

Artículos / Articles

La investigación comparada en política cultural: una revisión de alcance

Comparative research in cultural policy: A scoping review

TEIXEIRA, LUSVANO CARLOS / RUBIO-AROSTEGUI, JUAN ARTURO 6-26

El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género

The right of access to public information in Spain from a gender perspective

ROS-MEDINA, JOSÉ LUIS / MAYOR BALSAS, JOSÉ MANUEL 27-43

Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora

Holistic institutional policies to combat corruption: an analytical-integrative proposal

PARDO-BENEYTO, GONZALO / ABELLÁN-LÓPEZ, MARÍA ÁNGELES 44-62

Análisis de la apertura de datos por comunidades autónomas en España

Analysis of Data Openness by regions in Spain

GARCÍA-RODRÍGUEZ, CECILIA ALBÉRICA / MAHOU-LAGO, XOSÉ MARÍA 63-84

Entrevistas / Interviews

El Estado como una estructura productiva de bienes y servicios: transformando capacidades en el sector público español. Entrevista a Clara Mapelli Marchena

HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN 85-95

Entre la teoría y la praxis. Transformando la Administración y la gestión pública en España. Entrevista a Manuel Pastor Sainz-Pardo

HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN 96-104

Recensiones / Book reviews

M. Jae Moon y Dong-Young Kim: *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach*

TORRES-LAJO, MANUEL 105-108



GaPP

Número **38**
Nueva época
Julio, **2025**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT/356/2024
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (5º convocatoria)
Válida hasta: 24 de julio de 2025



INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.38.2025>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Director del INAP: Manuel Pastor Sainz-Pardo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora: Eloísa del Pino Matute
Presidenta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CSIC

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
Correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 231-24-002-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo de Publicaciones de la Administración General del Estado (CPAGE):
<https://cpage.mpr.gob.es/catalogo-de-publicaciones/>

EQUIPO EDITORIAL

Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Manuel Pastor Sainz-Pardo

COMITÉ EDITORIAL

Editora

Eloisa del Pino Matute
(Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC, IPP)
<https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Secretario del comité editorial

Jorge Hernández-Moreno (CSIC, IPP)
<https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Secretario de gestión editorial

Gibrán Cruz Martínez
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

Vocales

Cristina Ares Castro-Conde
(Universidade de Santiago de Compostela)
<https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Areste
(Universidad de Valencia)
<https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco
(Universidad Autònoma de Barcelona)
<https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez
(Universidad Complutense de Madrid)

Juan Ignacio Criado Grande
(Universidad Autónoma de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi
(Universidad Autónoma de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy
(Universidad Pablo de Olavide)
<https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado
(Consejo de Estado, España)

Mario Kölling
(UNED)
<https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso
(Universidad Autónoma de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona
(Universidad del País Vasco)
<https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Raquel Ojeda García
(Universidad de Granada)
<https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín
(Universidad Rey Juan Carlos)

Laura Román Masedo
(Universidade da Coruña)
<https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba
(Universidad de Alcalá de Henares)
<https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna
(Universitat Pompeu Fabra)
<https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León
(Universidad de Barcelona)

Coordinador científico-editorial

Néstor Clabo Clemente (INAP)

Editor técnico

Roberto Tomé Pérez (INAP)

Editora técnica adjunta

M.ª Ascensión Fernández Sánchez (INAP)

COMITÉ ASESOR

Joaquím Brugué
(Universidad Autónoma de Barcelona)
<https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara
(UNED)
<https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau
(Universidad de Los Lagos, Campus Santiago de Chile, Chile).

Mauricio Ivan Dussauge Laguna
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, México)
<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó
(Hernández Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany, Estados Unidos)
<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana
(Schar School of Policy and Government, George Mason University, Estados Unidos)

Elke Loeffler
(Universidad de Strathclyde, Reino Unido)
<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral
(Universidad Carlos III de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes Nieto López
(UNED)

José Antonio Olmeda Gómez
(UNED)
<https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi
(Universidad de New York, Estados Unidos de América).

Valérie Pattyn
(Institute of Public Administration. Governance and Global Affairs Faculty, Países Bajos).
<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas
(Universitat Pompeu Fabra)
<https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente
(Universidad Complutense de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humet
(Universitat Autònoma de Barcelona)
<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta
(Universidad Rey Juan Carlos de Madrid)
<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) tiene el objetivo de fomentar los análisis científicos sobre gestión y Administración pública, gobernanza y reforma del Estado, aportando conocimientos teóricos y sustantivos sobre los retos y las tendencias actuales de las Administraciones y sus políticas públicas. Asimismo, *GAPP* pretende divulgar las mejores prácticas de la Administración pública para orientar tanto a académicos como a profesionales del sector público para la adopción de decisiones, y está especialmente centrada en el ámbito español, europeo e iberoamericano.

Con este propósito *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las Administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación y críticas de libros.

A partir de enero de 2021, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo *online first* (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Artículos / Articles

La investigación comparada en política cultural: una revisión de alcance

Comparative research in cultural policy: A scoping review

TEIXEIRA, LUSVANIO CARLOS / RUBIO-AROSTEGUI, JUAN ARTURO 6

El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género

The right of access to public information in Spain from a gender perspective

ROS-MEDINA, JOSÉ LUIS / MAYOR BALSAS, JOSÉ MANUEL 27

Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora

Holistic institutional policies to combat corruption: an analytical-integrative proposal

PARDO-BENEYTO, GONZALO / ABELLÁN-LÓPEZ, MARÍA ÁNGELES 44

Análisis de la apertura de datos por comunidades autónomas en España

Analysis of Data Openness by regions in Spain

GARCÍA-RODRÍGUEZ, CECILIA ALBÉRICA / MAHOU-LAGO, XOSÉ MARÍA 63

Entrevistas / Interviews

El Estado como una estructura productiva de bienes y servicios: transformando capacidades en el sector público español. Entrevista a Clara Mapelli Marchena

HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN 85

Entre la teoría y la praxis. Transformando la Administración y la gestión pública en España. Entrevista a Manuel Pastor Sainz-Pardo

HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN 96

Recensiones / Book reviews

M. Jae Moon y Dong-Young Kim: *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach*

TORRES-LAJO, MANUEL 105



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 09-10-2024
Modificado: 24-04-2025
Aceptado: 25-04-2025
Publicación anticipada: 16-05-2025
Publicado: 17-07-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11452>
Páginas: 6-26

Referencia: Teixeira, L. C. y Rubio-Arostegui, J. A. (2025). La investigación comparada en política cultural: una revisión de alcance. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 6-26. <https://doi.org/10.24965/gapp.11452>

La investigación comparada en política cultural: una revisión de alcance

Comparative research in cultural policy: A scoping review

Teixeira, Lusvanio Carlos

Universidade Federal de Viçosa (Brasil – Brazil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7587-7905>

lusvanio.teixeira@ufv.br

NOTA BIOGRÁFICA

Doctorando en Administración Pública por la Universidade Federal de Viçosa (Brasil). Ha realizado una estancia doctoral en la Universidad Antonio de Nebrija. Máster en Administración Pública y licenciado en Contabilidad, ambos por la Universidade Federal de Viçosa.

Rubio-Arostegui, Juan Arturo

Universidad Antonio de Nebrija. Escuela de Doctorado (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7236-2866>

jrubioa@nebrija.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de la Universidad Antonio de Nebrija. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), premiado por el Ministerio de Administraciones Públicas (Gobierno de España) por su tesis doctoral. Máster en Gestión Cultural y licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación. Es director de la Escuela de Doctorado de la Universidad Antonio de Nebrija.

RESUMEN

Objetivos: este artículo busca realizar una revisión de alcance de la literatura sobre investigación comparada en políticas culturales. **Metodología:** se realizó una búsqueda bibliográfica en algunos de los principales portales de revistas científicas, como Scopus, Web of Science, ERIC, Google Scholar y la consulta de las referencias de los trabajos encontrados en las fuentes anteriores, a partir del criterio de la investigación comparativa sobre políticas culturales en diferentes países. El hallazgo de los trabajos analizados fue de 52, publicados en artículos en revistas científicas, libros, tesis, informes técnicos y documentos de trabajo. **Resultados:** se taxonomizan cuatro grupos temáticos de trabajos comparativos en este campo: (1) posibilidades y retos metodológicos en el ámbito del análisis comparativo en políticas culturales; (2) modelos de financiación pública o privada para el ámbito cultural; (3) comparación de políticas culturales específicas/sectoriales de cada país, y (4) políticas culturales y modelos de gobernanza en equipamientos culturales. **Conclusiones:** en síntesis, este trabajo revela que una parte considerable de los estudios comparativos sobre este tema adoptan un enfoque cualitativo, con estudios de casos, análisis comparativos y análisis documentales.

PALABRAS CLAVE

Política cultural; política pública comparada; instituciones culturales; financiación de la cultura; gobernanza de la cultura.

ABSTRACT

Objectives: This article seeks to carry out a scoping review of the literature on comparative research in cultural policies. **Methodology:** A bibliographic search was carried out in some of the main portals of scientific journals, such as Scopus, Web of Science, ERIC, Google Scholar and the consultation of the references of the works found in the previous sources, based on the criterion of comparative research on cultural policies in different countries. A total of 52 works were analysed, published in articles in scientific journals, books, thesis, technical reports and working papers. **Results:** Four thematic groups of comparative works in this field are taxonomised: (1) methodological possibilities and challenges in the field of comparative analysis in Cultural Policies, (2) models of public or private funding for the cultural field, (3) comparison of specific/sectorial Cultural Policies in each country, and (4) Cultural Policies and models of governance in cultural facilities. **Conclusions:** In summary, this work reveals that a considerable part of the comparative studies on this topic adopt a qualitative approach, with case studies, comparative analysis and documentary analysis.

KEYWORDS

Cultural policy; comparative public policy; cultural institutions; funding of culture; cultural governance.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. INVESTIGACIÓN COMPARATIVA EN POLÍTICAS CULTURALES. 2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS. 3. RESULTADOS. 3.1. ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS. 3.2. POSIBILIDADES Y RETOS METODOLÓGICOS EN EL ÁMBITO DEL ANÁLISIS COMPARATIVO EN POLÍTICAS CULTURALES. 3.3. MODELOS DE FINANCIACIÓN PÚBLICA O PRIVADA PARA EL ÁMBITO CULTURAL. 3.4. COMPARACIÓN DE POLÍTICAS CULTURALES ESPECÍFICAS/SECTORIALES DE CADA PAÍS. 3.5. POLÍTICAS CULTURALES Y MODELOS DE GOBERNANZA EN EQUIPAMIENTOS E INSTITUCIONES CULTURALES. 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

El campo de estudio de las políticas culturales es amplio y diverso en lo que se refiere al análisis del papel de las acciones emprendidas para promover la cultura y el papel del Estado en este sector (Mlitz y van den Hoogen, 2021). Desde la primera orientación de la política cultural democratizadora surgida en Francia y Reino Unido con la constitución del primer Ministerio de Cultura francés (1959) y el *arts council* de Inglaterra (1946), otras formas de institucionalización de la política cultural y nuevas orientaciones se han ido sedimentando a lo largo de este periodo, dando por supuesto de que la cultura tiene diversos beneficios (O'Brien y Miles, 2010) y que representa un instrumento significativo para promover el desarrollo sostenible, con un impacto económico y político en las naciones (Henriques y Elias, 2022), entre otros objetivos intrínsecos y extrínsecos. Teniendo en cuenta la multiplicidad de formulaciones de las políticas culturales existentes y su sedimentación histórica, los análisis comparativos en este ámbito son importantes, ya que permiten comparar las políticas culturales en diferentes contextos, tanto nacionales como subnacionales, así como las políticas culturales en diferentes momentos, con el fin de conocer y debatir las similitudes y distinciones de los instrumentos utilizados.

La investigación comparada sobre políticas culturales ha avanzado en las últimas décadas, especialmente en lo que respecta a los modelos de gestión cultural (Rius-Ulldemolins y Rubio-Arostegui, 2011), pero aún existen varias lagunas en este campo relacionadas con la replicación de los modelos de políticas culturales en los organismos subnacionales, las formas de cooperación y los posibles conflictos (Zamorano *et al.* 2018). Comparar diferentes contextos permite profundizar en el conjunto de estrategias utilizadas en cada lugar, incluyendo las dimensiones de formulación, implementación y evaluación de políticas y teniendo en cuenta los procesos históricos e institucionales y los objetivos de las políticas adoptadas en cada localidad (Belfiore, 2004). En general, los análisis comparativos se caracterizan por adoptar dos perspectivas analíticas: una que busca comprender un conjunto de símbolos y significados compartidos por una sociedad determinada, que son similares y pueden utilizarse para interpretar dichos casos, y una segunda que busca presentar las distinciones entre los casos, de modo que se preserve la complejidad y especificidad del caso y sirva de base para formular teorías e hipótesis (Daloz, 2010)¹.

¹ Uno de los principales métodos científicos de acceso a la realidad social por parte de la sociología y la ciencia política es el método comparativo, que tiene una larga tradición histórica que se remonta a la obra de J. S. Mill. Preservando el etnocentrismo, la

Por otro lado, hay un conjunto de investigaciones que han abordado la comparación de las políticas culturales desde la creación de modelos en el sentido weberiano de modelos de tipo ideal, que tienden a encuadrar formas de conceptualizaciones de la política cultural de los Estados europeos de política cultural, teniendo como referencia el marco europeo. Estos modelos (escandinavo, centroeuropeo, anglosajón y sudeuropeo) responden a formas de institucionalización de la política cultural según su dependencia histórica, la estructura de las instituciones culturales surgidas desde la Ilustración, los objetivos y discursos que legitiman las políticas culturales y su encarnación a través de la identidad nacional y la cohesión social y su adecuación al modelo del bienestar social (Dubois, 2015). El objeto de esta revisión de alcance no es precisamente la comparación de estos modelos, si bien entendemos que estas investigaciones pueden servir de marco teórico y de aproximaciones para entender las diferencias y algunos procesos de convergencias entre los países que se dan como consecuencia del efecto de distintas formas de isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell, 2005; Rius-Ulldemolins *et al.* 2019).

El análisis comparativo de las políticas culturales es un campo poco desarrollado en muchos lugares (Gattinger y Saint-Pierre, 2008), principalmente porque las políticas culturales se derivan de la visión de la cultura y de la forma en que el Estado actúa en este sector. Teniendo en cuenta los diferentes antecedentes históricos y culturales de los Estados nación, existen diferentes modelos, que varían en términos de instituciones y objetivos políticos dirigidos a este sector, y que a menudo no son fácilmente comparables (Mlitz y van den Hoogen, 2021). En este sentido, es relevante investigar el estado de la literatura existente sobre este tema con el fin de comprender qué comparaciones se han realizado ya, así como las estrategias metodológicas que se han seguido.

