siempre supone un reto, pues inevitablemente constituye un punto y seguido, una oportunidad de

seguir avanzando en el conocimiento a través de nuevos horizontes. El objeto de estudio de esta investigación y la posibilidad de ver el conocimiento aplicado propicia sin duda ese anhelo.

Gracias al Centro de Estudios Municipales y Cooperación Internacional, institución de referencia en el ámbito de la investigación local y de cooperación internacional, por su confianza y por otorgar a este estudio el premio de "Investigación científica avanzada de la administración y el gobierno local". Una publicación que espero contribuya al estímulo de aquellos que un día decidieron que parte de su alma sería la de un científico.

El ser humano tiene una tendencia natural a buscar el sentido de las cosas, de ahí que queramos ampliar el horizonte de lo conocido para entender el mundo que nos rodea. El proceso de investigación es una etapa larga y exigente, llena de estímulos y contrariedades que conducen a lugares y aprendizajes nuevos. Se trata de un proceso que, en gran medida, se hace de forma individual. Sin embargo, la colaboración y el apoyo de una serie de personas fue esencial para llevar a cabo este recorrido.

Mi más sincero agradecimiento a mi Director de Tesis, Manuel Villoria Mendieta, a mi compañero, a mi familia, a mis amigos y a los cientos de personas de la administración local que contribuyeron a hacer posible esta investigación.

La inquietud intelectual heredada de mi padre, constituyó mi recurso más íntimo a lo largo de esta aventura del conocimiento. Una investigación dedicada a él, una publicación dedicada a su memoria.

CAPÍTULO I  
PORQUÉ GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA



## **PORQUÉ GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA**

### **I. INTRODUCCIÓN**

El gobierno abierto ha surgido como un nuevo modelo de política pública que sitúa a la transparencia, a la participación y a la colaboración ciudadana como ejes principales de la acción política. Su estudio en un momento como el presente ofrece una oportunidad única de reflexión y análisis, ya que los paradigmas que han inspirado la forma de conducción de la sociedad están siendo cuestionados por la ciudadanía como consecuencia de la crisis del sistema. La creciente desconfianza ciudadana en el funcionamiento del sistema democrático y la emergencia de nuevas formas de legitimación basadas en la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana han permitido que se abra una ventana de oportunidad en relación a un paradigma que recupera una reivindicación propia de las democracias desarrolladas, el derecho fundamental a saber, pero que a su vez explora nuevas formas de información, comunicación y legitimación en un mundo cada vez más global y conectado.

La actualidad del tema ha permitido observar el fenómeno del gobierno abierto desde una doble perspectiva: de un lado, la puramente científica mediante el estudio de su origen, evolución, concepto, dimensiones y fundamentos teóricos; de otro lado, la de la praxis del movimiento que se ha generado en relación a este nuevo

modelo en menos de un lustro a nivel nacional e internacional. De este modo una primera pregunta que cabe plantear es ¿cómo se ha producido la inserción en la agenda política del problema que ha promovido la asunción de este nuevo paradigma? y ¿qué factores explican este fenómeno? Esta investigación parte de la reflexión de que el proceso de creación de una política que busca solucionar un problema no ocurre en un espacio vacío de ideas, intereses u otras prioridades en la agenda pública. Al contrario, se trata de un proceso donde lograr la ubicación de un problema en la agenda puede estar marcado por la competencia entre varias alternativas donde una puede ser la elegida para ser objeto de una decisión formal por parte de una autoridad pública (Kingdon, 1984; 1995). Asimismo, los gobiernos experimentan con fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en su entorno de referencia de forma más o menos mimética, a través de procesos de isomorfismo institucional (DiMaggio, Powell, 1991). Entender que factores explican el cambio y que impacto pueden tener en la formulación de las políticas públicas constituye una esfera que merece ser explorada.

Resulta relevante señalar que desde hace más de una década, la idea de gobierno abierto forma parte del análisis que ha venido produciéndose en el ámbito de la ciencia política en torno a la transparencia, la participación ciudadana, la modernización de las administraciones y el gobierno electrónico. Sin embargo, su notoriedad no llegó hasta que el Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, presentó en el año 2009 su ‘Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto’<sup>1</sup>, punto de partida de una iniciativa que tenía como objetivo principal cerrar la brecha existente entre el pueblo estadounidense y su gobierno. Las nuevas fórmulas de relación que ofrecían las TIC, la web 2.0 y la inteligencia en el uso de las mismas, abrieron la posibilidad de que el Ejecutivo favoreciera que los ciudadanos

<sup>1</sup> Gobierno de EEUU (2009), *Memorandum on Transparency and Open Government*, Executive Office of the President of United States of America, Washington DC.

norteamericanos pudiesen hacer suyo un proyecto de país, otorgándoles el papel de protagonistas de los cambios necesarios que debía abordar la nación. Sin embargo, para lograr que esa declaración de intenciones se convirtiera en realidad, era imprescindible reforzar una serie de pilares básicos en la propia cultura de la administración estadounidense: la transparencia, la participación y la colaboración, los tres principios que configuran el gobierno abierto.

