

Análisis de los espacios de participación ciudadana en los espacios webs de las ocho capitales de provincia de Andalucía

Francisco Jesús Guerrero Cáceres

Universidad de Vigo

franso8@hotmail.com

Resumen: Hoy en días las administraciones públicas deben ser cada vez más transparentes. El gobierno abierto debe ser un espacio que favorezca una nueva forma de gestión de las políticas públicas a partir de la participación ciudadana en las decisiones de cada administración. Debido a ello nos planteamos una serie de preguntas en esta investigación: ¿las administraciones están adaptadas a la era digital?, ¿tienen las herramientas suficientes que permitan la participación de la ciudadanía? ¿cómo funciona el gobierno abierto en las administraciones locales? Para ello vamos a analizar las ocho capitales de provincia de Andalucía a través de un método cualitativo de perfil descriptivo.

Francisco Jesús Guerrero Cáceres es Graduado en Ciencias Políticas y Gestión Pública por la Universidad de Burgos, además de poseer un Máster Universitario en Dirección Pública y Liderazgo Institucional por la Universidad de Vigo. Maestro de profesión, funcionario que ejerce como director en el CEPER Los Pinos de Puente Genil (Córdoba).

Palabras clave: Gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, cogobernanza, transformación digital.

1. INTRODUCCIÓN

El gobierno electrónico debe ser el eje central de la cogobernanza o, viceversa, la cogobernanza debe ser el eje central del gobierno electrónico. La pregunta que se plantea en esta investigación es la siguiente: ¿cómo funciona el gobierno abierto en las administraciones locales?

Los objetivos principales de esta investigación son analizar el gobierno electrónico como herramienta fundamental de participación ciudadana, así como estudiar el grado de influencia del gobierno abierto y de la transparencia en las administraciones locales. Más concretamente perseguimos, por un lado, estudiar qué es el gobierno abierto y su implicación en la transparencia de las administraciones locales y, por otro, aproximarnos a la influencia del gobierno abierto en la cogobernanza de las políticas públicas. No podemos olvidar que el gobierno abierto debe buscar la mejora de la relación entre ciudadanía y administraciones, no sólo para la realización de cualquier gestión sino para mejorar la gobernanza de nuestras administraciones entre usuarios y gestores políticos, buscando de este modo una cogobernanza que mejore las políticas públicas, que garantice el interés general y que sitúe a la ciudadanía como eje central de cualquier política pública.

A partir de estas preguntas y objetivos de investigación nos planteamos la siguiente hipótesis inicial de tipo descriptivo: "los espacios de participación alojados en la mayoría de los sitios web de los ayuntamientos de las capitales de provincia andaluzas carecen de mecanismos que permiten a la ciudadanía intervenir de forma activa en la toma de decisión de los principales asuntos locales". En este caso nos vamos a centrar en cómo ocurre un hecho, sin hacer referencias a las causas, es decir, en cómo son los espacios de participación ciudadana en las páginas web de los ocho ayuntamientos de las capitales andaluzas.

TABLA I: Diseño de investigación
ESTUDIO
Gobierno abierto
PROBLEMA
¿Los ayuntamientos ofrecen mecanismos para que la ciudadanía pueda participar en los asuntos locales?
HIPÓTESIS
"Los espacios de participación alojados en la mayoría de los sitios web de los ayuntamientos de las capitales de provincia andaluzas carecen de mecanismos que permiten a la ciudadanía intervenir de forma activa en la toma de decisión de los principales asuntos locales"

FUENTE. Elaboración propia

Hoy en día las administraciones públicas deben ser cada vez más transparentes. El auge de las nuevas tecnologías es una herramienta fundamental para que los gobiernos sean cada vez más transparentes y las personas pueden acceder a cualquier información sobre ello de manera fácil. También el gobierno abierto debe ser una plataforma que favorezca una nueva forma de gestión de las políticas públicas a partir de la participación de la ciudadanía en las decisiones que se deban tomar en el ámbito de cada administración. Para ello la cogobernanza entre administraciones y ciudadanía deben ser el eje central de una nueva forma de gobernar en la que la opinión de todos es importante.

Para llevar a cabo esta investigación hemos realizado un estudio empírico y comparativo entre los ocho ayuntamientos de las capitales de provincia de Andalucía. Hemos elegido esta administración para la investigación porque tras analizar la bibliografía académica que tenemos al respecto no hemos encontrado nada relevante sobre ello. Por eso hemos elegido esta administración con este determinado perfil, todo ello con el objetivo de conocer cómo funciona la transparencia y su relación con la cogobernanza en España a través de la administración más cercana a la ciudadanía. De esta manera, perseguimos un análisis comparativo entre ayuntamientos andaluces, desde los más pequeños de población como Cádiz y Jaén hasta los más poblados como Sevilla y Málaga. Para la recogida de datos hemos visitado y analizado las diferentes plataformas de gobierno abierto, electrónico y transparencia de cada ayuntamiento seleccionado. El análisis ha sido realizado a través de un test heurístico, diseñado para dicha investigación (Bouzas y Mahou, 2013; Mahou y Varela, 2016).