Este artículo pretende responder a la siguiente pregunta: ¿qué métodos se utilizan para llevar a cabo análisis comparativos en el ámbito de las políticas culturales? Para ello, se ha realizado una revisión exploratoria de la literatura sobre investigación comparativa en políticas culturales, que incluye los objetivos de los estudios, las comparaciones realizadas, los lugares analizados, los métodos utilizados en la comparación y los principales resultados encontrados. Se utilizó el *preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses extension for scoping review* (PRISMA-ScR) *checklist*, para realizar una revisión sistemática y resumen de la investigación comparada existente relacionada con las políticas culturales (Tricco *et al.*, 2018). Las búsquedas se realizaron inicialmente en los repositorios científicos Web of Science y Scopus, considerados como amplias bases de búsqueda científica para humanidades y ciencias sociales. Posteriormente, con el fin de conocer un mayor volumen de literatura, se realizó una búsqueda en Google Scholar, además de consultar las referencias de los trabajos inicialmente considerados en la muestra y buscar artículos citados que trataran sobre investigación comparativa en políticas culturales.

Metodológicamente se ha optado por la herramienta de la revisión de alcance, identificando los conceptos clave y las evidencias en la comparación de la financiación de las políticas culturales. Una revisión del alcance (scoping review) es un tipo de investigación que tiene como objetivo comprender la amplitud y profundidad de los debates sobre un tema en particular, *mapeando* ampliamente la investigación existente, resumiendo los hallazgos de la investigación sobre el tema e identificando posibles lagunas (Levac *et al.*, 2010).

En la primera sección se presentan los objetivos del artículo; la siguiente contiene algunas directrices de artículos teóricos y prácticos relacionados con la investigación comparativa en políticas culturales nacionales; a continuación, la metodología seguida; los resultados de la revisión son discutidos en la cuarta sección; la discusión y conclusiones finalizan este trabajo.

1. INVESTIGACIÓN COMPARATIVA EN POLÍTICAS CULTURALES

Varios trabajos referentes en el campo del análisis de políticas públicas son de naturaleza comparativa, poniendo a prueba, a través de comparaciones entre países, si ciertas fuerzas de interés teórico se correlacionan con los resultados políticos (Wenzelburger y Jensen, 2022). En este sentido, las políticas públicas comparadas son un área de investigación que tiene como unidad central de análisis las políticas públicas, realizando comparaciones de políticas públicas de diferentes contextos geográficos, momentos en el tiempo, instituciones y sistemas políticos (Wong, 2016). Las investigaciones en esta área generalmente comparan

comparación permite acercarse a una relativa universalidad entre las variables o culturas investigadas desde un enfoque empírico: basadas en datos cuantitativos o cualitativos, y tanto primarios como secundarios.

políticas públicas de diferentes Gobiernos o países para entender por qué se adoptan políticas similares o diferentes, así como los resultados que obtienen (Lichbach y Zuckerman, 1997; Wong, 2016).

Cuando se habla de políticas públicas específicas para el ámbito de la cultura, estas pueden ser definidas como el conjunto de acciones intencionales tomadas por un Gobierno en relación con el sector de las artes, patrimonio y humanidades, que abarca actividades e instituciones de los más variados sectores culturales: museos, teatros, bibliotecas, archivos, celebraciones tradicionales, ferias, festivales, eventos folclóricos, entre otros (Mulcahy, 2006). La investigación comparativa en el ámbito de las políticas culturales apareció en la literatura a mediados de los años setenta, cuando los Gobiernos empezaron a buscar soluciones a problemas internos basándose en experiencias internacionales (Wiesand, 2002). Esto se debe a que en un contexto de globalización y mayor interacción económica entre países se ha vuelto más importante conocer en profundidad la dinámica de funcionamiento de las políticas culturales en distintos lugares, con el fin de ampliar la visión de los posibles instrumentos que utilizar y las posibilidades de resolver problemas específicos en el ámbito cultural (Kawashima, 1995; Belfiore, 2004).

Los primeros debates comparativos, principalmente en el contexto de los países europeos y norteamericanos, versaron sobre diversos temas, como la financiación de las artes o los derechos culturales, entre otros. Muchas de estas investigaciones iniciales fueron llevadas a cabo por expertos que escribían en nombre de instituciones como la UNESCO (Wiesand, 2002). Destacamos la primera taxonomía de trabajos existentes en varias categorías de Kawashima (1995). Posteriormente, Belfiore (2004) complementa esta tipificación dividiendo la investigación comparativa sobre políticas culturales en a) estudios con un enfoque cuantitativo, que comparaban datos estadísticos culturales entre países, y b) estudios que analizaban las diferencias entre estructuras administrativas centradas en las políticas culturales, y basándose en ello establecían modelos arquetípicos de políticas culturales, tal como hemos indicado en la introducción del trabajo.

Sin embargo, el trabajo más seminal en la política cultural comparada es el de Schuster (1985), cuyo objetivo era presentar una comparación del apoyo financiero de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Países Bajos y Suecia sobre el apoyo financiero que estos países prestan al sector artístico, destacando similitudes y diferencias en relación con el modelo de financiación estadounidense. Ya estos primeros trabajos ponen de relevancia la dificultad de armonizar los datos estadísticos entre países occidentales, dado que principalmente son de fuente secundaria, y la dificultad de tener un enfoque que dé cuenta de la complejidad y el detalle del contexto de las políticas culturales.

Schuster (1987) subraya que la forma de mejorar la calidad de las comparaciones en el campo de las políticas culturales sería intentar comprender mejor los sistemas políticos que se relacionan con el sector cultural y artístico en cada país, de modo que pueda surgir una teoría para este campo. Otras formas de mejorar la calidad de la investigación en este campo incluyen el aumento de la disponibilidad de datos estadísticos e información en los que basar la investigación, así como el fomento de estudios que investiguen los sistemas que subyacen a la dinámica de las políticas culturales, basándose en conceptos y teorías específicos en el campo de las políticas culturales (Kawashima, 1995). A pesar de los avances en los datos existentes en las investigaciones comparadas sobre políticas culturales, un número considerable de estudios se limitan a comparaciones entre dos o más países, y no son comparaciones sistemáticas o son estudios basados en amplias bases de datos, sin partir necesariamente de bases teóricas y analíticas que puedan permitir una mejor interpretación de las comparaciones realizadas (Rius-Ulldemolins *et al.* 2019).

Considerando la dimensión comparativa, cabe señalar que determinadas instituciones internacionales u organizaciones multilaterales influyen en la dinámica interna de las políticas culturales de los países. En este sentido, es importante destacar algunos aspectos de estas instituciones y algunas bases de datos que favorecen una perspectiva comparada de las políticas culturales. Un primer, aspecto relevante en este sentido es la European Agenda for Culture, creada en 2007 y en constante actualización, que establece directrices y prioridades en materia de diversidad cultural, innovación y otros temas, y resulta elemental para comprender las tendencias seguidas en materia de políticas culturales en el contexto europeo.

Otra institución que ha dirigido su atención a las políticas culturales es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que históricamente se ha centrado en la perspectiva económica de los países y desarrolla una línea de trabajo centrada en el papel de la cultura como uno de los componentes necesarios para el desarrollo sostenible. En este sentido, elabora informes que analizan, desde una perspectiva local o global, los modelos de gobernanza y el papel de los organismos multilaterales en la dinámica de creación de políticas culturales, aspecto relevante para la perspectiva comparada de este tipo de política.

En el contexto europeo, existen algunas bases de datos sobre políticas culturales desde una perspectiva internacional, lo que permite establecer comparaciones. Dos herramientas relevantes en este sentido son

el Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe y los estudios del *Eurobarometer*. El Compendium, financiado por el Consejo de Europa, se centra en hacer posible la comparación de la realidad de las políticas culturales en diferentes países, y constituye una fuente de información relevante. El *Eurobarometer* se refiere a un conjunto de encuestas de opinión pública realizadas por la Comisión Europea sobre diversos temas para conocer la opinión de los ciudadanos que viven en la Unión Europea. Se trata de importantes fuentes de información para realizar comparaciones en el sector cultural a escala internacional que pueden ser útiles en un primer acercamiento descriptivo de las políticas culturales nacionales.

Otra herramienta que permite comparar las políticas culturales a escala internacional, no restringida al contexto europeo, es la plataforma en línea WorldCP, que reúne datos del sector de las artes y la cultura de diversos países. Esta plataforma fue creada en 2011 por la International Federation of Arts Councils and Culture Agencies (IFACCA) y estuvo activa hasta 2017, año en el que fue interrumpida. Esta plataforma reunía perfiles de políticas culturales de numerosos países, lo que facilitaba una perspectiva comparativa de las tendencias y estructuras en el contexto de las políticas culturales.

2. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

Este artículo pretende responder a la siguiente pregunta: ¿qué métodos se utilizan para llevar a cabo análisis comparativos en el ámbito de las políticas culturales? Con ello, esperamos apoyar futuros estudios basados en métodos y formas de realizar investigaciones comparativas en este ámbito para subsidiariamente poder analizar las formas de financiación de la cultura y políticas culturales en dicho marco nacional comparativo. No obstante, esta pregunta de investigación se ha planteado en numerosos estudios previos como por ejemplo a la hora de establecer la comparación de un tema sustantivo como es la participación cultural en los distintos países europeos (O'Hagan, 2014) sin la sistematicidad que aporta la revisión de alcance.

Las búsquedas bibliográficas se realizaron entre abril de 2024 y abril de 2025 mediante la utilización de diferentes operadores booleanos en los repositorios científicos de Scopus, Web of Science, OCDE (en publicaciones con subtemas políticos de: culture, creative industries and sports), ERIC (Education Resources Information Center) y Google Scholar, y posteriormente en las referencias de los trabajos encontrados. Teniendo en cuenta que se trata de un estudio relacionado con la investigación comparada en el ámbito de las políticas culturales, los operadores booleanos utilizados se refirieron a políticas culturales y formas de financiación cultural.

TABLA 1. SISTEMATIZACIÓN DE LOS ARTÍCULOS ENCONTRADOS EN LA BÚSQUEDA

Operadores utilizados	N.º de artículos encontrados	
	Web of Science	Scopus
«cultural policy» AND «comparative analysis»	45	54
«cultural funding» AND «comparative analysis»	1	1
«cultural patronage» AND «comparative analysis»	2	2
Artículos repetidos en las dos bases	31	
Google Scholar	22	
OCDE	8	
ERIC	1	
Citados en otros trabajos	12	

Fuente: elaboración propia.

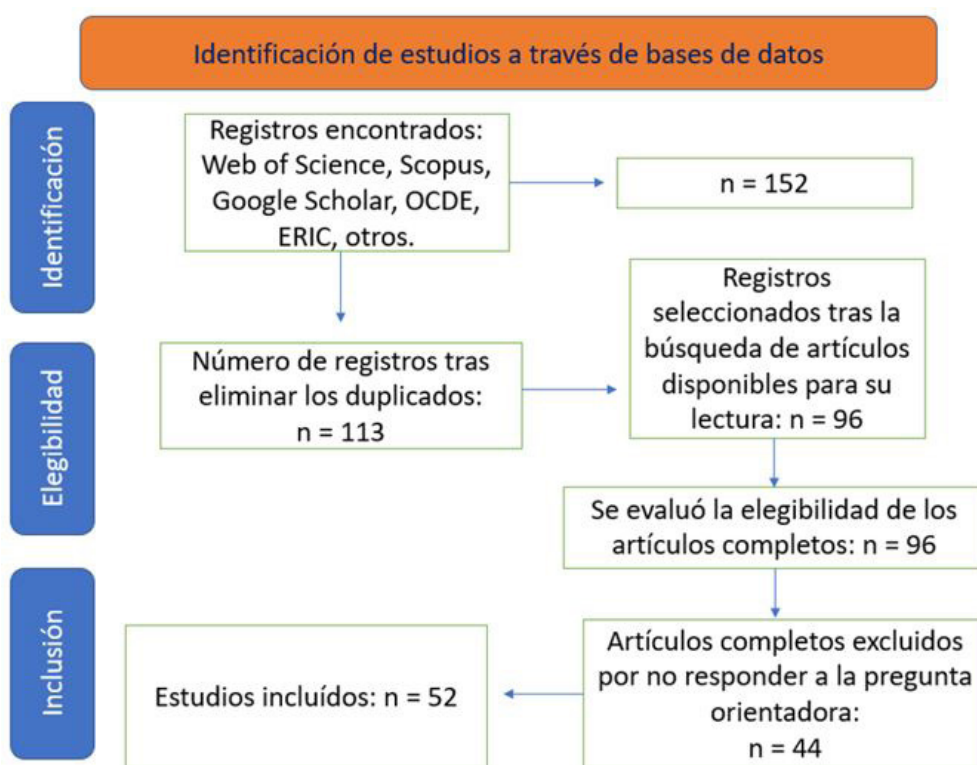
Se tuvieron en cuenta algunos criterios para mantener los artículos en la muestra: que los artículos compararan políticas culturales de diferentes países en un mismo período de tiempo; que fueran artículos publicados en revistas académicas, documentos de trabajo, informes técnicos, libros y tesis, y que ayudaran a

responder a la pregunta planteada. Del total de 75 artículos encontrados en los repositorios Web of Science, Scopus y ERIC, 25 artículos no se encontraron para su lectura o no estaban directamente relacionados con el tema, por lo que no formaron parte de la muestra considerada, por lo que quedaron finalmente 50 artículos que fueron revisados y de los que se recogió información detallada.

Por considerar que no tenían relación o no ayudaban a responder la pregunta planteada, se excluyeron: 25 artículos encontrados en Scopus o Web of Science, 6 artículos encontrados en Google Scholar, 7 publicaciones encontradas en el repositorio de la OCDE y 5 artículos encontrados en las referencias de trabajos anteriores. La única referencia encontrada en la base de datos ERIC ha sido excluida por no cumplir los criterios de selección, por ser un estudio de educación artística y no de política cultural. La muestra final fue de 52 publicaciones.

Para ilustrar el proceso de investigación, es importante presentar el diagrama de flujo PRISMA ScR y cómo se llevaron a cabo las búsquedas, como se muestra en la figura 1. El protocolo PRISMA-ScR guía la realización de revisiones de alcance, garantizando la transparencia y replicabilidad en el proceso de investigación. Siguiendo este protocolo, inicialmente se recopilaron artículos académicos a través de las bases de datos y fuentes pertinentes, que ya se han citado anteriormente. Posteriormente, se eliminaron los artículos duplicados. Los revisores analizaron primero los artículos encontrados leyendo los títulos y los resúmenes. A continuación, se profundizó en la lectura de los trabajos para evaluar si respondían a la pregunta que guiaba esta investigación.

FIGURA 1. DIAGRAMA DE FLUJO SEGÚN EL PRISMA EXTENSION FOR SCOPING REVIEWS (PRISMA ScR)



Fuente: elaboración propia.