Poco tiempo después, el 20 de septiembre de 2011, un significativo grupo de países (Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido, bajo el liderazgo de Estados Unidos y Brasil) impulsaron una plataforma internacional de carácter multilateral, la Alianza para el Gobierno Abierto —más conocida por su denominación en inglés, *Open Government Partnership* (OGP)— comprometida con las políticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La consecuencia inmediata ha sido la difusión, isomorfismo o réplica de este novedoso modelo en latitudes muy diferentes. A través de esta red, el gobierno abierto ha pasado a formar parte de la agenda internacional, ofreciendo conocimiento, instrumentos y experiencias basadas en un nuevo esquema de relación entre ciudadanía y gobierno favorecido a su vez por los nuevos canales de comunicación que posibilitan las herramientas tecnológicas.

El Gobierno de España se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto en septiembre de 2011, consecuencia natural de una década en la que se habían producido importantes avances en materia de administración electrónica, agenda digital y reutilización de la información del sector público. Desde ese momento España asumió los compromisos establecidos por la iniciativa internacional, que se han plasmado en planes de actuación bienal cuya medida más significativa ha sido la aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Sin embargo, las políticas de gobierno abierto no sólo se han circunscrito a las acciones llevadas a cabo por el Gobierno de España; comunidades autónomas y gobiernos locales han diseñado políticas

encaminadas a la adopción de este nuevo modelo de gobernanza en sus respectivos territorios. Si bien es cierto que determinados gobiernos autonómicos como el País Vasco, Navarra, Aragón, Extremadura y Castilla y León lideraron en un primer momento la puesta en marcha de iniciativas de *open government* en el ámbito nacional, a partir del año 2012 los gobiernos locales advirtieron que el modelo que propugnaba el gobierno abierto podía encontrar un espacio idóneo de desarrollo en la esfera de su gestión. A partir de ese momento un número destacado de ciudades comenzaron a poner en marcha iniciativas a las que denominaban gobierno abierto, de ahí que a través de estas páginas se intente dar respuesta a por qué la adopción de políticas de gobierno abierto se ha convertido en una de las estrategias más incorporadas a la agenda gubernamental de los gobiernos locales en España.

El análisis del gobierno abierto en España está vinculado al contexto nacional de los últimos años, marcado por la profunda crisis económica, política e institucional que ha definido el actual escenario del gobierno abierto en el país y el tipo de acciones emprendidas en la materia. La creciente desafección ciudadana, consecuencia del desencanto con las instituciones y la opacidad que las ha caracterizado, se ha visto amplificada como consecuencia de las posibilidades de acceso a la información, la oportunidad de compartirla y el surgimiento de movimientos ciudadanos y nuevos partidos políticos que prometen formas renovadas de legitimación política. Como muestran diversos indicadores y estudios, a lo largo del año 2013 la grave crisis política e institucional logró que el nivel de desconfianza política se convirtiera en uno de los principales problemas de la agenda sistémica del país. Aunque la desafección ciudadana ha sido una constante en España, la grave crisis económica, la emergencia de casos de corrupción y el inadecuado comportamiento de las instituciones, logró situar a la crisis de confianza en un lugar preeminente de la agenda política de todos los niveles de gobierno (nacional, autonómico y local). A la luz de este contexto, la transparencia, el buen gobierno y el gobierno abierto aparecen como opciones de políticas públicas destinadas a paliar dicha desafección.

Desde el año 2012 el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales comenzaron a poner en marcha políticas de gobierno abierto como respuesta a las expectativas cambiantes del entorno que se estaban produciendo en el contexto nacional e internacional a través de un proceso de isomorfismo institucional o de reproducción mimética de fórmulas de gobierno abierto. Puede adelantarse que este nuevo paradigma ha encontrado en el ámbito local un escenario favorable para transitar de una lógica jerárquica y cerrada a una de creación de redes, de transparencia y de colaboración ciudadana. De ahí la oportunidad de incorporar a este estudio un análisis cuantitativo sobre políticas de gobierno abierto en el ámbito local español que muestra cómo los poderes locales han optado por agilizar la actualización de sus marcos de gestión en materia de transparencia, participación y colaboración ciudadana.