Las tecnologías han llegado para quedarse y forman parte de nuestro día a día. Según la literatura especializada, las administraciones no se pueden quedar atrás y deben asumir el uso de estas tecnologías como una nueva forma de relacionarse con la

ciudadanía, tanto a nivel administrativo como a nivel político. La transformación digital (TD) en las administraciones públicas es fundamental para adaptarse a la nueva era digital. “Lo que define la TD es la naturaleza del cambio. Este cambio se realiza a dos niveles: un primer nivel de base, que es el que permite el paso de un modelo analógico o tradicional a otro digital. Un segundo nivel de cambio constante adaptando a la propia función de la organización a nivel tecnológico” (Jiménez, 2019). Por tanto, estamos hablando de una transformación en la cual la tecnología y el modelo digital deben centrar cualquier cambio a nivel organizativo. Pero este cambio de analógico por digital no debe llevar a cambio la pérdida la ciudadanía por problemas como por ejemplo la brecha digital. Una brecha digital a nivel social, económico o generacional puede suponer todo un hándicap para la ciudadanía. Las herramientas digitales nos han traído ventajas como el acceso a la información o la gestión de cualquier gestión desde casa. Las administraciones deben adaptarse a ello a través de la TD, pero siempre con el objetivo de facilitar, acercarse y ser más transparente de cara a la ciudadanía.

Desde el año 2013, todas las administraciones están obligadas a ser más transparentes ante la actividad pública. Además de garantizar el acceso a la información y las obligaciones de buen gobierno a cumplir por los gestores políticos. Esto es debido a la nueva legislación sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estamos hablando de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, esta ley se aplica a nivel estatal para todas las administraciones públicas y sus instituciones. Algunas de estas últimas son la Casa del Rey, el Consejo General del Poder Judicial o el Banco de España... Todas las entidades y administraciones públicas tienen que garantizar transparencia en su actividad diaria, además de regular el acceso a la información pública por parte de toda la ciudadanía. Así lo establece el objeto de esta ley, en su artículo 1: “Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”. A nivel legislativo las administraciones están obligadas a ser transparentes y la ciudadanía a acceder a dicha información. Para conseguir ello es necesaria la TD por parte de todas las administraciones. TD y transparencia o buen gobierno deben caminar de la mano, no es posible transparencia si TD ni lo contrario. No sólo ha habido una ley a nivel estatal,

sino que también se ha desarrollado una legislación específica en las comunidades autónomas.

TABLA II: Legislación Gobierno Abierto en España		
LEY	COMUNIDAD	AÑO
Ley de Buena Administración y Buen Gobierno	Islas Baleares	2011
Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto	Navarra	2012
Ley de Gobierno Abierto	Extremadura	2013
Ley de Transparencia y Buen Gobierno	La Rioja	2014
Ley de Transparencia y Participación Ciudadana	Región de Murcia	2014
Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno	Cataluña	2014
Ley de Transparencia y Participación Ciudadana	Castilla y León	2015
Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana	Aragón	2015
Ley de Transparencia, Gobierno Abierto y Participación Ciudadana	Comunidad Valencia	2015
Ley de Transparencia y Buen Gobierno	Galicia	2015
Ley de Participación Ciudadana	Andalucía	2017
Ley de Transparencia de la Actividad Pública	Cantabria	2018
Ley de Transparencia y Gobierno Abierto	Navarra	2018
Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de interés	Asturias	2018
Ley de Transparencia y de Participación	Comunidad de Madrid	2019
Ley de Transparencia y Buen Gobierno	Castilla La Mancha	2019
Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público	País Vasco	

FUENTE. Elaboración propia a partir de Pérez y Mahou (2020)

El término gobernanza procede del francés “gouvernance”. Primero se utiliza para referirse a los procesos del gobierno. “Desde los siglos XVII y XVIII para explicar la relación entre poder real y parlamentario. Progresivamente se usará gobierno para referirse al viejo régimen jerárquico y centralizados, y se reservará gobernanza para aludir a la horizontalidad en la gestión del poder” (Monge, 2020). El Libro Blanco de la Gobernanza Europea de 2001 define la gobernanza como “las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”. Analizando esta definición, podemos comprobar que los componentes esenciales de la gobernanza son la cooperación, coordinación y acuerdo entre diferentes organizaciones velando siempre los principios de buen gobierno. El término cogobernanza entra en juego cuando la sociedad civil tanto a título individual como a través de sus colectivos organizados como los agentes sociales, sindicatos, asociaciones vecinales anhelan participar en las decisiones políticas de sus gobernantes. Con este último término llega una nueva forma de gobernar en la que la ciudadanía y la administración deben de ir de la mano con una gobernanza conjunta que tenga como objetivo garantizar una gestión pública que vele por el interés general.

La cogobernanza y la transparencia están totalmente relacionadas, ya que para llevarla a cabo con garantías es fundamental conocer desde el último gasto de la administración hasta cualquier política que se lleve a cabo desde cualquier administración.

Las posibilidades generadas por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), en cuanto a las originales formas de establecer relaciones entre la administración pública y la ciudadanía, articulan nuevos modelos de dirección pública, así como cambios sustanciales en una gestión pública que debe estar conectada a la realidad (Martín Castilla, 2005). Las nuevas tecnologías contribuyen al empoderamiento y la participación, ofreciendo los recursos necesarios para que la ciudadanía, dotado de una gran conciencia cívica, pueda participar activamente en la determinación, diseño e implementación de las políticas públicas (Pérez y Mahou, 2020). El gobierno abierto representa la evolución del gobierno representativo a la democracia deliberativa y abierta (Calderón, 2012), por ello debemos aprovechar las múltiples oportunidades que tenemos con las TIC. Los pilares del gobierno abierto son los siguientes:

TABLA III: Pilares del Gobierno Abierto
1. Transparencia en la acción pública y derecho de acceso a la información pública
2. Colaboración, apertura e innovación, tanto en los espacios internos del gobierno como en las relaciones con la ciudadanía
3. Participación activa de la ciudadanía tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas.