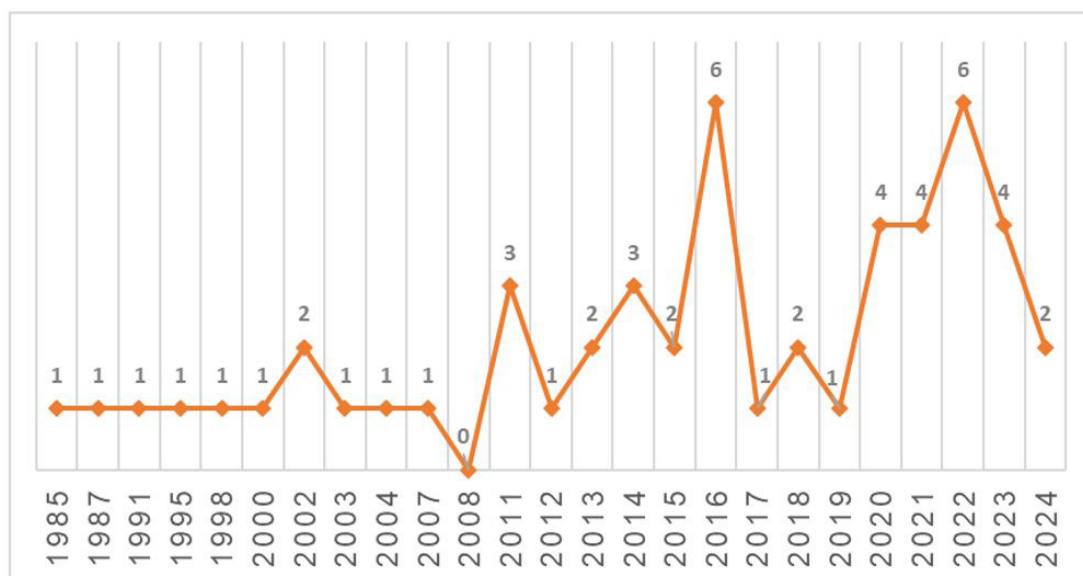
Los datos fueron procesados mediante la creación de una planilla electrónica y la utilización de Microsoft® Excel para crear una tabla con informaciones generales sobre los artículos, tales como: autor, año de publicación, objetivo del trabajo, comparación realizada, lugar analizado, método utilizado y principales resultados. Se realizó un levantamiento general de la información mediante la lectura de extractos de los textos, de manera que primero se recogió la información general de los artículos y luego se agruparon los artículos según el criterio de inclusión o no en la muestra final analizada.

3. RESULTADOS

3.1. Análisis de los hallazgos

La bibliografía encontrada abarca una amplia gama de artículos con diferentes objetos analizados. Las búsquedas realizadas en esta investigación encontraron artículos publicados entre 1985 y 2024. Teniendo en cuenta el volumen de artículos analizados, es interesante esclarecer la distribución de los artículos en función del intervalo temporal, como se puede observar en la figura 2.

FIGURA 2. VOLUMEN DE PUBLICACIONES POR AÑO



Fuente: elaboración propia.

2016 y 2022 son los años con más publicaciones, con 6 trabajos. Se observa que, a excepción de 2017, ha habido publicaciones sobre este tema en todos los años desde 2011, lo que indica un aumento del interés por la investigación comparada en este ámbito. Existen publicaciones comparadas que analizan las políticas culturales de 69 países diferentes. En la búsqueda general realizada, había trabajos que comparaban datos de regiones internas del país, otros que comparaban datos de diferentes naciones y otros que comparaban datos de la misma política cultural en diferentes momentos. Para este artículo, la atención se centró en los estudios que comparan las políticas culturales de diferentes naciones, con el fin de comprender las características y los resultados de estas investigaciones. Los países que más se han comparado en cuanto a políticas culturales son: Reino Unido (27), Francia (27), Alemania (13), Canadá (12), España (11), Estados Unidos (11) e Italia (11).

Otro aspecto importante se refiere al tipo de trabajo considerado en la muestra. De los 52 trabajos de la muestra, 42 eran artículos publicados en revistas científicas, 4 eran informes técnicos, 2 eran capítulos de libros, 2 eran tesis doctorales, 1 libro y 1 documento de trabajo. Los artículos científicos se publicaron en 29 revistas científicas diferentes, entre las que destacan: *International Journal of Cultural Policy* (8), *Cultural Trends* (2), *Debats* (2) y *Journal of Cultural Economics* (2). Las demás revistas científicas tuvieron una publicación cada una sobre el tema.

En cuanto a los enfoques metodológicos utilizados en la comparación, los trabajos se clasificaron según el conjunto de herramientas metodológicas que utilizaron para realizar las comparaciones, y se clasificaron en: cualitativos, cuantitativos, mixtos (cualitativo y cuantitativo), teóricos o históricos. Cabe destacar que muchos de los artículos considerados en la muestra no contaban con un apartado específico destinado a dilucidar los procedimientos metodológicos adoptados, pero sí describían cómo se llevaba a cabo el proceso de comparación. En este sentido, se recogió información general sobre las estrategias metodológicas utilizadas para recoger y analizar los datos. Muchos artículos combinan más de una metodología para realizar las comparaciones, como se indica en la tabla 2.

TABLA 2. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS POR ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

Enfoque cualitativo	26 artículos	
Método	n	Artículos
Análisis comparativo	10	Schuster (1985); Tóth (2011); Looseley (2011); Klusoňová y Urbanová (2014); Mangset (2016); Mulcahy (2017); Zamorano <i>et al.</i> (2018); Widdersheim <i>et al.</i> (2020); Bonet y Zamorano (2020); Hylland y Primorac (2023)
Análisis de documentos	9	Koop <i>et al.</i> (2010); Alshawaaf y Lee (2021); Borin (2016); Lee <i>et al.</i> (2021); Hylland <i>et al.</i> (2022); Pfeifere (2022); Rykkja y Bonet (2023); Wang <i>et al.</i> (2022); Rios-Ulledemolins, Rubio-Arostegui y Patricio (2024)
Análisis del discurso	2	Koop <i>et al.</i> (2010); Beauregard (2016)
Análisis de contenido	3	Hylland <i>et al.</i> (2022); Pfeifere (2022); Wang <i>et al.</i> (2022)
Análisis temático	1	Koop <i>et al.</i> (2010)
Análisis conceptual	1	Kawashima (1995)
Revisión de literatura	2	Kawashima (1995); Mangset (2016)
Estudio de casos	10	Belfiore (2004); Borin (2016); Beauregard (2016); Mulcahy (2017); Zamorano <i>et al.</i> (2018); Cunha y Shlach (2020); Alashwaaf y Lee (2021); Henriques y Elias (2022); Rykkja y Bonet (2023); Wang <i>et al.</i> (2022)
Investigación etnográfica (observación directa/ participante)	3	McCall (2016); Mangset (2016); Cunha y Shlach (2020)
Enfoque cuantitativo	6 artículos	
Método		
Análisis estadístico descriptivo	4	Bégin <i>et al.</i> (2000); Tóth (2012); Rius-Ulledemolins <i>et al.</i> (2019); Mlitz y van den Hoogen (2021)
Análisis estadístico inferencial	2	Srakar <i>et al.</i> (2018); Kim <i>et al.</i> (2021)
Enfoque cualitativo y cuantitativo	5 artículos	
Análisis de correspondencia múltiple (MCA)	1	Purhonen y Wright (2013)
Análisis documental	3	Garcia <i>et al.</i> (2016); Alasuutari y Kangas (2020); Doustaly y Roy (2022)
Análisis estadístico/ Estadística descriptiva	2	Garcia <i>et al.</i> (2016); OCDE (2022)
Estudio de casos	1	OCDE (2022)
Enfoque teórico	13 artículos	
Revisiones narrativas de la bibliografía	4	Mulcahy (1998); Rius-Ulledemolins y Rubio-Arostegui (2011); Hagood (2016); Lazzaro y Noonan (2020)
Artículos con formato de ensayo teórico	10	Schuster (1987); Sakolsky (1991); Wiesand (2002); Toepler y Zimmer (2002); Dubois y Laborier (2003); Breux <i>et al.</i> (2007); Zamorano <i>et al.</i> (2014); O'Hagan (2014); Melo (2015); Harris (2016)
Enfoque histórico	2 artículos	
Análisis comparativo	1	Messerlin y Parc (2020)
Método genético retrospectivo e histórico	1	Kotsur (2023)

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la recogida de datos para los análisis, los métodos utilizados varían según el enfoque metodológico empleado, como puede verse en la tabla 3.

TABLA 3. FORMAS DE RECOGIDA DE DATOS POR ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

Enfoque de investigación	Recogida de información	N.º de artículos	Artículos
Cualitativo	Recogida de datos documentales	21	Schuster (1985); Kawashima (1995); Belfiore (2004); Koop <i>et al.</i> (2010); Looseley (2011); Tóth (2011, 2012); Klusoňová y Urbanová (2014); Borin (2016); Beauregard (2016); Mangset (2016); Mulcahy (2017); Zamorano <i>et al.</i> (2018); Cunha y Shiach (2020); Widdersheim <i>et al.</i> (2020); Alshawaaf y Lee (2021); Lee <i>et al.</i> (2021); Hylland <i>et al.</i> (2022); Pfeifere (2022); Henriques y Elias (2022); Hylland y Primorac (2023); Rius-Ulldemolins <i>et al.</i> (2024).
	Entrevistas	8	Schuster (1985); Borin (2016); McCall (2016); Cunha y Shiach (2020); Widdersheim <i>et al.</i> (2020); Bonet y Zamorano (2020); Rykkja y Bonet (2023); Wang <i>et al.</i> (2022).
	Observación directa	2	McCall (2016); Cunha y Shiach (2020)
Cuantitativo	Recogida de datos documentales	4	Tóth (2012); Srakar <i>et al.</i> (2018); Rius-Ulldemolins <i>et al.</i> (2019); Mlitz y van den Hoogen (2021)
	Aplicación de cuestionarios/ encuesta	2	Bégin <i>et al.</i> (2000); Kim <i>et al.</i> (2021)
Cualitativo y cuantitativo	Recogida de datos documentales	5	Purhonen y Wright (2013); Garcia <i>et al.</i> (2016); Alasuutari y Kangas (2020); Doustaly y Roy (2022); OCDE (2022)

Fuente: elaboración propia.

Los artículos teóricos tenían por objeto revisar la bibliografía existente sobre el tema o incluso criticar o prescribir formas de investigación comparada en el ámbito de las políticas culturales, y utilizó la bibliografía anterior como fuente de información. Los artículos históricos, por su parte, recogían información histórica y documental.

De acuerdo con toda la información metodológica enumerada anteriormente, los métodos más utilizados para efectuar investigaciones comparativas en el ámbito de las políticas culturales son el estudio de casos, el análisis comparativo y el análisis documental. Cabe señalar que muchos de los artículos incluidos en la muestra no cuentan con un apartado específico de metodología, pero sí abordan el análisis comparativo. Otro aspecto relevante es la forma en que se recogen los datos para la investigación comparativa en el ámbito de las políticas culturales. En la muestra recogida, se observó que muchos trabajos combinaban diferentes estrategias de recogida de datos, lo que muestra la complejidad de la realización de este tipo de estudio. En la búsqueda realizada para esta investigación, hubo variaciones en cuanto a la discusión de la investigación comparada en políticas culturales, con trabajos teóricos que buscaban discutir las dificultades y especificidades de este campo de investigación, así como proponer nuevas estrategias metodológicas, y trabajos empíricos que analizaban diferentes realidades. El conjunto de publicaciones fue *taxonomizado* en función de determinados aspectos: la cronología o la similitud entre las investigaciones. Con el fin de analizar mejor los pormenores de la literatura existente, los trabajos se analizan en función de sus similitudes analíticas o temáticas, a partir de la agrupación de los trabajos en algunas categorías.

3.2. Posibilidades y retos metodológicos en el ámbito del análisis comparativo en políticas culturales

El primer grupo temático está formado por investigaciones que han realizado un estudio crítico de este campo de investigación, que presentan los problemas existentes y ofrecen soluciones en forma de

prescripciones teóricas o de aplicación de nuevas metodologías que puedan subsanar las deficiencias analíticas de las investigaciones anteriores. En este sentido, esta literatura permite comprender los problemas existentes en la investigación en este campo, las dificultades encontradas en la realización de investigaciones comparadas sobre políticas culturales y los caminos que seguir para una investigación comparada con menos carencias analíticas.

En cuanto al aspecto cronológico, el primer trabajo de este grupo, y uno de los seminales en el campo de la investigación comparada en políticas culturales, es el informe de Schuster (1985), cuyo objetivo era comparar el apoyo financiero a las artes en diferentes países europeos y norteamericanos. Posteriormente, Schuster (1987) publicó un artículo destinado a discutir los retos metodológicos de la realización de investigaciones comparadas sobre políticas culturales en diferentes países.

Kawashima (1995) defiende que las artes deben ser tratadas como un objeto de política pública y subraya la importancia de realizar investigaciones comparativas en diferentes países sobre la realidad de las políticas culturales. Uno de los principales aspectos enumerados por este autor se refiere a la necesidad de un enfoque interpretativo y teórico consolidado, así como de un enfoque científico transparente para realizar la investigación.

Wiesand (2002) realiza un análisis comparativo de este campo de investigación a escala europea. Esboza directrices metodológicas para que la investigación en este campo esté más orientada a la acción, de modo que los investigadores puedan presentar alternativas para mejorar las políticas culturales existentes desde la perspectiva de los artistas y los gestores culturales.

Belfiore (2004) analiza las limitaciones que existen en este campo, especialmente en las investigaciones basadas en estadísticas culturales. Uno de los aspectos que se destaca como alternativa para superar las limitaciones de los estudios anteriores en este ámbito es la búsqueda específica de la comprensión de la historia social, política y cultural de los países considerados, con el fin de adoptar un enfoque más holístico que no se limite a las dimensiones de las estadísticas culturales.

Purhonen y Wright (2013) debaten aspectos relacionados con el uso del análisis de correspondencias múltiples (ACM) y los métodos mixtos en la investigación relacionada con los gustos culturales, considerando proyectos desarrollados en el Reino Unido y Finlandia, basados en el modelo metodológico de Bourdieu. El artículo explora problemas comunes en el desarrollo de herramientas metodológicas para la investigación comparativa y trabaja sobre la relevancia de las similitudes y diferencias en los significados de los elementos culturales en diferentes contextos nacionales.

O'Hagan (2014) analiza la importancia de disponer de estadísticas comparables internacionalmente en el ámbito de la participación cultural en Europa. En este sentido, el autor expone las dificultades existentes para llevar a cabo investigaciones comparativas nacionales y transnacionales, presentando los problemas y ofreciendo recomendaciones políticas para mejorar las estadísticas culturales en términos de comparabilidad y utilidad. Las encuestas nacionales presentan dificultades que limitan las comparaciones, como problemas de muestreo, variaciones en el diseño de los estudios y diferencias reales en los índices de participación cultural, todo lo cual dificulta la comparación de la información entre naciones. Las investigaciones transnacionales presentan dificultades adicionales, relacionadas con las importantes diferencias culturales y metodológicas existentes, así como con cuestiones relativas a la recogida de datos y problemas de traducción.

En cuanto a las perspectivas metodológicas en este campo, Srakar *et al.* (2018) construyeron un índice relacionado con la condición económica y social de la cultura, utilizando datos de Eurostat. Para ello, se utilizó el método de análisis factorial ajustado de alta dimensión, considerando diferentes dimensiones de las estadísticas culturales utilizadas, que comprendían más de 200 variables sobre los países miembros de la Unión Europea (UE). La metodología utilizada definió las diferencias y similitudes entre los países analizados, dividiéndolos en diferentes grupos según el análisis de conglomerados. En este sentido, el análisis proporciona una herramienta estadística innovadora para el seguimiento de los cambios en la condición económica y social del sector cultural en estos países.