El estudio de las políticas de gobierno abierto en España precisa de la revisión del estado de la cuestión del gobierno abierto desde sus orígenes hasta su inserción en la agenda nacional. Ello permitirá obtener una visión holística para analizar el porqué del gobierno abierto en el país. Si se parte de la premisa de que el grave problema de desafección ciudadana, la existencia de alternativas viables para dar respuesta a la crisis de confianza y el clima social del momento han abierto una ventana de oportunidad (*policy window*) para el cambio de políticas en materia de transparencia, buen gobierno, y gobierno abierto en los gobiernos locales en España cabe preguntarse ¿cuál fue el proceso a través del cual se insertó el problema en la agenda? ¿qué papel jugaron las ideas existentes y los intereses organizados para solucionar el problema? y ¿de qué manera influyeron los cambios políticos para que la alternativa en cuestión se adoptase? A responder a estas preguntas está destinada esta investigación que para encontrar respuestas se ha servido del planteamiento teórico y metodológico del Enfoque de las Corrientes Múltiples de John W. Kingdon (1984; 1995), cuyo objeto de estudio es la explicación del cambio de las políticas públicas. Un esquema teórico de gran utilidad porque pone el énfasis en la fase de inserción de los problemas en la agenda desde una perspectiva fluida en relación a la formulación de políticas pues

parte de la existencia de tres corrientes independientes, los problemas, las políticas y la política, que pueden confluír en un momento y espacio propicio y permitir el surgimiento de una política concreta como respuesta a un problema público.

El gobierno abierto sitúa a administraciones ante el reto de recuperar la legitimidad y la confianza de los ciudadanos a través de transparentar la acción de gobierno, rendir cuentas de manera permanente, generar espacios de conversación y participación para promover la inteligencia colaborativa. Puede que el *open government* constituya el gran cambio de paradigma de este siglo, aunque aún sea difícil certificarlo con rotundidad. Pero sí cabe afirmar que la sociedad de hoy es la más informada en la historia de la humanidad. Ante esta realidad, los cambios son inexorables.

## II. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

A través de este trabajo se analizan los cambios que se han producido en España, en el ámbito local en relación a las políticas de transparencia participación y colaboración ciudadana, ejes del gobierno abierto, a lo largo del periodo 2011-2015. La elección de este marco temporal corresponde al intervalo que siguiendo el Enfoque de las Corrientes Múltiples permite analizar cómo se ha producido el proceso de cambio de políticas y se ha generado una ventana de oportunidad en materia de gobierno abierto en España. Sin embargo, a modo de actualización se incorporan los avances que se han producido en este ámbito hasta la fecha de cierre de la obra (noviembre de 2017).

Este periodo ha permitido observar diferentes hitos en materia de gobierno abierto en el país, tales como la entrada del Gobierno de España en septiembre de 2011 en la Alianza para el Gobierno Abierto, la presentación de tres planes nacionales de actuación en la materia (dos en el periodo 2011-2015 y un tercero de reciente publicación en junio de 2017) y la aprobación de la primera Ley de Transparencia del país. Asimismo, este intervalo temporal ha

permitido analizar las tres corrientes independientes de Kingdon, el problema — la grave desafección ciudadana plasmada en acontecimientos relevantes como el Movimiento de los Indignados o 15M—, las políticas o alternativas disponibles para dar respuesta al mismo — las reformas tendentes a transparentar la acción de gobierno y a establecer cauces para recuperar la confianza perdida — y los cambios políticos producidos en la etapa analizada— generación de un clima social propicio y cambios de gobierno a nivel nacional — que han confluído y permitido el cambio de políticas a favor de la transparencia y el gobierno abierto.

La presente investigación centra su atención en la formulación de políticas de gobierno abierto en el ámbito local español, en concreto en ciudades de más de 20.000 habitantes pues son las que competencialmente se encuentran en disposición de poner en marcha estrategias de *e-government*. Para ello, ha sido necesario incorporar a esta investigación un análisis del contexto general, circunscrito fundamentalmente al ámbito nacional en relación con la iniciativa internacional de la Alianza para el Gobierno Abierto. Ello ha permitido controlar la variable política en el ámbito nacional, por cuanto el Gobierno de España es quien tiene la legitimidad de impulsar políticas de gobierno abierto a nivel país en el marco del OGP. Sin embargo, es relevante señalar que quedan fuera de esta investigación las iniciativas autonómicas en relación a esta materia, aunque se proporcione un breve esbozo y reflexión sobre las mismas.

Las observaciones del caso elegido han permitido identificar el problema que da origen a la presente investigación a través de diferentes indicadores e hitos relevantes, determinando los actores que han impulsado las reformas y los intereses organizados en torno a la misma, que permite ofrecer una explicación causal del cambio en las políticas públicas, así como conocer los motivos que han impulsado a los gobiernos locales en España a instaurar un giro en materia de transparencia y proponer modelos de gobierno abierto siguiendo la estela de reformas que en torno a esta materia se está produciendo en la mayor parte de los países desarrollados.