Fuente. Elaboración propia a partir de Hernández (2012)

El gobierno abierto representa un avance que va desde el gobierno representativo a la democracia deliberativa y abierta (Calderón, 2012), aprovechando las oportunidades que ofrecen las TIC, y sustentándose en la transparencia de la gestión pública, promoción de la participación, y colaboración activa de la sociedad en la ejecución y diseño de las políticas públicas (Marcos Martín y Soriano Maldonado, 2011). De esta forma, se asegura la calidad deliberativa necesaria recogida por Habermas para hablar de democracia (Subirats, 2011). El gobierno abierto posibilita un contacto cercano y permanente con la ciudadanía, reconociendo que su actividad ha de ser «abierta y accesible a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión» (Guardian Orta, 2010). Para implementar el gobierno abierto debemos tener en cuenta los siguientes aspectos:

TABLA IV: Implementación del Gobierno Abierto
1. Ampliar la información pública disponible para la ciudadanía.
2. Garantizar y mejorar el ejercicio del derecho a la información pública.
3. Mejorar el acceso a los servicios públicos y sus canales de entrega.
4. Proteger los derechos de usuarios y funcionarios.
5. Incrementar la transparencia de la gestión pública.
6. Promover la participación ciudadana en la gestión estatal.
7. Aumentar la capacidad institucional para la gestión abierta.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Oszlak y Kaufman (2014)

En definitiva, sólo podemos hablar de gobierno abierto cuando nos encontramos ante un modelo de gobierno que, a través de la información y mecanismos de interacción posibilitados por las nuevas tecnologías, produce una apertura del espacio público y la gestión pública a la ciudadanía (Oszlak, 2013), lo que va a contribuir a la producción de más y mejores servicios públicos (Pérez y Mahou, 2020).

No podemos olvidar la necesidad de dejar claro las diferencias entre gobierno electrónico y abierto, aunque para lo segundo necesitemos a lo primero. Con gobierno electrónico se hace especial referencia a los aspectos tecnológicos que, posibilitados por las nuevas tecnologías, se aplican a la administración pública, facilitando su actuación, pero sobre la base procesal preexistente, es decir, los procedimientos son los mismos que en anteriores periodos (Calderón y Lorenzo, 2010). En cambio, al hablar de gobierno abierto se da un paso más en el proceso de desarrollo introduciendo la deliberación y la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, e introduciendo verdaderos cambios en los valores administrativos dentro del gobierno público, se produce, por tanto, un cambio cultural, de procesos y de forma de hacer las cosas en el diseño organizativo, y un cambio en las formas de relación (Linares Salas, 2010).

De la misma forma, debemos tener en cuenta que el buen gobierno en las instituciones públicas se fundamenta, sobre todo, en la transparencia de las decisiones tomadas, códigos éticos de conducta, en la participación de los ciudadanos, vigilancia y control, rendición de cuentas, etc. (Ramírez-Alujas, 2011), pero no debemos olvidar que estos procesos y mecanismos, para ser plenamente efectivos, se han de edificar sobre el *Open Data*, es decir, la publicidad de los datos que disponen y con los que trabajan, y hacerlo, además, de una forma sistemática, estructurada y ordenada, asociada a políticas

y programas concretos, lo que materializa la transparencia, y facilita la valoración de la gestión pública (Amoroso, 2011).

Los conceptos de gobernanza, cogobernanza, transparencia y gobierno abierto no sirven de nada sino le aplicamos una verdadera democracia participativa, en la que la ciudadanía pueda conocer y participar en las decisiones de la política local. El artículo 23 de la Constitución Española recoge el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos “directamente o por medio de representantes libremente elegidos por sufragio universal”. Del desarrollo de este precepto constitucional, podemos extraer la consideración de que al hablar de nuevos y actuales modelos de participación ciudadana nos referimos a aquellos que materializan un conjunto de medidas en aras de facilitar la comunicación entre ciudadanía y responsables políticos, establecer mecanismos de exigencia de responsabilidades y habilitar procedimientos de rendición de cuentas (Díaz Revorio, 2018). La participación ciudadana representa la actividad realizada por la ciudadanía con intención de afectar a la toma de decisiones públicas, así como su ejecución y seguimiento (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009a). Podemos decir también que cuando hablamos de participación hablamos de democracia, pues ambas cosas son lo mismo. No es posible encontrar a la una sin la otra. La democracia parte de la participación de la ciudadanía, como titulares de la soberanía, y esta participación solo se puede materializar dentro de un régimen democrático garante de los derechos políticos básicos (Pindado, 2008a). Para estudiar la participación ciudadana debemos partir de una persona informada y a la vez interesada en actuar en su comunidad, así como en los asuntos relacionados con la gestión pública. Este es el punto de partida básico que debemos tener en cuenta a la hora de aproximarnos a la participación ciudadana en la vida pública y en la gestión de lo público. A partir de aquí podremos dilucidar qué canales o herramientas facilitan o dificultan esa acción participativa, número de actores, espacios, nivel de desarrollo... (Pérez y Mahou, 2020).