3.3. Modelos de financiación pública o privada para el ámbito cultural

El segundo grupo temático, tipificado por Belfiore (2004), está formado por trabajos destinados a establecer modelos arquetípicos capaces de comprender las características generales de las estrategias de financiación cultural públicas y privadas adoptadas en distintos países. Este grupo de trabajos tiene la característica común de analizar las estructuras de financiación de este sector, centrándose en la relación entre los sectores público y privado en el ámbito de la cultura, así como en las nuevas formas de financiación,

como el crowdfunding. En este sentido, muchos de los trabajos analizan las características históricas y políticas de las políticas culturales existentes.

Uno de los trabajos fundamentales desde esta perspectiva es el análisis comparativo de Mulcahy (1998) sobre la elaboración de políticas culturales en Francia, Alemania, Noruega y Canadá. Dada la falta de datos culturales sistematizados, se planteó un debate general sobre la realidad del apoyo público a las artes en estos países en términos de estructuras gubernamentales, políticas de financiación y políticas culturales. Cada uno de los países analizados tenía un modelo de financiación diferente para el sector, y se argumentó que esto se debía a las diferentes características políticas y culturales de cada país. Este trabajo es relevante porque estableció modelos de financiación pública de la cultura que sirvieron de referencia para muchos estudios comparativos posteriores.

Toepler y Zimmer (2002) analizaron el desarrollo de las políticas culturales en la segunda mitad del siglo xx, considerando especialmente las orientaciones tomadas en el periodo posterior a la orientación del Estado del bienestar. En este sentido, los autores analizan, desde una perspectiva teórica, las variedades de políticas culturales y los contextos institucionales en los que se aplicaron dichas políticas, examinando los casos de Francia, Suecia y Estados Unidos. Se trata de un estudio de caso con fuerte impacto en la literatura posterior.

Dubois y Laborier (2003) efectuaron un análisis comparativo de cómo se construyen e institucionalizan las políticas culturales en distintos contextos nacionales. Para este análisis, los autores comparan las políticas culturales locales de Francia y Alemania desde una perspectiva ensayística. El artículo ilustra que los dos países experimentaron movimientos sociopolíticos similares durante las décadas de 1960 y 1970, pero tienen una formación e institucionalización de las políticas culturales en los ámbitos social y cultural muy diferentes, impactadas principalmente por un proceso de especialización de las políticas culturales, con la aparición de nuevos agentes culturales profesionales.

Tóth (2011) analiza los cambios en la política cultural húngara después de 1989, donde se realizó un análisis comparativo de los sistemas culturales de diferentes países, comparando el sistema húngaro con los países poscomunistas, con el modelo estatal de Francia y el modelo de mercado del Reino Unido. Para este análisis comparativo, se tuvieron en cuenta diferentes aspectos económicos y sociales, utilizando datos estadísticos sobre el PIB, el gasto en cultura, entre otros. El estudio destaca que, aunque hubo intentos de descentralización, el sistema cultural húngaro siguió centralizado y más cercano a un modelo controlado por el Estado.

En otra investigación, Tóth (2012) analizó los factores que influyen en el crecimiento del sector cultural en Francia y Hungría. Se llevó a cabo un análisis comparativo de estos dos países, utilizando datos estadísticos, como el apoyo estatal directo a la cultura en porcentaje del PIB, la contribución del sector cultural al PIB y el gasto cultural de los hogares. En cuanto a los resultados de la comparación, se constató que en ambos países existe un modelo de financiación que se basa en la participación directa y activa del Estado, sin embargo, existe una diferencia significativa en cuanto a la contribución del sector cultural al PIB de los países.

Investigando la posibilidad de un modelo sudamericano de política cultural, Zamorano *et al.* (2014) analizaron los casos de Chile, Paraguay y Uruguay. Los autores presentan las diferencias y similitudes en las políticas culturales de estos países en el siglo xxi, considerando su contexto histórico y político. A partir del análisis de los tres casos, concluyen que no existe un modelo sudamericano con características generales como los modelos anglosajón, centroeuropeo o nórdico.

Para analizar la evolución de la colaboración público-privada en el sector cultural europeo, Borin (2016) recopiló datos de cuatro países: Francia, Alemania, Reino Unido e Italia. En términos metodológicos, el estudio se basó en un análisis comparativo de la colaboración público-privada en el sector europeo, combinando métodos cualitativos y estudios de casos para el estudio empírico, con datos recogidos mediante entrevistas y análisis documental. Se seleccionaron dos casos en cada país, y cada uno de ellos se analizó en términos de gobernanza, gestión y aplicación de enfoques colaborativos y participativos. Los resultados indican que las asociaciones establecidas en el sector cultural implican la inclusión de actores públicos, privados y cívicos en los distintos niveles de los proyectos, lo que se basa en una gobernanza y gestión multinivel que pretende adaptarse a las características de cada territorio.

Hagood (2016) analizó el cambio de paradigma en la financiación de las artes en Europa, centrándose en Alemania, Países Bajos y Francia. El cambio de paradigma, en este contexto, se refiere a la transición de un modelo que se basaba principalmente en la financiación pública del sector, pero que comenzó a abrir más espacio a la filantropía y al mecenazgo cultural. Para eso, el autor efectuó un análisis comparativo utilizando instrumentos de estudio de casos, contexto histórico, datos estadísticos y entrevistas. Los resultados

muestran: una reducción significativa (22 %) de la financiación nacional neerlandesa para el sector cultural y un aumento de la filantropía privada en Alemania, Francia y los Países Bajos. Además, se observa un alejamiento europeo del modelo de financiación cultural característico del siglo xx, con organizaciones culturales que tratan de adaptarse a un entorno competitivo impulsado por los intereses del mercado.

García *et al.* (2016) analizan los cambios en el sector cultural de Portugal, especialmente tras la crisis fiscal de 2008 y la crisis de la deuda soberana de 2011. Para hacerlo, comparan la dinámica de las políticas culturales en ese país con el contexto de otros países europeos, utilizando estadísticas culturales y análisis de documentos. Los resultados revelan información sobre el proceso de institucionalización de las políticas culturales en el país, la evolución y transformación de las organizaciones e infraestructuras culturales portuguesas, los diferentes momentos de la historia de la financiación gubernamental portuguesa para la cultura y la comparación de la escena cultural portuguesa en relación con otros países europeos a través de las crisis financieras ocurridas.

Mangset (2016) analizó el principio de «arm's length» como herramienta de política cultural destinada a proteger la autonomía artística. Este principio se refiere al hecho de que el Gobierno mantiene cierta distancia con las organizaciones artísticas o culturales que reciben fondos públicos, con el fin de garantizar que no haya influencia política en la forma en que se asignan los fondos. En este sentido, el artículo compara la aplicación de este principio en la política cultural de varios países, centrándose principalmente en el Reino Unido y Noruega, pero mencionando también a Francia y algunos países nórdicos.

Mulcahy (2017) explora cómo las políticas culturales públicas son un reflejo de las experiencias históricas y los valores característicos de una nación determinada. Además, se presentan los tipos de patrocinio cultural que existen y cómo influyen en ellos las características políticas y las percepciones populares de cada sociedad. Desde el punto de vista metodológico, se han realizado análisis comparativos y estudios de casos. Los países considerados en las comparaciones de este libro fueron: Francia, Austria, Italia, Canadá, Noruega y Estados Unidos.

Zamorano *et al.* (2018) analizaron la relación entre los modelos de federalismo y las políticas culturales, comparando seis países con sistemas federales o casi federales: Alemania, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Reino Unido y España. Se utilizaron como fuentes de información datos gubernamentales, literatura especializada sobre el tema en los diferentes países e informes del Compendium. Cultural Policies and Trends in Europe y el *Eurobarometer*. Metodológicamente, se realizaron análisis comparativos y estudios de casos. Los resultados indican que en los países analizados existe un alto nivel de autonomía de los estados federales, que son responsables de la mayoría de las competencias y gastos culturales, así como de la gestión de las principales instituciones culturales; la política cultural se gestiona de forma descentralizada, de modo que el Gobierno central desempeña un papel secundario.

Rius-Ulldemolins *et al.* (2019) analizaron la convergencia europea en políticas culturales, centrándose en el gasto público y la participación cultural. Para este fin, se comparan diferentes modelos de políticas culturales en Europa, centrándose en los objetivos, la legitimación, la convergencia europea y las diferencias persistentes. Según los resultados encontrados, se ha producido un proceso de consolidación de las políticas culturales como una prioridad en las agendas políticas y presupuestarias en el contexto europeo, con un enfoque inicial en la protección del patrimonio cultural y la promoción de la *alta cultura*, y posteriormente una ampliación de los objetivos de las políticas culturales para incluir dimensiones sociales, económicas y regionales. El artículo analiza que, además de los modelos tradicionales de políticas culturales (liberal, centroeuropeo y nórdico), existen submodelos como el del Sur de Europa.

Bonet y Zamorano (2020) proponen un marco conceptual que permite distinguir entre políticas culturales antiliberales y políticas culturales adoptadas tanto por democracias liberales como por regímenes totalitarios. El enfoque metodológico para alcanzar el objetivo establecido implica una aproximación cualitativa basada en una revisión de la literatura pertinente sobre el tema, entrevistas semiestructuradas con actores relevantes (gestores culturales, funcionarios culturales municipales y expertos académicos de ambos países) y un análisis comparativo de las políticas culturales implementadas por los gobiernos de «derecha radical populista» en Hungría y Polonia. Los resultados indican que las políticas culturales antiliberales de Hungría y Polonia pueden explicarse por cuatro elementos centrales: (1) el contexto histórico totalitario que comparten ambos países; (2) los Gobiernos de estos países pueden modificar las leyes y la constitución sin el consenso de la oposición; (3) existe una falta de respeto institucional, así como recortes presupuestarios para los gobiernos locales o regionales dirigidos por la oposición, y (4) el sistema político supranacional (sobre todo la Unión Europea) impone normas sociales y jurídicas, que afectan a la autonomía y legitimidad de los actores e instituciones de la política cultural.

Lazzaro y Noonan (2020) analizan las principales características del *crowdfunding* en el sector cultural y creativo, centrándose en presentar las ventajas y barreras asociadas al mismo, con el fin de proponer un modelo de captación de fondos específico para los *startups*. Para ello, comparan los aspectos regulatorios del *crowdfunding* en Estados Unidos y la Unión Europea. El artículo propone un modelo de captación de fondos que tiene en cuenta los costes de transacción y el tamaño del mercado en función de los costes de lanzamiento, evaluando los marcos reguladores del CCCF en Estados Unidos y la Unión Europea.

La OCDE (2022), en un amplio informe, trató de analizar el potencial del sector cultural y creativo en el desarrollo económico y del empleo local, comparando estadísticas culturales y analizando casos de diversos países. Los resultados indican que a) los sectores cultural y creativo representan una parte relevante de la economía, por su capacidad para generar riqueza y empleo; b) estos sectores están formados predominantemente por microempresas (con menos de diez empleados); c) algunos de los retos a los que se enfrenta este sector están relacionados con la existencia de empleos precarios, cuestiones de diversidad e inclusión y la necesidad de adaptarse a la transición digital, y d) las políticas de financiación cultural varían significativamente a escala regional, lo que indica la necesidad de adaptar las estrategias de financiación a los distintos contextos. Por último, el estudio refuerza la necesidad de aumentar la disponibilidad y la calidad de los datos sobre la realidad de los sectores cultural y creativo, con el fin de permitir comparaciones internacionales más coherentes.

Mlitz y van den Hoogen (2021) intentaron desarrollar una metodología para analizar los cambios en los valores que sustentan las políticas culturales a lo largo del tiempo y entre distintos países. Basándose en el enfoque de la «sociología pragmática» de Boltanski, Thévenot y Chiapello, el estudio propone un enfoque basado en *big data* para identificar los cambios de valores en los documentos políticos, utilizando ejemplos del Reino Unido y los Países Bajos. Los resultados indican que existen seis regímenes de valores relevantes para justificar acciones: inspiración, doméstico, fama, cívico, mercado e industrial.

Rykkja y Bonet (2023) desarrollaron un modelo conceptual destinado a apoyar a los Gobiernos con plataformas de *crowdfunding* cultural. Además, el estudio presenta dos casos prácticos de asociaciones público-privadas que apoyan el *crowdfunding* en España y Suecia. Metodológicamente, el artículo utiliza el estudio de caso como metodología principal, y para la recogida de datos se ha recurrido al análisis documental y a entrevistas semiestructuradas. La conclusión es que, aunque existen algunas políticas culturales de apoyo al *crowdfunding*, estas son escasas, lo que indica que muchos Gobiernos regionales consideran el *crowdfunding* una forma marginal de financiación cultural.

3.4. Comparación de políticas culturales específicas/sectoriales de cada país

El tercer grupo temático se refiere a diversos trabajos que utilizan una variedad de perspectivas metodológicas para comparar las políticas culturales en distintos lugares. En este caso, se abordan políticas culturales de diversa tipología, con algunos trabajos que analizan las políticas culturales en áreas específicas, mientras que otros analizan los efectos de determinados acontecimientos históricos o momentos de crisis en relación con dichas políticas, como la pandemia de COVID-19.

Sakolsky (1991) comparó las políticas culturales democráticas de Estados Unidos y el Reino Unido, centrándose específicamente en movimientos como Alliance for Cultural Democracy y Another Standard. El artículo se centra en presentar el prisma de la democracia cultural como una forma alternativa de desafiar a las culturas dominantes mediante el fomento de la participación y la diversidad cultural. El artículo critica el elitismo de muchas políticas culturales, que se centran en difundir la *alta cultura* y acaban marginando las expresiones culturales locales o minoritarias.

Otro estudio comparativo, realizado por Breux *et al.* (2007), examina cómo las reformas municipales han afectado a las políticas culturales municipales en Quebec y Francia. Para este propósito, el artículo enumera una serie de hipótesis teóricas relacionadas con los efectos de las reformas en el contexto de las políticas municipales. Señala que la reorganización municipal, marcada principalmente por la descentralización y la devolución de las responsabilidades culturales al ámbito local, ha tenido muchos efectos en cuanto a las condiciones de aplicación de las políticas culturales en estos dos países.

Looseley (2011) comparó cómo los discursos sobre política cultural en Francia y Gran Bretaña se referían al concepto de cultura popular, comparando la evolución histórica de las políticas culturales en estos dos países desde 1945. Metodológicamente, se trató de un estudio cualitativo basado en el análisis de documentos oficiales de políticas públicas, discursos públicos y literatura académica sobre el tema. Los resultados muestran que las políticas culturales de ambos países han tratado históricamente de definir y crear

formas de promover la cultura popular de diferentes maneras. En un primer momento, las políticas culturales tanto de Francia como de Gran Bretaña se centraron en la promoción de la *alta cultura*, presentando diferentes enfoques sobre el carácter popular de la cultura, influenciados principalmente por el fortalecimiento de las industrias culturales y los conceptos de diversidad e interculturalidad.

Al examinar cómo influye el concepto de «calidad de vida» en las políticas culturales y en la legislación teatral, Klusoňová y Urbanová (2014) analizaron el contexto de varios países europeos. Esta investigación adopta un método de análisis comparativo de las políticas y la legislación teatral en varios países europeos, evaluando la legislación a nivel nacional, europeo e internacional. En este sentido, los autores exploran cómo la legislación teatral y las políticas culturales pueden impactar en la «calidad de vida».

Melo (2015) analizó la relación entre las fiestas populares y la identidad nacional en Brasil y Portugal durante el siglo xx, comparando específicamente dos fiestas centrales en ambos países: el desfile de las escuelas de samba en Río de Janeiro y las marchas populares en Lisboa. Se trata de un estudio teórico, que considera información sobre las fiestas de estos dos países, que inicialmente eran celebraciones populares y más tarde se convirtieron en símbolos de la cultura y la identidad nacional de estos países.

Beauregard (2016) trata de comprender las características de las políticas culturales de las minorías nacionales, analizando específicamente Quebec, Escocia y Cataluña. El autor analiza cómo se utilizan estas políticas para influir en las dinámicas culturales y la identidad en estas regiones. Los datos de la investigación se recopilaron mediante el análisis de documentos políticos e informes relevantes para estas regiones, y posteriormente se analizaron mediante el análisis del discurso, centrándose en comprender cómo se crean y aplican las políticas culturales en estas regiones. Los resultados indican que estas políticas suelen utilizar las industrias culturales como vehículos para difundir una idea de formación de la identidad cultural y nacional, tratando la cultura como un instrumento relevante de cohesión social y desarrollo.

Con el fin de comprender cómo se establecieron el concepto y las estructuras gubernamentales relacionadas con el ámbito cultural, Alasuutari y Kangas (2020) estudiaron un programa de la UNESCO llevado a cabo a partir de finales de los años sesenta para difundir el concepto de política cultural a escala mundial. Para este fin, los autores compararon el patrón de difusión de los informes nacionales sobre política cultural de diferentes grupos de países, como los países socialistas, las economías avanzadas y los países en desarrollo. Metodológicamente, los autores adoptaron un enfoque cualitativo y cuantitativo en el que analizaron 71 informes nacionales de la UNESCO publicados entre 1969 y 1999, examinando los conceptos utilizados y la frecuencia con que aparecían en la institucionalización de las políticas culturales. Los resultados indican que el éxito de la expansión de este programa de la UNESCO se debió a la domesticación del concepto, que hizo hincapié en las diferencias nacionales, así como a la estrecha relación entre países que crearon una visión común de la política cultural a través de conferencias regionales y la elaboración de informes.

Kim *et al.* (2021) investigaron los factores esenciales para el éxito de la industria del k-pop y la relación con la sostenibilidad a lo largo del tiempo, en relación con el comportamiento de los ciudadanos en el uso de las redes sociales y las intenciones de comportamiento de los turistas. Se encuestaron espectadores de k-pop residentes en ocho países diferentes: Filipinas, Singapur, Australia, Reino Unido, Francia, Estados Unidos, Canadá y Sudáfrica. Los datos se analizaron mediante el análisis del modelo de ecuaciones estructurales (SEM) y el análisis comparativo de la calidad de los conjuntos difusos (fsQCA). Los resultados indican que hay cinco factores clave que explican el éxito y la sostenibilidad de la industria del k-pop: *casting*, formación, producción/promoción, medios sociales y contenidos.

Henriques y Elias (2022) investigaron las políticas culturales urbanas europeas y latinoamericanas que podrían mejorar el desarrollo de productos turísticos culturales y creativos sostenibles. Para llevar a cabo esta investigación, realizaron un estudio de caso comparativo de las políticas asociadas al sector del turismo cultural y creativo en cuatro capitales: Brasilia, Buenos Aires, Lisboa y Madrid. Los resultados indican que existe una creciente valoración del turismo cultural y creativo en las ciudades analizadas, y que cada una de ellas cuenta con estructuras variadas orientadas al sector cultural y creativo.

Kotsur (2023) llevó a cabo una comparación de las estrategias de política cultural de Lituania y Ucrania tras el proceso de restablecimiento de su independencia en la década de 1990, con el fin de presentar experiencias útiles para la futura construcción del Estado ucraniano y el enriquecimiento del espacio; considerar la influencia del pasado soviético en la cultura de ambos países, y realizar un análisis comparativo de las políticas culturales modernas adoptadas en estos lugares. Para realizar esta comparación, utilizó el método retrospectivo e histórico genético, que permitió comprender la influencia de la política cultural del periodo anterior en las políticas adoptadas en el periodo posterior a la recuperación de la independencia en Lituania y Ucrania.

Hylland y Primorac (2023) comparan distintas variedades de políticas culturales digitales en función de sus similitudes y diferencias. La comparación se refiere a las políticas culturales de siete países europeos: Alemania, Croacia, España, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Los autores trataron de explicar las variaciones existentes y preguntarse si existe un proceso de homogeneización por isomorfismo de estas políticas a nivel nacional. A pesar de no especificar un procedimiento metodológico concreto para llevar a cabo la investigación, mencionan un enfoque de análisis comparativo e interdisciplinar destinado a examinar la complejidad de las políticas culturales digitales, así como los factores que influyen en ellas. Los autores subrayan que las políticas culturales digitales están influidas por diversos factores, que van desde los intereses comerciales hasta las innovaciones tecnológicas y las normativas públicas. Se trata de políticas destinadas a regularizar y democratizar la cultura digital, con el fin de proteger tanto a los productores culturales como a los consumidores. Además, el análisis muestra que la Unión Europea, a través de su legislación, tiene un impacto sustancial en las políticas culturales digitales de los países analizados.

El sector cinematográfico es un ámbito cultural que ha sido objeto de importantes estudios comparativos entre países. Bégin *et al.* (2000) analizaron la disposición de los consumidores de producciones cinematográficas de dos países diferentes (Francia y Canadá, concretamente la provincia de Quebec) a destinar parte de sus impuestos al fortalecimiento de la industria cinematográfica. Los resultados del estudio indican que los consumidores de las producciones cinematográficas de las dos localidades estaban de acuerdo con las subvenciones gubernamentales existentes para la industria cinematográfica, y estaban dispuestos a pagar más impuestos si se destinaban a reforzar este sector.

Harris (2016) examinó ejemplos internacionales de actuación gubernamental en el sector de la distribución y exhibición cinematográfica, con el objetivo de discutir el contexto de las políticas culturales dirigidas a la distribución de películas analizando información de Australia, Noruega, Canadá, Reino Unido y Francia: Australia, Noruega, Canadá, Reino Unido y Francia. En cuanto a las aportaciones, este trabajo hace énfasis en la necesidad de crear políticas culturales que aborden la distribución cinematográfica, además de la producción, con el fin de fortalecer el cine nacional. Se hace hincapié en la distribución porque es una estrategia para crear audiencias y promover la pluralidad cultural a través del cine.

Messerlin y Parc (2020) examinaron la relación entre las intenciones de las subvenciones y los resultados que obtienen en la industria cinematográfica, comparando los contextos de Europa y Estados Unidos. Para ello, los autores comparan la evolución de las políticas de subvenciones a lo largo del tiempo, examinando casos concretos como el Acuerdo Blum-Byrnes, el Plan Marshall y el Acuerdo de Coproducción Franco-Italiano, con el fin de comprender el impacto de estas subvenciones y si alcanzaron sus objetivos. El artículo señala que para comprender la eficacia de las políticas de subvenciones en Europa y Estados Unidos es necesario analizar en detalle sus fundamentos. Dado que la industria cinematográfica estadounidense se rige por una economía de mercado y por la competencia internacional, su éxito está menos relacionado con las subvenciones vigentes en el país y más con su elevada competitividad y su capacidad para aprovechar las subvenciones de diversos lugares. En este sentido, los autores subrayan que, en el caso de las industrias cinematográficas europeas, para tener éxito a largo plazo deberían aumentar su competitividad para depender menos de las subvenciones.

Específicamente sobre la pandemia de COVID-19, existen tres estudios comparativos destinados a analizar las estrategias de política cultural de los países en el contexto pandémico (Lee *et al.* 2021; Doustaly y Roy, 2022; Hylland *et al.* 2022). Lee *et al.* (2021) analizaron las respuestas de política cultural de Corea del Sur, Japón y China a la crisis de la COVID-19. Para este propósito, se consultaron una serie de fuentes, desde comunicados de prensa y documentos políticos relacionados con la COVID-19, pasando por la revisión de artículos de periódicos nacionales relevantes, la consulta de comentarios de revistas especializadas y la visualización de foros online de los tres países. La comparación de las políticas culturales de los tres países revela una serie de pautas y orientaciones distintas: en Corea del Sur, la pandemia aceleró el proceso de desarrollo de la política cultural, legitimando las políticas existentes y ampliando las formas de apoyo al bienestar de los artistas; en Japón, la pandemia dio lugar a un proceso de reforma política, ya que muchos artistas se movilizaron y empezaron a cuestionar la política cultural no intervencionista existente en el país, exigiendo cambios y un mayor apoyo estatal; en China, la política cultural permaneció inalterada y el Estado se apropió del periodo de crisis para reforzar su ideología.

Doustaly y Roy (2022) documentaron los efectos de la pandemia de COVID-19 en el sector cultural y evaluaron la eficacia de las medidas adoptadas por los gobiernos del Reino Unido y Europa en respuesta al virus. El artículo se centra en el sector cultural de las artes visuales. Los resultados del artículo destacan que

la pandemia ha afectado gravemente a la economía del sector cultural, además de aumentar la precariedad de los trabajadores de este sector.

Hylland *et al.* (2022) compararon las medidas de política cultural adoptadas en algunos países europeos para hacer frente a la pandemia de COVID-19, con el fin de comprender los efectos de la pandemia en estos instrumentos, en términos de prioridades y de organización de estas políticas. Los países considerados en la comparación fueron: Alemania, Croacia, España, Noruega, Reino Unido, Suecia y Suiza. Los resultados encontrados indican que, a pesar de las similitudes en las medidas de política cultural adoptadas en los países analizados, estas medidas tuvieron el papel de reforzar las estructuras políticas existentes, sin cambios significativos en los sistemas de cada país.

3.5. Políticas culturales y modelos de gobernanza en equipamientos e instituciones culturales

El cuarto grupo temático estuvo formado por trabajos relacionados con la gestión o gobernanza de equipamientos culturales y creativos en diferentes áreas culturales. La mayoría de estos trabajos analizan, mediante comparaciones, aspectos de las políticas culturales, las instituciones y las industrias creativas en distintos países, así como las características y los instrumentos de gobernanza utilizados en la gestión de las organizaciones culturales y creativas. Koop *et al.* (2010) analizaron el proceso de movilidad de los artistas en el contexto europeo desde una perspectiva educativa y de aprendizaje permanente. El estudio utilizó datos de nueve países europeos y empleó una metodología cualitativa para contrastar los datos, recopilándolos mediante entrevistas con artistas y analizándolos con las siguientes metodologías: análisis factual, análisis temático y análisis del discurso. Los resultados indican que la movilidad de los artistas favorece el aprendizaje formal e informal, y se identificaron algunos patrones de movilidad.

Algunos estudios han analizado instalaciones culturales específicas, como museos, teatros, bibliotecas o centros culturales. Rius-Ulldemolins y Rubio-Arostegui (2011) compararon los contratos programa de las principales organizaciones culturales de Inglaterra, Francia y Cataluña (España). Para ello, los autores adoptaron una metodología comparativa basada en el análisis de tres aspectos: el contexto institucional, los contratos programa y la financiación pública y su autonomía. Señalan que en muchos países europeos los contratos programa se utilizan como instrumento de la administración pública para el control y la gobernanza de las organizaciones culturales. El nivel de desarrollo de estos contratos varía entre Inglaterra, Francia y Cataluña, y en ello influye el contexto institucional y la cultura de rendición de cuentas de cada lugar.

McCall (2016) efectuó un análisis comparativo de los servicios museísticos locales de Escocia, Inglaterra y Gales. Para ello, exploraron las percepciones de los trabajadores de este sector sobre las políticas relacionadas con los museos, utilizando un enfoque cualitativo y datos recogidos a través de entrevistas con trabajadores de museos. Teniendo en cuenta que el estudio se basa en el enfoque teórico de Michael Lipsky sobre la burocracia a nivel de calle, los resultados indican que en el proceso de aplicación de las políticas culturales de los museos a nivel local los trabajadores son conscientes de que existen una serie de directrices políticas nacionales, pero se enfrentan a retos recurrentes a la hora de aplicarlas.

Alshawaaf y Lee (2021) analizaron el impacto de la digitalización en los modelos de negocio de museos de arte con escasa financiación en el Reino Unido y Francia, considerando la influencia de las políticas culturales nacionales en este efecto. Metodológicamente, se llevaron a cabo análisis de casos de organizaciones culturales en el Reino Unido y Francia mediante un enfoque comparativo que implica analizar similitudes y diferencias en casos transnacionales. Los dos casos analizados, la Tate Modern y el Centro Pompidou, se seleccionaron intencionadamente, y la validación de las interpretaciones realizadas se reforzó mediante la triangulación de los datos. Los resultados muestran que la digitalización está generando transformaciones en las organizaciones con fines sociales, en la medida en que permite nuevas formas de generar ingresos y llegar al público, promoviendo la autonomía financiera y la mejora de los resultados sociales.

Rius-Ulldemolins *et al.* (2024) analizaron comparativamente los modelos de política cultural y las formas de gobernanza y gestión de tres grandes teatros de ópera en Europa, con el objetivo de debatir la influencia de los contextos institucionales y políticos en el progreso de estas prácticas en las instituciones culturales. Los teatros comparados fueron: Royal Opera House (Reino Unido), Opera National de Paris (Francia) y Royal Swedish Opera (Suecia). El enfoque metodológico adoptado para alcanzar este objetivo consistió en comparar tres casos relevantes, basándose en una serie de estrategias analíticas, tales como: analizar el marco de las políticas culturales y los organismos de control. Los resultados muestran que la gestión de los teatros de ópera europeos presenta características similares, como una gran estructura organizativa y presupuestaria, vínculos con la alta cultura y un público fidelizado a través de abonos.

Widdersheim *et al.* (2020) comparan la política cultural, las bibliotecas públicas y la esfera pública en Noruega, Estados Unidos y Japón. El estudio adopta un enfoque exploratorio y comparativo, analizando en los tres países cómo se organizan las bibliotecas públicas en cuanto a sus funciones y las políticas culturales dirigidas a ellas. Se crean modelos estructurales cualitativos para explicar la realidad de los tres países, utilizando como fuentes de datos entrevistas no estructuradas, observaciones directas y documentos relativos a las políticas culturales para las bibliotecas.

Pfeifere (2022) analizó las variaciones y los problemas de definición y clasificación de los centros culturales en el contexto europeo, con el objetivo de presentar las funciones de estos centros y proponer un modelo de clasificación de acuerdo con dichas funciones. Para hacerlo, se adoptó un enfoque metodológico cualitativo, realizando un análisis comparativo de la literatura, un análisis documental y un análisis de contenido. Los resultados indican que, aunque no existe una definición unificada de los centros culturales en el contexto europeo, algunas características están presentes en la mayoría de estos centros: multifuncionalidad, aspecto sociocultural y orientación comunitaria, y presencia de un edificio o equipamiento técnico.