2. MÉTODO

El diseño de esta investigación se basa en un método cualitativo que es de perfil descriptivo ya que se pretende realizar un análisis para describir y conocer el nivel de transparencia en los ayuntamientos de España, y más concretamente en Andalucía. Para llevar a cabo esta investigación se ha recurrido a métodos comparativos (Sartori, 1984: 261-318; y; Mackie y Marsh, 1997: 181- 195; Sartori y Morlino, 1999; Laiz y Román, 2003). “En un sentido amplio, no propiamente científico-social, del concepto de comparación pueden derivarse dos acepciones: una general, que se refiere a la actividad mental lógica, presente en multitud de situaciones de la vida humana, que consiste en observar semejanzas y diferencias en dos o más objetos; y una acepción más reducida, que considera a la comparación como un procedimiento sistemático y ordenado para examinar relaciones, semejanzas y diferencias entre dos o más objetos o fenómenos, con la intención de extraer determinadas conclusiones”. Es en esta última acepción donde el término comparación es sinónimo de método comparativo (MC), y su uso suele ir asociado al de método científico” (Roman, 2009). En las Ciencias Sociales hay dos acepciones que se usan comúnmente para este término. En la primera, se habla de comparación en sentido implícito, considerándose que, debido a la naturaleza de la realidad social, el acto de comparar es el modo de proceder propio e inherente a toda actividad científico-social y, por tanto, sería redundante hablar de ciencia social comparativa. En la segunda, de comparación en sentido explícito, también llamada análisis comparativo, se entiende como aquella que requiere un método o métodos propios, los de la ciencia social comparativa, que se diferenciaría, por tanto, de la ciencia social no comparativa en su orientación y sus procedimientos (vid. Ragin, 1987). Se podría decir que, en términos generales, este tipo de análisis consiste en la utilización sistemática de observaciones extraídas de dos o más entidades macrosociales (países, sociedades, sistemas políticos o subsistemas, organizaciones, culturas) o varios momentos en la historia de una sociedad, para examinar sus semejanzas y diferencias e indagar sobre las causas de estas (vid. Elder, 1976; Lijphart, 1971).

El universo de esta investigación son los ayuntamientos de España, en total 785 (INE, 2023). Como es obvio no podemos analizar cada uno de ellos, por lo que hemos diseñado un marco de muestreo que rondan las 8 capitales de provincia andaluzas. Los municipios seleccionados son los siguientes:

TABLA V: Capitales provincia Andalucía	
CAPITAL	HABITANTES
SEVILLA	684.025
MÁLAGA	586.384
CÓRDOBA	323.763
GRANADA	230.595
ALMERÍA	200.578
HUELVA	142.532
JAÉN	111.888
CÁDIZ	111.811

Fuente. Instituto Nacional de Estadística. [«Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero 2023»](http://www.ine.es). www.ine.es.

Para el análisis cualitativo hemos utilizado un test heurístico con el que se ha chequeado y analizado las plataformas de gobierno abierto y participación ciudadana de cada ayuntamiento seleccionado. El test se divide en tres dimensiones: enlace, atención ciudadana y gobierno abierto. Cada dimensión contempla una serie de parámetros y tiene un peso según su importancia y una serie de valores para evaluarlo.

La primera dimensión es sobre cómo es el enlace para que accedan las personas. Esta dimensión se divide en dos subapartados: enlace directo al espacio de participación ciudadana y contenidos junto con servicios. Atención ciudadana forma la segunda dimensión y en ella conocemos qué herramientas establece el ayuntamiento para atender a sus ciudadanos a nivel digital. En el test se establecen tres herramientas para evaluarlas: chat o asistente virtual, e-mail y buzón virtual.

Por último, la tercera dimensión es la dedicada a gobierno abierto. En esta dimensión se investiga si la plataforma de gobierno abierto tiene una serie de herramientas o recursos digitales y cómo funcionan. Estas herramientas son blogs, encuestas de opinión, foros, información, mapas colaborativos, quejas y sugerencias, plataformas de open data, red social y el nivel de transparencia.

A partir de dicho test se puntúa a cada ayuntamiento y se realiza un análisis descriptivo y comparativo de las puntuaciones obtenidas por los ayuntamientos. La ficha que hemos utilizado para realizar el test es la siguiente:

TABLA VI: Test heurístico-Participación ciudadana

Ayuntamiento				
URL				
Fecha análisis				
Dimensión	Parámetro	Peso (A)	Valores (B)	Total (AxB)
1. Enlace	1.1. Enlace directo al espacio de participación ciudadana con una etiqueta o <i>heading</i> clara y descriptiva, fácil de identificar, visible y consistente ("gobierno abierto", participación ciudadana" "comunicación" "atención ciudadana", "portal ciudadano"...) 	1	1,5- Sí, con una etiqueta con claridad y capacidad de descripción alta 1- Sí, con una etiqueta con claridad y/o capacidad de descripción media 0,5- Sí, con una etiqueta con claridad y capacidad de descripción poca o nula 0- No	
	1.2. Contenidos y servicios El enlace integra los principales contenidos y servicios de participación ciudadana.	1	1,5- Sí 1- Algunos 0- Ninguno	
	Total dimensión 1 (máximo: 3 puntos)			
2. Atención ciudadana	2.1. Chat o asistente Virtual Disponibilidad y calidad (diseño y funcionamiento) de servicio de asistencia virtual.	2	1,5- Sí, disponibilidad y calidad alta. 1 - Sí, disponibilidad y calidad media. 0 - No	
	2.2. e-mail Dispone de dirección de email.	1	1- Sí 0- No	
	2.3. Buzón virtual Dispone de un buzón virtual a través del cual formular dudas / solicitar información.	2	1- Sí 0- No	
	Total dimensión 2 (máximo: 6 puntos)			
3. Gobierno abierto	3.1. Blogs Enlace a sitios para el debate y la participación ciudadana creados tanto por la ciudadanía como por la administración local.	3	1,5- Sí, blogs tanto de la ciudadanía como de la administración. 1- Sí, solo blogs de la administración. 0- No	
	3.2. Encuesta / opinión Mecanismos de recogida de opiniones mediante cuestionarios on line.	3	1- Sí 0- No	
	3.3. Foros Espacios, tanto de la ciudadanía como de la administración local, de debate, consulta, propuestas, votaciones, comentarios a propuesta del ciudadano y administración.	3	1,5- Sí, foros tanto de la ciudadanía como de la administración. 1- Sí, solo foros de la administración. 0- No	

	3.4. Información Enlaces a información sobre participación ciudadana (jornadas, cursos, censo de asociaciones, normativa, órganos de participación, centros o espacios)	2	1,5- Sí, gama completa de información. 1- Sí, alguna información. 0- No	
	3.5. Mapas colaborativos Herramientas que recogen y publican de forma colaborativa datos sobre sucesos, hechos o eventos que tienen lugar en un espacio determinado dentro del término municipal.	2	1- Sí 0- No	
	3.6. Quejas y sugerencias Tramitación de quejas y sugerencias a través de formulario sobre servicios municipales.	3	1,5- Sí, ambos dispositivos. 1- Sí, alguno de los dos. 0- No, ninguno	
	3.7. Plataformas de Open data Compartición de datos entre ciudadanos y administración local.	3	1- Sí 0- No	
	3.8 Red social Atención y participación ciudadana a través de cuenta propia en las principales red/es social/es y en red social propia.	3	1,5- Sí, tanto en principales RS como en propia. 1- Sí, solamente en principales RS. 0- No	
	3.9. Transparencia Calidad de la información en cuanto a su completud, estructura expositiva, comprensibilidad y actualización (corporación municipal, economía, finanzas, contrataciones, urbanismo, obras públicas, normativa, índices de transparencia)	3	1,5 - Calidad alta (ofrece una información completa, actualizada y comprensible bajo una estructura bien organizada) 1- Calidad media (ofrece una información completa, actualizada pero bajo una estructura medianamente organizada y escasamente comprensible) 0,5- Calidad baja (ofrece una información incompleta y a veces incomprensible, escasamente actualizada, bajo una estructura medianamente organizada) 0- Sin información	
	Total dimensión 3 (máximo: 33,5 puntos)			

Fuente. Elaboración propia a partir de Bouza y Mahou (2013) y Varela (2016)

3. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos del test heurístico los hemos dividido según la puntuación obtenida por cada dimensión y según la puntuación total. Los ayuntamientos están ordenados según la puntuación total obtenida. Desde el ayuntamiento que más puntuación ha conseguido hasta el que menos ha logrado. En la primera dimensión se podía conseguir como máximo 3 puntos, en la segunda 6 puntos y en la tercera 33,5 puntos. Siendo la puntuación total que cada ayuntamiento podía conseguir como máximo de 42,5 puntos. La puntuación obtenida se puede ver en la siguiente tabla.

TABLA VII: Resultados Test Heurístico				
CIUDAD	ENLACE	ATENCIÓN CIUDADANA	GOBIERNO ABIERTO	TOTAL
1. MÁLAGA	2,5	3	27	32,5
2. GRANADA	3	5	24,5	32,5
3. CÓRDOBA	1,5	5	12,5	19
4. SEVILLA	1,5	3	14	18,5
5. HUELVA	0	2	14	16
6. JÁEN	1,5	3	10,5	15
7. ALMERÍA	2	1	11,5	14,5
8. CÁDIZ	2	3	9,5	14,5

Fuente. Elaboración propia

Según la Tabla VII los ayuntamientos que más puntuación ha conseguido han sido Málaga y Granada con 32,5 puntos. Dicha puntuación se divide en 2 puntos en la dimensión del enlace, 5 en la atención ciudadana y 13 en gobierno abierto. En tercera posición ha quedado Córdoba, después Sevilla y, así sucesivamente hasta el ayuntamiento que menor puntuación ha obtenido que es Cádiz. Este último ha conseguido 14,5 puntos, de los cuales 2 están relacionados con el enlace, 3 con la atención ciudadana y 9,5 con el gobierno abierto.

Una vez detallados los resultados de manera general vamos a describir la puntuación obtenida por cada ciudad en cada dimensión. También vamos a detallar la media obtenida en cada ítem y el total de cada dimensión por cada una de las localidades analizadas.

TABLA VIII: Puntuación Enlace			
CIUDAD	ENLACE DIRECTO	CONTENIDOS	TOTAL
HUELVA	0	0	0
SEVILLA	0,5	1	1,5
MÁLAGA	1	1,5	2,5
GRANADA	1,5	1,5	3
ALMERÍA	1	1	2
CÓRDOBA	0,5	1	1,5
JAÉN	0,5	1	1,5
CÁDIZ	1	1	2
MEDIA	0,75	1	1,75

Fuente. Elaboración propia

TABLA IX: Puntuación Atención Ciudadana				
CIUDAD	CHAT	EMAIL	BUZÓN VIRTUAL	TOTAL
HUELVA	0	0	2	2
SEVILLA	0	1	2	3
MÁLAGA	0	1	2	3
GRANADA	2	1	2	5
ALMERÍA	0	1	0	1
CÓRDOBA	2	1	2	5
JAÉN	0	1	2	3
CÁDIZ	0	1	2	3
MEDIA	0,5	0,875	1,75	3,125