En cuanto a las industrias creativas existen dos estudios comparativos. Cunha y Shlach (2020) realizaron un análisis comparativo de centros creativos situados en Londres, Birmingham y São Paulo, examinando cómo las políticas culturales de Brasil y el Reino Unido definen los límites entre «cultura» e «innovación». Metodológicamente, se trató de una serie de estudios de casos, y los datos se recopilaron mediante entrevistas, observación directa y datos documentales sobre diez centros creativos. El artículo reveló que existe una diferencia significativa entre las políticas culturales del Reino Unido y Brasil, destacando que en Brasil las políticas culturales están significativamente influenciadas por las dimensiones de los movimientos sociales, la diversidad y la ciudadanía cultural, mientras que las políticas británicas están más centradas en las dimensiones del desarrollo económico, las competencias y las oportunidades de empleo.

Wang *et al.* (2022) investigaron cómo las interacciones entre las universidades, la industria y el Gobierno pueden ayudar a promover las industrias creativas regionales. Los autores basaron su estudio de casos en las ciudades de Shenzhen (China) y Brisbane (Australia), recopilando datos mediante entrevistas semiestructuradas con agentes implicados en diversos ámbitos de la industria creativa. Además de las entrevistas, también se analizaron datos secundarios, como informes sectoriales, comunicados de prensa y documentos políticos de ámbito municipal, provincial y estatal. Los autores subrayan que los intermediarios de la política cultural, tanto formales como informales, desempeñan un papel elemental en el proceso de construcción de ecosistemas de innovación sostenibles, que se mantienen gracias a la colaboración entre distintos agentes.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido realizar una revisión de alcance de la literatura sobre investigación comparada en políticas culturales con el fin de presentar aspectos generales de este campo de investigación. Se trata de la primera revisión de alcance de esta literatura, aunque existen trabajos anteriores que realizaron revisiones narrativas sobre el tema a mediados de la década de 1990 y principios de la década de 2000. Las búsquedas realizadas pusieron de manifiesto la existencia de una amplia bibliografía sobre análisis comparativos de las políticas culturales y la financiación de la cultura, con análisis de diversos países.

No obstante, se encontraron limitaciones y pocos avances pese al incremento de la literatura académica que comienza en 1985 y llega hasta nuestros días. Las limitaciones señaladas en los estudios comparativos sobre políticas culturales son de diversos tipos. Una de las dificultades enumeradas en las investigaciones sobre el tema es la falta de datos culturales sistemáticos y armonizados entre las distintas naciones, lo que limita la comparabilidad de las políticas culturales de los distintos países. Comparar países de tamaños y contextos culturales muy diferentes puede dar lugar a distorsiones en los resultados encontrados, debido a las diferencias históricas e institucionales en la forma en que se formaron estas políticas culturales.

También se señalan como limitaciones las fuentes de datos y los enfoques metodológicos existentes. Esto se debe a que muchos estudios comparativos realizados en el ámbito de las políticas culturales se basan en fuentes secundarias de información, como documentos oficiales e indicadores cuantitativos, que a menudo pueden ser incapaces de comprender detalles cualitativos relevantes sobre un fenómeno determinado, así como las especificidades domésticas.

Además, se han señalado limitaciones de comparación causados por la traducción de conceptos y documentos a diferentes culturas e idiomas, lo que puede poner en peligro la interpretación y comparación de los datos. Muchos estudios señalan limitaciones en cuanto a las muestras analizadas, como la elección

de casos específicos para la comparación. La suma de estas limitaciones metodológicas supone una dificultad para la generalización de los conocimientos de la investigación comparativa en este campo específico de las políticas públicas.

No se ha encontrado investigación comparativa sobre la financiación del mecenazgo cultural, ya sea individual o empresarial, en la forma en que se produce en los distintos países. La percepción de esta laguna en la investigación es interesante y plantea preguntas sobre cómo podría llevarse a cabo una comparación de este tipo de política cultural, mediante comparación de datos cuantitativos sobre financiación privada y *crowdfunding*, pero tampoco la encontramos en bases de datos internacionales como Compendium.

La presente revisión revela temáticas potenciales de análisis comparativo entre países como agenda de futuras investigaciones en el ámbito de las políticas culturales, tales como: dimensiones de comparación de los efectos de las políticas de incentivos fiscales y subsidios en el campo del consumo y la producción cultural; la relación del concepto de cultura y políticas culturales en diversos países, así como la forma en que se produce la inclusión o exclusión de las manifestaciones culturales folclóricas y populares en la agenda de estas políticas; lo que se ha hecho en términos la producción de indicadores y metodologías para monitorear los efectos de las políticas culturales; el papel de las nuevas tecnologías en la formulación e implementación de políticas en este sector, y la formación de la agenda gubernamental de políticas culturales en diferentes países; entre otros temas. Además, en términos metodológicos del tipo de investigación que se ha llevado a cabo, existe la potencialidad de la utilización de metodologías mixtas para llevar a cabo análisis comparativos en este sector para proporcionar una comprensión más amplia de las políticas culturales.

En términos generales, este artículo revela que una parte considerable de los estudios comparativos sobre este tema adoptan un enfoque cualitativo, con estudios de casos, análisis comparativos y análisis documentales. En cuanto a la recogida de datos, los instrumentos más recurrentes son los datos documentales y las entrevistas. Uno de los aspectos que puede explicar que una parte considerable de las comparaciones se realicen con un enfoque cualitativo puede estar relacionado con los problemas de las estadísticas culturales existentes, que dificultan la comparación de las políticas culturales entre países (O'Hagan, 2014). Asimismo, faltan estudios comparativos transnacionales en el contexto de los países de África, Oriente Medio y América Latina. La mayoría de las comparaciones de políticas culturales se han realizado en los contextos europeo y norteamericano.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista GAPP sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

FINANCIACIÓN

Este trabajo fue realizado con el apoyo de la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, Brasil (CAPES), código de financiación 001.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alasuutari, P. y Kangas, A. (2020). The global spread of the concept of cultural policy. *Poetics*, (82). <https://doi.org/10.1016/j.poetic.2020.101445>
- Alshawaaf, N. y Lee, S. H. (2021). Business model innovation through digitisation in social purpose organisations: A comparative analysis of Tate Modern and Pompidou Centre. *Journal of Business Research*, (125), 597-608. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2020.02.045>
- Beauregard, D. (2016). *The Cultural Concepts of Subnational Governments of National Minorities: A Comparative Analysis of the Cultural Policies of Québec, Scotland, & Catalonia* [tesis doctoral]. The University of Ottawa. <http://dx.doi.org/10.20381/ruor-591>
- Bégin, D. Colbert, F. y Dupré, R. (2000). Comparative analysis of French and French-Canadian willingness to support the national film industry. *International Journal of Cultural Policy*, 7(2), 355-368. <https://doi.org/10.1080/10286630009358150>

- Belfiore, E. (2004). *The methodological challenge of cross-national research: comparing cultural policy in Britain and Italy* [research papers n.º 8]. Centre for Cultural Policy Studies, University of Warwick. <http://wrap.warwick.ac.uk/52357/>
- Bonet, L. y Zamorano, M. M. (2020). Cultural policies in illiberal democracies: a conceptual framework based on the Polish and Hungarian governing experiences. *International Journal of Cultural Policy*, 27(5), 559-573. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1806829>
- Borin, E. (2016). *Public-Private Partnership in the Cultural Sector: A Comparative Analysis of European Models* [tesis doctoral]. Università degli Studi di Ferrara. <https://hdl.handle.net/11392/2403506>
- Breux, S. Collin, J.-P. y Négrier, E. (2007). Political Rescaling and Municipal Cultural Public Policies: A Comparison of France and Québec. *International Journal of Urban and Regional Research*, 31(1), 128-145. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2006.00706.x>
- Cunha, K. P. L. y Shiach, M. (2020). Creative hubs and cultural policies: a comparison between Brazil and the United Kingdom. *European Journal of Cultural Management and Policy*, 10(2), 21-38. <https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/handle/123456789/69254>
- Daloz, J. P. (2010). *The Sociology of Elite Distinction: From Theoretical to Comparative Perspectives*. Palgrave Macmillan.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (2005). A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *Revista de Administração de Empresas*, 45(2), 74-89. <https://ideas.repec.org/a/fgv/eaerae/v45y2005i2a37123.html>
- Doustaly, C. y Roy, V. (2022). A Comparative Analysis of the Economic Sustainability of Cultural Work in the UK since the COVID-19 Pandemic and Examination of Universal Basic Income as a Solution for Cultural Workers. *Journal of Risk and Financial Management*, 15(5), 1-17. <https://doi.org/10.3390/jrfm15050196>
- Dubois, V. (2015). Cultural Policy Regimes in Western Europe. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, 2(5), 460-465. <https://doi.org/10.1016/b978-0-08-097086-8.10419-2>
- Dubois, V. y Laborier, P. (2003). The «social» in the institutionalisation of local cultural policies in France and Germany. *International Journal of Cultural Policy*, 9(2), 195-206. <https://doi.org/10.1080/1028663032000119233>
- Garcia, J. L. Lopes, J. T. Martinho, T. D. Neves, J. S. Gomes, R. T. y Borges, V. (2016). Mapping cultural policy in Portugal: From incentives to crisis. *International Journal of Cultural Policy*, 24(5), 577-593. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1248950>
- Gattinger, M. y Saint-Pierre, D. (2008). Can national cultural policy approaches be used for sub-national comparisons? An analysis of the Québec and Ontario experiences in Canada. *International Journal of Cultural Policy*, 14(3), 335-354. <https://doi.org/10.1080/10286630802281921>
- Hagood, L. B. (2016). *A paradigm change: The case for private philanthropy in the arts in Germany, the Netherlands, and France*. Council on Foundations. <https://cof.org/content/paradigm-change-case-private-philanthropy-arts-germany-netherlands-and-france>
- Harris, L. C. (2016). Film distribution as policy: current standards and alternatives. *International Journal of Cultural Policy*, 24(2), 236-255. <https://doi.org/10.1080/10286632.2016.1156100>
- Henriques, C. H. y Elias, S. R. (2022). Interconnections between the cultural and creative industries and tourism: challenges in four Ibero-American capital cities. *International Journal of Culture, Tourism and Hospitality Research*, 16(1), 337-351. <https://doi.org/10.1108/IJCTHR-02-2021-0036>
- Hylland, O. M. Burri, M. Gidlund, K. L. Handke, C. Rodríguez Morató, A. Oakley, K. Primorac, J. y Uzelac, A. (2022). Pandemic cultural policy. A comparative perspective on COVID-19 measures and their effect on cultural policies in Europe. *International Journal of Cultural Policy*, 30(1), 81-100. <https://doi.org/10.1080/10286632.2022.2154342>
- Hylland, O. M. y Primorac, J. (2023). Rapids and backwaters: Comparing digital cultural policies. En O. M. Hylland y J. Primorac (eds.), *Digital Transformation and Cultural Policies in Europe* (pp. 182-196). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003334576>
- Kawashima, N. (1995). Comparing cultural policy: Towards the development of comparative study. *The European Journal of Cultural Policy*, 1(2), 289-307. <https://doi.org/10.1080/10286639509357987>
- Kim, J.-H. Jung, S.-H. Roh, J.-S. y Choi, H.-J. (2021). Success Factors and Sustainability of the K-Pop Industry: A Structural Equation Model and Fuzzy Set Analysis. *Sustainability*, 13(11), artículo 5927. <https://doi.org/10.3390/su13115927>
- Klusoňová, M. y Urbanová, M. (2014). Cultural Policy, Theatre Related Legislation and «Quality of Life». *The Macrotheme Review*, 3(8), 52-62. https://macrotheme.com/yahoo_site_admin/assets/docs/5MR38KI.26782535.pdf
- Koop, K., Louargant, S., Amilhat Szary, A.-L., Saez, G., Landabidea Urresti, X., Ortega Nuere, C., San Salvador del Valle, R. y Cuenca Cabeza, M. (2010). *Artists Moving & Learning. European Report*. PACTE-CNRS y Deusto. <https://shs.hal.science/halshs-00576666v1>
- Kotsur, L. (2023). Comparative Analysis of the Cultural Policy of Lithuania and Ukraine at the end of the 20th – beginning of the 21st century. *East European Historical Bulletin*, (29), 212-222. <https://doi.org/10.24919/2519-058X.29.292934>
- Lazzaro, E. y Noonan, D. (2020). A comparative analysis of US and EU regulatory frameworks of crowdfunding for the cultural and creative industries. *International Journal of Cultural Policy*, 27(5), 590-606. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1776270>