Fuente. Elaboración propia

TABLA X: Puntuación Gobierno Abierto I					
CIUDAD	BLOGS	ENCUESTA	FOROS	INFORMACIÓN	MAPAS
HUELVA	3	0	0	2	0
SEVILLA	3	0	0	2	0
MÁLAGA	3,5	3	3,5	2,5	2
GRANADA	3,5	3	3,5	2,5	0
ALMERÍA	3	0	3	2	0
CÓRDOBA	3	0	0	2	0
JAÉN	3	0	0	2	0
CÁDIZ	3	0	0	2	0
MEDIA	3,125	0,75	1,25	2,125	0,25

Fuente. Elaboración propia

TABLA XI: Puntuación Gobierno Abierto II					
CIUDAD	QUEJ. Y SUGER.	OPEN DATA	RED SOCIAL	TRANSPARENCIA	TOTAL
HUELVA	3	0	3	3	14
SEVILLA	3	0	3	3	14
MÁLAGA	3	3	3	3,5	27
GRANADA	3	3	3	3	24,5
ALMERÍA	0	0	3	1,5	11,5
CÓRDOBA	3	0	3	1,5	12,5
JAÉN	3	0	3	1,5	10,5
CÁDIZ	0	0	3	1,5	9,5
MEDIA	2,25	0,75	3,00	2,31	15,44

Fuente. Elaboración propia

Desde el punto de vista de la Participación Ciudadana y el Gobierno Abierto la mayoría de los ayuntamientos analizados suspenden, menos Málaga y Granada que han conseguido muy buena puntuación, los dos empatados con 32,5. Ninguno de los demás ayuntamientos supera la mitad sobre la puntuación total. Teniendo en cuenta que la puntuación total que se puede obtener es 42,5 y la mitad de ella es 21,25 solo dos ayuntamientos han superado y sobradamente esa puntuación y los seis restantes no han llegado a esa puntuación y, por tanto, al aprobado. Los que más se han aproximado, aparte de Málaga y Granada, son Córdoba y Sevilla, ambos con 19 y con 18,5 puntos respectivamente pero no llegan a aprobar. Para empezar, podemos decir que las administraciones locales no cumplen el primer nivel de la naturaleza del cambio, y no consiguen un TD basada en un modelo digital (Jiménez, 2019)

Pasamos a continuación a analizar cada ítem y cada dimensión. Con respecto al enlace la mayoría de los ayuntamientos disponen de un enlace directo en su web, independientemente de su formato, para Participación Ciudadana menos el Ayuntamiento de Huelva. Aunque solo sea uno de los ocho ayuntamientos analizados pero no podemos olvidar que el enlace directo a Participación Ciudadana es obligatorio según la legislación vigente (Ley 19/2013 de 9 de diciembre). Los ayuntamientos que disponen de portales de Participación Ciudadana en su mayoría disponen de algunos de los contenidos necesarios. Destacamos el Ayuntamiento de Granada que es el único que alcanza la máxima puntuación en este apartado. Esta dimensión aprueba satisfactoriamente ya que obtenemos un 1,75 sobre 2 puntos.

La segunda dimensión, Atención Ciudadana, obtiene un 3,125 sobre 6 por lo que los ayuntamientos aprueban, aunque de manera muy justa, según el análisis de los resultados de esta dimensión. Hemos analizado si los ayuntamientos disponen de chat, email y buzón virtual. Cabe destacar que los únicos ayuntamientos que cuentan con chat son los de Granada y Córdoba puntuando el resto con un 0 en dicho ítem. Huelva es el único ayuntamiento que no dispone de dirección de email para que la ciudadanía pueda comunicarse con dicha administración y Almería es el único que no dispone de buzón virtual. Debemos destacar que la mayoría disponen de email o buzón virtual para comunicarse con su ciudadanía, aunque deberían añadir la herramienta del chat o asistente virtual ya que sólo dos ayuntamientos disponen de él. Destacar que Huelva sólo dispone de buzón virtual y Almería solamente de email. Sin herramientas no hay participación ciudadana y no podemos dilucidar qué canales facilitan o dificultan esa

acción participativa, número de actores, espacios, nivel de desarrollo... (Pérez y Mahou, 2020).

Gobierno Abierto es la tercera dimensión que hemos analizado. Dentro de ella hemos investigado sobre las siguientes herramientas: blogs, encuestas, foros, información adecuada, mapas colaborativos, buzón de quejas y sugerencias, plataformas de open data, redes sociales y el nivel de transparencia según sus contenidos y organización. Todo ello desde el punto de vista de una relación sincrónica entre ciudadanía y la administración. Hay que destacar que sólo dos ayuntamientos disponen de encuestas para conocer la opinión de la ciudadanía (Málaga y Granada) y de la misma manera sólo tres utilizan foros para dicha relación sincrónica (Málaga, Granada y Almería). Los buzones de quejas y sugerencias, al menos uno de los dos sólo se usa en seis ayuntamientos y ninguno de ellos dispone de buzones para tramitar quejas o sugerencias por separado, siendo Almería y Cádiz los dos ayuntamientos que no disponen de ningún buzón de quejas y sugerencias. Todos los ayuntamientos disponen de alguna información sobre participación ciudadana.

Las plataformas de open data solo aparecen en dos ayuntamientos (Málaga y Granada), aunque aquí únicamente hemos puntuado a los ayuntamientos que permiten la descarga de sus datos en formatos pdf y excel. En definitiva, no podemos hablar de gobierno abierto ya que el modelo utilizado no produce una apertura del espacio a la participación de la ciudadanía en la gestión pública (Oszlak, 2013). Si las herramientas no son las adecuadas en ningún momento se va a contribuir a producir más y mejores servicios públicos (Pérez y Mahou, 2020).

Con respecto a las redes sociales todos los ayuntamientos disponen de perfiles propios en las redes sociales principales, pero ninguno dispone de red social propia. La organización y calidad de los contenidos de transparencia también se encuentran en niveles bajos a pesar de que todos ofrecen este tipo de contenidos. Únicamente cinco ayuntamientos (22,73%) tienen una calidad media en este tipo de contenidos. En general, el gobierno abierto de los ayuntamientos suspende no sólo por la falta de herramientas sino porque su organización y contenidos publicados no llegan al nivel adecuado. De los ocho ayuntamientos analizados sólo cuatro tiene una calidad media o alta de la información ofrecida de la transparencia. La media obtenida por todos los ayuntamientos analizados es 15,44 quedándose muy lejos de la puntuación final que es 33,5 puntos en esta dimensión y por debajo del aprobado. Por tanto, podemos concluir

que no hay participación ciudadana ya que la actividad realizada por la ciudadanía no repercute en la toma de decisiones públicas, así como su ejecución y seguimiento (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009a).

4. CONCLUSIONES

Los objetivos principales que nos hemos planteado en esta investigación son analizar el gobierno electrónico como herramienta fundamental de participación ciudadana, así como estudiar el grado de influencia del gobierno abierto y la transparencia en las administraciones locales. Dichos objetivos han sido plenamente alcanzados ya que el estudio nos ha permitido conocer qué es el gobierno abierto y cómo es su implicación en la actualidad en la transparencia de las administraciones locales. Además, dicha investigación nos ha permitido conocer cómo es la influencia del gobierno abierto en la cogobernanza de las políticas públicas. Objetivos plenamente conseguidos, aunque los resultados obtenidos nos permiten conocer que estamos muy lejos de conseguir un gobierno abierto ligado a una participación ciudadana en la administración local, que permita a la ciudadanía la necesaria cogobernanza de las políticas públicas. Hemos conocido que el gobierno abierto de las administraciones locales no cumplen los mínimos exigidos que permita la participación ciudadana necesaria, ni el nivel de transparencia es el adecuado para que la ciudadanía conozca cómo funciona su ayuntamiento, cómo se organiza, dónde se gasta el dinero, etc. Si la transparencia no es la adecuada, no hay gobierno abierto y sin gobierno abierto la cogobernanza de las políticas públicas está muy lejos de convertirse en realidad.

Lo primero que tenemos que tener en cuenta es que la información pública debe ser lo más accesible posible ya que este es el primer pilar del gobierno abierto (Hernández, 2012) y nos encontramos con ayuntamientos que no cumplen para empezar con este pilar, porque no cuenta con un acceso directo al portal de participación ciudadana desde su página web, el caso del Ayuntamiento de Huelva.

El gobierno abierto en las administraciones locales no alcanza unos niveles mínimos que permita un buen funcionamiento. Primero porque las herramientas no son las adecuadas. Sólo dos de los ocho ayuntamientos analizados disponen de tres herramientas para comunicarse con la ciudadanía. Si las herramientas de participación ciudadana no son las adecuadas es imposible que haya participación, y sin ella no hay

cogobernanza de las políticas públicas. Un gobierno abierto que no favorece la participación ciudadana no es una herramienta útil para la ciudadanía.

En general, el gobierno abierto de los ayuntamientos suspende no sólo por la falta de herramientas sino porque su organización y los contenidos publicados no llegan al nivel adecuado. La media obtenida por todos los ayuntamientos analizados es 15,44 quedándose muy lejos de la puntuación final que es 33,5 puntos en esta dimensión y por debajo del aprobado. Por tanto, podemos concluir que no hay participación ciudadana ya que la actividad realizada por la ciudadanía no repercute en la toma de decisiones públicas, así como su ejecución y seguimiento (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009a).

Tras el análisis detallado de los diferentes datos obtenidos sobre las herramientas de participación ciudadana y gobierno abierto hemos demostrado que los ayuntamientos de las capitales de provincia andaluzas no ofrecen mecanismos para que la ciudadanía pueda participar en los asuntos locales y por tanto se cumple la hipótesis de investigación. La mayoría de los sitios web de los ayuntamientos andaluces carecen de mecanismos para que la ciudadanía pueda participar e intervenir de manera activa en la toma de decisión de los principales asuntos locales. Lo más grave de esto es que no se cumple la normativa vigente a nivel estatal (Ley 19/2013 de 9 de diciembre) y la respectiva a nivel autonómico que son de obligado cumplimiento para todas las administraciones públicas.

Las administraciones públicas tienen un largo camino por delante para ponerse al día en este tipo de herramientas, no sólo para cumplir la ley sino para atender las demandas de una sociedad cada vez más digital, participativa e interesada por los asuntos públicos. Por tanto, las administraciones locales deben aunar todos sus esfuerzos y dedicar los recursos necesarios que logren la ansiada TD, la cual se adapte al contexto actual y que permita una relación sincrónica, participativa y transformadora entre administraciones y ciudadanía con el único objetivo de conseguir una mejor sociedad, en el caso de la investigación a nivel local pero muy necesario en cualquier ámbito administrativo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amoroso, Y. (2011). *Open data. Breves referencia a las realidades y perspectivas en Latinoamérica*. *Informática E Diritto*, 20 (1-2), pp. 323-339.