- Lee, H.-K. Ling-Fung Chau, K. y Terui, T. (2021). The COVID-19 crisis and «critical juncture» in cultural policy: a comparative analysis of cultural policy responses in South Korea, Japan and China. *International Journal of Cultural Policy*, 28(2), 145-165. <https://doi.org/10.1080/10286632.2021.1938561>
- Levac, D. Colquhoun, H. y O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies: advancing the methodology. *Implementation Science*, (5), artículo 69. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69>
- Lichbach, M. I. y Zuckerman, A. S. (1997). Research Traditions and Theory in Comparative Politics: An Introduction. En M. I. Lichbach y A. S. Zuckerman (eds.), *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure* (pp. 3-18). Cambridge University Press.
- Looseley, D. (2011). Notions of popular culture in cultural policy: a comparative history of France and Britain. *International Journal of Cultural Policy*, 17(4), 365-379. <https://doi.org/10.1080/10286632.2010.541907>
- Mangset, P. (2016). El principio de «arm's length» y el sistema de financiación de las artes. Una aproximación comparativa. *Debats: Revista de Cultura, Poder i Societat*, 130(2), 53-72. <https://revistadebats.net/article/view/1675>
- McCall, V. (2016). Exploring the Gap between Museum Policy and Practice: a Comparative analysis of Scottish, English and Welsh Local Authority Museum Services. *Museum & Society*, 14(1), 98-115. <https://doi.org/10.29311/mas.v14i1.678>
- Melo, D. (2015). Festa popular e identidade nacional nos dois lados do Atlântico durante o século XX. *Estudos Ibero-Americanos*, 41(1), 181-200. <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2015.1.20422>
- Messerlin, P. y Parc, J. (2020). The myth of subsidies in the film industry: a comparative analysis of European and US approaches. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 33(4), 474-489. <https://doi.org/10.1080/013511610.2020.1811650>
- Mlitz, K. y van den Hoogen, Q. L. (2021). A value based approach to assessing changes in cultural policies. *Cultural Trends*, 32(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/09548963.2021.2012424>
- Mulcahy, K. V. (1998). Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 27(4), 247-263. <https://doi.org/10.1080/10632929809597270>
- Mulcahy, K. V. (2006). Cultural Policy: Definitions and Theoretical Approaches. *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 35(4), 319-330. <https://doi.org/10.3200/JAML.35.4.319-330>
- Mulcahy, K. V. (2017). *Public culture, cultural identity, cultural policy: Comparative perspectives*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-43543-9>
- O'Brien, D. y Miles, S. (2010). Cultural policy as rhetoric and reality: a comparative analysis of policy making in the peripheral north of England. *Cultural Trends*, 19(1-2), 3-13. <https://doi.org/10.1080/09548961003695940>
- OCDE (2022). *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries (Local Economic and Employment Development - LEED)*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/991bb520-en>
- O'Hagan, J. (2014). European statistics on cultural participation and their international comparability. *International Journal of Cultural Policy*, 22(2), 291-303. <https://doi.org/10.1080/10286632.2014.973870>
- Pfeifere, D. (2022). The Issues of Defining and Classifying Cultural Centres. *Economics and Culture*, 19(2), 28-37. <https://doi.org/10.2478/jec-2022-0013>
- Purhonen, S. y Wright, D. (2013). Methodological Issues in National-Comparative Research on Cultural Tastes: The Case of Cultural Capital in the UK and Finland. *Cultural Sociology*, 7(2), 257-273. <https://doi.org/10.1177/1749975512473462>
- Rius-Ulldemolins, J. Pizzi, A. y Rubio-Arostegui, J. A. (2019). European models of cultural policy: towards European convergence in public spending and cultural participation? *Journal of European Integration*, 41(8), 1045-1067. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1645844>
- Rius-Ulldemolins, J. y Rubio-Arostegui, J. A. (2011). The governance of national cultural organisations: comparative study of performance contracts with the main cultural organisations in England, France and Catalonia (Spain). *International Journal of Cultural Policy*, 19(2), 249-269. <https://doi.org/10.1080/10286632.2011.638981>
- Rius-Ulldemolins, J. Rubio-Arostegui, J. A. y Patricio, M. (2024). Model of cultural policy and the governance and management of cultural institutions: comparative analysis of three European opera houses. *Cultural Trends*, 34(1), 125-144. <https://doi.org/10.1080/09548963.2024.2320658>
- Rykkja, A. y Bonet Agustí, L. (2023). Adjudicació de fons de contrapartida al micromecenatge cultural per part dels governs: una anàlisi comparativa exploratòria dels casos espanyol i suec. *Debats: Revista de Cultura, Poder i Societat*, 137(1), 116-141. <http://doi.org/10.28939/iam.debats-137-1.7>
- Sakolsky, R. (1991). Toward the creation of a democratic cultural policy: A comparative analysis of the alliance for cultural democracy (U. S.) and another standard (U. K.). *New Political Science*, 10(1), 81-95. <https://doi.org/10.1080/07393149108429647>
- Schuster, J. M. D. (1985). *Supporting the arts: An international comparative study. Canada, Federal Republic of Germany, France, Italy, Great Britain, Netherlands, Sweden, United States*. ERIC Clearinghouse. <https://eric.ed.gov/?id=ED257740>
- Schuster, J. M. D. (1987). Making Compromises to Make Comparisons in Cross-national Arts Policy Research. *Journal of Cultural Economics*, (11), 1-36. <https://doi.org/10.1007/BF00711860>

- Srakar, A. Čopič, V. y Verbič, M. (2018). European cultural statistics in a comparative perspective: index of economic and social condition of culture for the EU countries. *Journal of Cultural Economics*, (42), 163-199. <https://doi.org/10.1007/s10824-017-9312-2>
- Toepler, S. y Zimmer, A. (2002). Subsidizing the arts: Government and the arts in Western Europe and the United States. En D. Crane, N. Kawashima y K. Kawasaki (eds.), *Global Culture: Media, Arts, Policy, and Globalization* (pp. 29-48). Routledge.
- Tóth, Á. (2011). The transformation of the Hungarian cultural policy: A 20-year perspective. *Society and Economy*, 33(3), 555-573. <https://doi.org/10.1556/socec.2011.0010>
- Tóth, Á. (2012). Franciaország és Magyarország kultúrafinanszírozásának összehasonlító elemzése. *Competitio*, 11(1), 50-67. <https://doi.org/10.21845/comp/2012/1/4>
- Tricco, A. C. Lillie, E. Zarin, W. O'Brien, K. K. Colquhoun, H. Levac, D. Moher, D. Peters, M. D. J. Horsley, T. Weeks, L. Hempel, S. Akl, E. A. Chang, C. McGowan, J. Stewart, L. Hartling, L. Aldcroft, A. Wilson, M. G. Garritty, C. Lewin, S. et al. (2018). PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and Explanation. *Annals of Internal Medicine*, 169(7), 467-473. <https://doi.org/10.7326/m18-0850>
- Wang, Y. Hearn, G. Mathews, S. y Hou, J. (2022). Networks, collaboration and knowledge exchange in creative industries: A comparative analysis of Brisbane and Shenzhen. *Creative Industries Journal*, 17(1), 88-112. <https://doi.org/10.1080/17510694.2022.2057062>
- Wenzelburger, G. y Jensen, C. (2022). Comparative Public Policy Analysis: Shortcomings, Pitfalls, and Avenues for the Future. *Politische Vierteljahresschrift*, (63), 295-313. <https://doi.org/10.1007/s11615-022-00390-x>
- Widdersheim, M. M. Koizumi, M. y Larsen, H. (2020). Cultural policy, the public sphere, and public libraries: a comparison of Norwegian, American, and Japanese models. *International Journal of Cultural Policy*, 27(3), 358-376. <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1751142>
- Wiesand, A. J. (2002). Comparative Cultural Policy Research in Europe: A Change of Paradigm. *Canadian Journal of Communication*, 27(2-3), 369-378. <https://doi.org/10.22230/cjc.2002v27n2a1308>
- Wong, W. (2016). Comparative Public Policy. En A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-9). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5_253-1
- Zamorano, M. M. Rius-Ulldemolins, J. y Bonet, L. (2018). Autonomía y cooperación en los modelos federalizantes de política cultural. Análisis comparativo de los casos de Alemania, EEUU, Canadá, Suiza, Reino Unido y España. *Política y Sociedad*, 55(1), 189-210. <https://doi.org/10.5209/POSO.54214>
- Zamorano, M. M. Rius-Ulldemolins, J. y Klein, R. (2014). ¿Hacia un modelo sudamericano de política cultural? Singularidades y convergencias en Uruguay, Paraguay y Chile en el siglo XXI. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (96), 5-34. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9466>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 11-06-2024
Modificado: 01-11-2024
Aceptado: 02-12-2024
Publicación anticipada: 03-02-2025
Publicado: 17-07-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11393>
Páginas: 27-43

Referencia: Ros-Medina, J. L. y Mayor Balsas, J. M. (2025). El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 27-43. <https://doi.org/10.24965/gapp.11393>

El derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género

The right of access to public information in Spain from a gender perspective

Ros-Medina, José Luis

Red Académica de Gobierno Abierto Internacional (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2903-6632>

secretariaraga@cedes.org.ar

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor internacional *cum laude* en Sociedad, Desarrollo y Relaciones Laborales por la Universidad de Murcia. Secretario ejecutivo de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional (RAGA) y coordinador de España. Actualmente es coordinador académico del máster universitario de Administración Electrónica y Gobierno Abierto de la Universidad Internacional de La Rioja. También es director del Congreso Internacional de Estado Abierto y Gobernanza, coorganizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y RAGA Internacional.

Mayor Balsas, José Manuel

Universidad de Murcia. Departamento de Sociología (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5433-3415>

josemanuel.mayor@um.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor del Departamento de Sociología de la Universidad de Murcia (UM). Doctor en Ciencia Política y Administración Pública (UM). Autor de diversos artículos de investigación y de capítulos de obras colectivas. Sus líneas de investigación principales son la transparencia, la participación ciudadana y la perspectiva de género. Ha participado como investigador en diversos proyectos de investigación y contratos con entidades públicas.

RESUMEN

Objetivos: los trabajos que estudian el derecho de acceso a la información pública en España desde una perspectiva de género son escasos y, además, los que lo hacen utilizan un análisis puramente descriptivo y focalizado en la Administración General del Estado. Por ello, con el presente trabajo se pretende dar un pequeño paso hacia adelante aportando evidencia empírica a este respecto. **Metodología:** se parte de una base de datos creada a partir del propio derecho de acceso y se utilizan una serie de indicadores y análisis estadísticos. **Resultados:** existe un sesgo de género, tanto en las solicitudes como en las reclamaciones de acceso a la información pública ante la Administración General del Estado y las comunidades autónomas a favor de los hombres. En el conjunto de las comunidades autónomas, las mujeres obtienen unas respuestas significativamente peores en rendimiento que los hombres, tanto por las Administraciones territoriales como por los órganos de control. **Conclusiones:** se pone de relieve la necesidad y la importancia de articular una respuesta en la gestión del derecho de acceso en España con perspectiva de género.

PALABRAS CLAVE

Transparencia; derecho de acceso; información pública; órganos de control; igualdad.

ABSTRACT

Objectives: The studies examining the right of access to public information in Spain from a gender perspective are scarce, and moreover, those that examine it, employ a purely descriptive analysis focused on the General State Administration. Therefore, the aim of this work is to take a small step forward by providing empirical evidence in this regard. **Methodology:** Based on a database created from the right of access itself, and through a series of indicators and statistical analyses. **Results:** There is a gender bias: both in requests and complaints for access to public information before the General State Administration and the Autonomous Communities in favor of men. Across all Autonomous Communities, where women receive significantly poorer responses in performance than men, both from territorial administrations and control bodies. **Conclusions:** The need for and importance of developing a response to the management of the right of access in Spain with a gender perspective is highlighted.

KEYWORDS

Transparency; right of access; public information; control institutions; equality.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO. 3. METODOLOGÍA. 3.1. OBJETIVOS E HIPÓTESIS. 3.2. MUESTRA. 3.3. DESCRIPCIÓN DE LOS INDICADORES. 3.4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

La transparencia constituye uno de los objetivos y logros que ha de caracterizar a una sociedad moderna en aras de la equidad social y la eficiencia económica (Lizcano, 2012), apareciendo a su vez como una solución legitimadora de alto rendimiento y coste relativamente bajo (Villoria, 2014). Florini (2007) la define como el grado en que la información está disponible para las personas externas y que les permite evaluar y/o tener voz informada en las decisiones públicas.

La transparencia gubernamental equivale a abrir el gobierno a través de vías como el acceso a los registros del gobierno, la divulgación de la información y las reuniones abiertas o la protección de denunciantes (Curto-Rodríguez, 2020; Piotrowski, 2007). Para Vishwanath y Kaufmann (2001) la definición de transparencia se basa en concretar una serie de atributos que debe de tener información confiable y oportuna para ser considerada como tal, siendo éstos la exhaustividad, la relevancia, la calidad y la fiabilidad; y señalan, además, que para ser efectiva la información debe ser justa, confiable, oportuna, completa, consistente y presentada en términos claros y simples. Esta definición ha sido ampliada posteriormente por otros autores que han centrado su atención en la disponibilidad de la información relevante y la viabilidad de acceso y difusión para evaluar las instituciones en cuanto a reglas, operaciones y resultados (Bauhr y Grimes, 2012); o han fijado como criterios exigibles de la información la disponibilidad, visibilidad, inferenciabilidad, precisión y facilidad en el acceso (Michener, 2015; Michener y Bersch, 2013).

En este sentido, y fruto del crecimiento de los macrodatos, han ido surgiendo diversas cuestiones sobre su acceso y control (Ubaydullaeva, 2024). El derecho de acceso a la información pública (DAIP) tiene un papel especialmente relevante, puesto que las áreas que tengan un interés en ser ocultadas por una acción política o administrativa desleal hacia el interés general, con mayor probabilidad no estarán puestas a disposición de la ciudadanía mediante la transparencia activa o estarán ocultas detrás de los datos publicados (Fox, 2007). Además, el derecho de acceso es un elemento de gran importancia para una de las herramientas de lucha contra la corrupción más eficaces, el periodismo de investigación. Igualmente, es fundamental que exista no solo una norma que obligue a que este derecho se respete, sino instituciones de control con medios, independencia y capacidad respecto de los organismos que deben controlar, así como el desarrollo de una sanción efectiva ante los incumplimientos (Rezzoagli, 2015; Villoria y Cruz, 2017).

Las investigaciones previas sobre el derecho de acceso a la información pública en España se han enmarcado casi exclusivamente en la disciplina deld, centrándose en cuestiones como la protección de los

¹ Los autores agradecen tanto a los evaluadores anónimos como al equipo editorial de la revista GAPP sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

datos de carácter personal (Ortega Giménez *et al.*, 2021; Guichot, 2017; Troncoso, 2011), los límites de acceso a la información (Barrero, 2022; Cotino, 2021; Martín, 2019) o la aplicación de ambos supuestos para la justificación jurídica de las resoluciones de inadmisión y denegación (Blanes, 2017; Fernández y Sierra, 2019).

Sin embargo, ¿usan mujeres y hombres el derecho de acceso a la información pública en los mismos términos? ¿La transparencia, la ley que la regula y el impacto de la propia norma genera información útil para las mujeres? ¿Existen condiciones preexistentes que puedan limitar dicho derecho? Hasta la fecha, los trabajos que aportan información a este respecto tanto en España (Delgado, 2018; Pano *et al.*, 2022) como en el resto de países (Alcaíno y Maturana, 2017; Forest, 2018; García, 2021) no abundan y, en la mayoría de los casos, realizan un análisis meramente descriptivo a partir de las escasas estadísticas disponibles en los portales web de determinadas instituciones públicas. Por ello, con el presente trabajo se pretende dar un pequeño paso hacia adelante, aportando evidencia empírica a este respecto desde una perspectiva política y sociológica y transitando de las normativas a sus rendimientos, supliendo así el vacío existente en la literatura.

El trabajo se ha estructurado del siguiente modo: en primer lugar, se realiza una breve revisión de la literatura sobre el derecho de acceso a la información desde una perspectiva de género; posteriormente, se propone un estudio exploratorio, donde se detallan los objetivos y las hipótesis, la muestra utilizada, se describen tanto las variables como el modelo y se concluye con los resultados obtenidos; y, por último, se exponen las conclusiones que, a modo de resumen, realizan un balance de los aspectos más relevantes de la investigación desarrollada.

2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Uno de los sesgos elementales desarrollados en la literatura en ciencias sociales es el sesgo de género (Díaz y Dema, 2013), situándose, además, como uno de los más importantes que puede tener la Administración pública en el trato con sus administrados (Alfama, 2015). Si bien el acceso a la información es un derecho fundamental consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en muchos países el pleno disfrute de dicho derecho –y sus innumerables beneficios potenciales– está limitado a la mitad de la población (Neuman, 2016) o no se recoge en su ordenamiento, como es el caso de España (Piñar, 2014). Naciones Unidas considera que, después de la pobreza y la violencia, el tercer gran desafío al que enfrentan las mujeres en los países en desarrollo es la falta de acceso a la información (Primo, 2003).

Las políticas de transparencia podrían actuar como un mecanismo para prevenir la discriminación, ya que podrían visibilizar sesgos y prácticas que limitan la incorporación de las mujeres en determinados ámbitos (Castaño, 2016; Tapia, 2023). En concreto, el derecho de acceso a la información pública es una herramienta que contribuye a una mayor equidad de género (Alcaíno y Maturana, 2017), pudiendo ayudar a las mujeres a tomar decisiones más efectivas sobre educación, atención médica y producción agrícola, participar más plenamente en la vida pública, enfrentarse a prácticas corruptas, ayudar a reducir las brechas de género y, en definitiva, a reducir las disparidades de género y las limitaciones tradicionales que históricamente las han mantenido desempoderadas y privadas de sus derechos (Neuman, 2016, 2022).