Ayala, R. (2018). “La participación ciudadana en Andalucía en 10 “tips”. *Civici*. <https://www.civici.info/es/la-participacion-ciudadana-andalucia-10-tips/> (consultado el 15 de abril de 2021)

Burch, S. (2006). *Sociedad de la información / Sociedad del conocimiento*.

Capgemini (2010). *Egovernment. Estudio sobre planes y políticas en Gobierno Electrónico en Europa*. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública.

Criado, I. y Gil-García, J.R., (2013). *Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas*.

Castell, M. (2015). *Redes de indignación y esperanza*. Alianza. Madrid.

Colino C. (2009). “Método comparativo”. En Román Reyes (Dir): *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología Científico-Social. Tomo 1/2/3/4*. Ed. Plaza y Valdes. Madrid-México.

https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metodocomparativo_a.htm

(consultado el 4 de marzo de 2021)

Declaración Ministerial de administración electrónica de Berlín 2020.

https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2020/Diciembre/Noticia-2020-12-09-Declaracion-Ministerial-Administracion-Electronica-Berlin-2020.html (consultado el 15 de marzo de 2021)

Díaz Revorio, F. (2018). “Democracia, representación y participación ciudadana, a la búsqueda de un equilibrio que la Constitución no logró”. *Revista de Derecho Político*, 1 (101), pp. 239-272.

Gobierno de España. Agenda 2030. Plan de digitalización de las administraciones públicas 2021-25. Estrategia en materia de Administración Digital y Servicios Públicos Digitales.

https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210127_np_admon.pdf (consultado el 10 de marzo de 2021)

Instituto Nacional de Estadística. [«Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero»](#). www.ine.es. (consultado el 11 de marzo de 2021)

Jiménez, S. (2019). *Transformación digital para administraciones públicas*. Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI. INNAP.

Fundación Orange (2014). “eEspaña 2014. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España”.

González-Zabala, M. P. y Sánchez-Torres, J. M. (2012) “Análisis de variables e indicadores empleados para medir la sociedad de la información”. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*. Vol. 20. Nº. 3.

Guillen, A.; Sáenz, K.; Badii, M. H. y Castillo, J. (2009). “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4 (1), 1, pp. 183-184.

Hernández, P. (2012). “Tendencias y primeros resultados de países a la vanguardia”. *El desafío hacia el Gobierno Abierto a la hora de la libertad*, 49.

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2007). *Fundamentos de Metodología de la investigación*. MacGraw.

Hofmann, A.; Ramírez Alujas, A. y Bojórquez Pereznieta, J.A. (coordinadores) (2013). *La promesa del Gobierno Abierto*. Santiago de Chile.

Lorh, S. L. (2000). *Muestreo: Diseño y análisis*. Thomson.

Mahou, X. M^a. (2008). “Implementación y gobernanza: La Política de Marisqueo en Galicia”. Santiago de Compostela. EGAP (Xunta de Galicia).

Mahou, X. M^a. y Heichlinger, A. (Coords) (2008). “La administración electrónica desde una perspectiva comparada”. EGAP. Santiago de Compostela.

Mahou X. M^a y Varela E. J. (2016). “Innovación y Oportunidades para la Participación Ciudadana en las Smart Cities españolas”. En: Gil-García J., Pardo T., Nam T. (eds) *Smarter as the New Urban Agenda. Administración pública y tecnología de la información*, vol. 11. Springer. Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-17620-8_20 (consultado el 14 de abril de 2021)

Manheinn, J.B. y Rich, R. C. (1988). *Análisis político empírico. Métodos de investigación en Ciencia Política*. Alianza editorial. Barcelona.

Monge, C. (2020). “Gobernanza, un término redundante”. Diario El País. <https://elpais.com/opinion/2020-05-13/cogobernanza-un-termino-redundante.html> (consultado el 18 de marzo de 2021)

Naser, A.; Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la Gestión Pública*. Santiago de Chile.

King, G.; Keohane, R. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social*. Alianza Editorial. Barcelona

Krüger, K. (2006). “El concepto de Sociedad del conocimiento”. Revista bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Biblio 3W (Serie documental de Geo Crítica).

Oszlad, O. (2013). “Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública”. Recuperado El, 17, p. 4.

Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). “Teoría y práctica del Gobierno Abierto: Lecciones de la experiencia internacional”. Buenos Aires: IDRC-CRDI, RED GEALC, Organización de los Estados Americanos, pp 72-105.

Rivera Urrutia, E. (2006). “Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura”. Gestión y Política Pública. Vol. XV. Nº 2. II Semestre.

Pérez, D. y Mahou, X. M^a. (2020). “Participación ciudadana online. Una aproximación a los mecanismos de participación en Andalucía”. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

Ramírez-Alujas, A. (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-reflexiones seminales”. Revista Enfoques: Ciencias Política y Administración Pública, 9 (15), pp. 99-125.

Smolka, I. y Cueto, C. (2012) *Objeto y método de la política comparada*. Universidad de Granada.

Sorado, M. (2010). *Política y Ciencia política. Una introducción*. MacGraw-Hill.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿otra política?: De no nos representan a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria asaco.

Valera, E. J. (2010). “Gestión y gobernanza local en perspectiva comparada: las políticas públicas de modernización administrativa en los gobiernos locales de Galicia y el norte de Portugal”. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

Valera, E. J. (2003). *Las administraciones públicas contemporáneas en España*. Una visión multidisciplinar desde el estado de autonomías”. Tórculo edicions. Santiago de Compostela.