Tal y como señala Tapia (2023), en veinte años de política de transparencia no se cuenta con datos públicos que nos permitan evaluar el derecho de acceso a la información desde una perspectiva de género. La literatura señala que las mujeres no pueden ejercer el derecho de acceso a la información con la misma frecuencia, facilidad y tasa de éxito que los hombres. Además, se pueden encontrar –dependiendo de la cultura de sus países– con una serie de obstáculos a la hora de su acceso, como son i) un menor conocimiento de cómo acceder a información pública; ii) menor confianza en el sistema para buscar dicha información; iii) un menor nivel educacional –y en algunos casos, mayor analfabetismo–; iv) unos mayores costes de movilidad, relacionados con el transporte o desplazamiento a la institución; v) mayores restricciones de tiempo asociadas a la carga de trabajo en el hogar y cuidado de sus hijas e hijos, o vi) un menor acceso a internet y, por ende, a los mecanismos remotos del ejercicio del propio derecho (Alcaíno y Maturana, 2017; Neuman, 2016). A ello habría de sumarse dos importantes sesgos: i) el que se encuentra en los algoritmos destinados a mejorar los servicios a la ciudadanía, dado que la mayor parte del acceso a la información se realiza a través de estos, pudiendo producir las respuestas que ofrecen discriminación hacia las mujeres –y también hacia las minorías– (Benítez-Eyzaguirre, 2020; Forest, 2018), y ii) el sesgo de género existente en los procesos de programación y diseño de herramientas de inteligencia artificial (Caliskan *et al.*, 2017).

No obstante, es obligación de los poderes públicos desarrollar políticas y acciones que incidan en ello, puesto que no se podrá hablar de transparencia sin la incorporación de las mujeres como sujetos activos y protagonistas de la misma (Delgado, 2018). Por ello, resulta sorprendente –y casi una burla a las mujeres y a la igualdad– que el más reciente derecho fruto de la libertad de expresión, el derecho a la transparencia –regulado en España por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIBG), por la que se amplía y refuerza la transparencia de la actividad pública– haya olvidado la perspectiva de género al no cumplir con el más básico requisito de la desagregación por sexo o el cuestionamiento de las categorías estereotipadas de los roles de género (Benítez-Eyzaguirre, 2019, 2020).

Las políticas públicas de acceso a la información y a las nuevas tecnologías de comunicación a menudo son ciegas a la dimensión del género (Commission Working Group on Broadband and Gender, 2013). Una política de datos inclusiva desde el punto de vista de género debe presentar la información desagregada para permitir conocer los valores absolutos y la comparación de la situación de las mujeres y los hombres (Benítez-Eyzaguirre, 2020), tal y como lo hace, por ejemplo, la propuesta de D'Ignazio y Klein (2020), quienes pretenden abordar la ciencia de los datos desde una perspectiva feminista que implique una forma de pensar sobre los datos, tanto sus usos como sus límites, que esté informada por la experiencia directa, por un compromiso con la acción y por el pensamiento feminista interseccional. Se debe de considerar, por tanto, de gran interés el analizar si una política de acceso a la información pública puede contribuir a que estas desigualdades disminuyan o, por el contrario, se mantengan o acentúen (Alcaíno y Maturana, 2017), pues de suceder esto último se podría hablar de una reproducción de los factores de desigualdad social entre sexos que son, precisamente, los que se pretenden combatir con las políticas de género y a favor de la igualdad de hombres y mujeres (Delgado, 2018).

Forest (2018), tras analizar el derecho de acceso a la información pública en la Unión Europea concluye que i) ninguno de los organismos a cargo de garantizar el ejercicio de dicho derecho en la UE desarrolla sus actividades desde una perspectiva de género; ii) solo seis organismos –todos *ombudsman*– incluyen un área sobre igualdad, género o discriminación por razón de sexo dentro de su mandato, y iii) de estos, solo cuatro –Dinamarca, Grecia, Lituania y Polonia– presentan evidencias de actividades jurisprudenciales en relación con la igualdad, pero ninguno en relación con el DAIP. García (2021), por otro lado, examina y señala para diferentes países de Latinoamérica algunas relaciones sensibles entre el género y el uso del derecho de acceso a la información pública, como son i) el grado de consistencia y desarrollo de los sistemas de DAIP –puesto que su fortaleza es una condición básica para incrementar la participación de las mujeres en el ejercicio de este derecho–; ii) la educación de la población, dado que en países donde se observa la existencia de graves brechas educativas en la población femenina la consideración y uso del DAIP se obstaculiza; iii) el manejo de las TIC, y iv) la diferente participación laboral femenina respecto de la masculina.

Si se aplica dicho esquema para el caso de España, se podría señalar respecto del primer punto que los datos del DAIP facilitados por el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado² muestran que del total de solicitudes de derecho de acceso clasificadas (67837), el 30,49 % fueron realizadas por mujeres, frente al 64,33 % realizadas por hombres y el 5,18 % por personas jurídicas. Este balance negativo resulta injustificado si la transparencia, la ley que la regula y el impacto de la propia norma, generase información útil para las mujeres (Ruíz-Rico, 2023), hecho que no sucede al no obligar la ley de transparencia española a desagregar los datos por género (Pano *et al.*, 2022). Por otro lado, y respecto a la educación, según los últimos datos disponibles, el porcentaje de mujeres graduadas en educación superior en 2021 fue de un 54,2 %, frente a un 45,8 % de los hombres, y el nivel de formación en educación superior de ellas es del 44,7 %, frente al 37,5 % de ellos³. En lo referente al uso de las TIC, la revolución de las tecnologías de la información y la comunicación supuso que desde los años noventa la transparencia pudiera ser una realidad viable (Florini, 2000; Stiglitz, 2003), hasta el punto de que hoy día en España, el 92,38 % de las presentaciones de solicitudes de acceso se realiza mediante procedimientos electrónicos, frente a un 7,62 %

² Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado (2024). Datos del derecho de acceso a la información pública. Recuperado de: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Datos-derecho-de-acceso.html

³ INE (2023). Nivel de formación de la población adulta (de 25 a 64 años). Recuperado de: [https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925481659&p=%5C&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalle¶m3=1259924822888#:~:text=En%202023%2C%20un%2038%2C8,\(nivel%200%2D2\)](https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925481659&p=%5C&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout¶m1=PYSDetalle¶m3=1259924822888#:~:text=En%202023%2C%20un%2038%2C8,(nivel%200%2D2))

que se lleva a cabo a través de papel⁴. Sin embargo, tras considerar las variables que aluden al uso de internet en los últimos tres meses y al uso frecuente de internet, el INE⁵ señala que no hay diferencias en España entre hombres y mujeres, por lo que la primera brecha digital estaría superada. Dicha conclusión estaría en la misma línea de los autores que señalan que los sesgos de género en la actividad de internet y su uso no siempre se consideran relacionados con el género en sí, sino con otros factores socioeconómicos, tendiendo, dichos sesgos a desaparecer con el tiempo (Bimber, 2000). Sin embargo, los análisis más recientes muestran justo lo contrario, esto es, que no han desaparecido y que tienden a persistir (Martin y Goggin, 2016). Esto ha provocado que se empiece a debatir sobre la segunda brecha digital, entendiendo por esta la capacidad de pasar con celeridad de una frontera tecnológica a la siguiente en el dominio de las TIC, si bien dicha brecha podría no tener mucha relevancia en cuanto al uso de los sistemas de DAIP, puesto que precisamente uno de los objetivos que persiguen es proponer sistemas de acceso lo más sencillos y amigables posibles (García, 2021). Por último, y respecto a la diferente participación laboral femenina respecto de la masculina, las mujeres se han ido incorporando al espacio público, no sin poca dificultad, pero, sin embargo, el hombre no lo ha hecho de la misma manera en el espacio privado, lo que se traduce en una inevitable desigualdad en el uso del tiempo (Delgado, 2018). Las últimas encuestas realizadas en este sentido muestran cómo las mujeres dedican más del doble del tiempo que los hombres a tareas como el hogar y la familia⁶, lo que sumado al trabajo remunerado se asocia a un aumento de la dificultad de acceso al DAIP. Tal y como Delgado (2018) señala, si las mujeres no ocupan el espacio público en igualdad de condiciones y no están presentes en ámbitos públicos de debates y de toma de decisiones, ¿se puede esperar que asuman el DAIP de la misma manera que los hombres?

3. METODOLOGÍA

3.1. Objetivos e hipótesis

El objetivo del presente trabajo es abordar el estudio de la resistencia a la transparencia en la Administración General del Estado (AGE), las Administraciones territoriales (CC.AA.) y los organismos de control de la transparencia (OCT) desde una perspectiva de género. Para ello, se utilizarán dos niveles de agregación de las unidades de análisis: i) las solicitudes y reclamaciones individuales considerando las características de quienes las realizan, y ii) la AGE, las CC.AA. y los OCT, con el fin de contrastar las siguientes hipótesis de partida:

- H₁. La Administración General del Estado registra un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- H₂. Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- H₃. Los órganos de control de la transparencia registran un sesgo de género del reclamante en su gestión del derecho de acceso a la información.

3.2. Muestra

Para poder contrastar dichas hipótesis se precisa de datos desagregados por sexo, pues solo de este modo se podrán construir indicadores de género que muestren la situación de hombres y mujeres. Para ello, se ha procedido a la elaboración de una base de datos unificada que incluyese, por un lado, las solicitudes de acceso a la información registradas en España en el marco nacional y autonómico y, por otro lado, las reclamaciones sobre el acceso a la información, con el objetivo de desarrollar un conocimiento completo de la gestión del derecho de acceso. Mientras que en el primero de los casos se ha excluido el ámbito local

⁴ Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado (2024). Datos del derecho de acceso a la información pública. Recuperado de: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Datos-derecho-de-acceso.html

⁵ INE (2023). Brecha digital de género. Recuperado de: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925530071&p=%5C&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayot¶m1=PYSDetalle¶m3=1259924822888

⁶ Instituto de las Mujeres (2012). Mujeres en Cifras: conciliación, usos del tiempo. Recuperado de: <https://www.inmujeres.gob.es/MujerCifras/Conciliacion/UsosdelTiempo.htm>

por ser inmanejable en la práctica –puesto que supondría ejercer el derecho de acceso hacia los más de 8000 ayuntamientos españoles–, en el segundo se han incluido los ámbitos nacional, autonómico y local, dado que este último no puede generar, en base a la LTAIBG, una instancia de control del derecho de acceso, sino que debe vincularse a la establecida a nivel autonómico o nacional en caso de convenio con el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) de su comunidad autónoma.

En lo que a las solicitudes de acceso a la información se refiere, es importante tener presente que dichos datos no son objeto de publicación en los distintos portales webs de las respectivas Administraciones autonómicas en un gran número de casos; es más, la mayoría de Administraciones autonómicas que lo hacen no publican los microdatos, sino el nivel agregado en las variables que consideran relevantes o publican directamente todas las resoluciones ante las solicitudes, como es el caso de La Rioja. Solo algunas Administraciones territoriales y organismos de control de la transparencia (OCT) lo hacen, como el CTBG, que sí publica en formato Excel información unificada sobre todas las reclamaciones recibidas. No obstante, incluso en estos casos no hay criterios unificados de publicación para hacer interoperables los datos o, al menos, comparables.

Es, por tanto, a partir de los microdatos cuando se puede desarrollar un conocimiento sobre las relaciones que se establecen entre las distintas variables relativas al derecho de acceso y se puede profundizar en la verificación de las hipótesis planteadas. De este modo se llevó a cabo un conjunto de solicitudes de acceso a la información hacia los Gobiernos autonómicos y nacional, y hacia los OCT, con el fin de obtener los microdatos necesarios para ello.

En este sentido, durante los años 2019 y 2020 se realizaron 18 solicitudes de acceso a las Administraciones autonómicas y nacional sobre su gestión del derecho de acceso, obteniendo 18 respuestas, 16 de acceso total a la información, un acceso parcial y una ampliación de plazo. Estas respuestas no fueron suficientes y se realizaron tanto reclamaciones como repeticiones de las propias solicitudes por entender que existía la posibilidad de que no se hubiese comprendido el objeto y, por ello, no se hubiese proporcionado información suficiente. Los casos en los que se repitieron las solicitudes fueron Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León y Galicia.

Sin embargo, para la creación de una base de datos completa no solo se precisaba que todas las Administraciones inquiridas facilitasen el acceso a la información, sino que, además, lo hiciesen con la calidad y exhaustividad suficiente requerida, lo que no sucedió para un total de ocho comunidades autónomas: Andalucía, Aragón, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia y La Rioja, no pudiendo ser sus datos finalmente empleados en la presente investigación. Para los casos de Andalucía y Galicia no se obtuvo información alguna, dado que las respuestas a nuestras solicitudes de acceso no concedieron la información requerida, mientras que para el resto de los casos no se obtuvo el género de las personas solicitantes debido a que dichas CC.AA. no recopilaban al tiempo de realizar nuestro trabajo de campo la citada variable. Esto ya es un hecho relevante en sí mismo, puesto que tantas CC.AA. consideren irrelevante el dato del género pone de manifiesto la invisibilización de la problemática de la disparidad de género en las Administraciones públicas españolas.

Por otra parte, y respecto a la creación de una base de datos relativa a las reclamaciones presentadas ante los OCT sobre resoluciones con las que las y los solicitantes no están conformes –pudiendo ser estas por denegación del acceso a la información, por estimación de un acceso parcial, por inadmisión, por remisión de una información considerada insuficiente (sea de acceso total o parcial) o debido la aplicación del silencio administrativo negativo–, se ha de poner de manifiesto el hecho de que la calidad de las respuestas de los OCT fue muy superior a la de las Administraciones territoriales. En este caso, cabe destacar que 4 OCT no facilitaron los datos relativos al género de las personas reclamantes de acceso a la información (Aragón, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Galicia), y ello debido, al igual que en el caso de ocho CC.AA. para las solicitudes, a que no recopilaban dicha variable en sus formularios de reclamación. No obstante, que sea la mitad de los casos indica que, en general, la gestión de la información es mucho más exigente en el nivel de estos organismos.

Además, durante dicho periodo se remitió a los diferentes OCT una hoja de cálculo con el análisis respectivo que previamente se había realizado sobre su configuración institucional. Dicha evaluación fue remitida a los nueve órganos de control autonómicos propios (Andalucía, Aragón, Canarias, Baleares, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, Navarra y País Vasco), a los dos órganos de control autonómicos dependientes de otros más generales (Galicia y Castilla y León) y al nacional, el CTBG. De ellos se obtuvo respuesta del CTBG y de los OCT de Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y Región de Murcia, y no así de Galicia y País Vasco.

Por último, ha de tenerse presente que el tiempo que comprenden ambas bases de datos es distinto para cada Administración pública territorial y para cada OCT, ajustándose al proceso de solicitud de acceso y de respuesta por parte de cada una y de cada uno de estos, encontrándose finalmente el marco temporal para dichas bases entre los años 2014 y 2020.

3.3. Descripción de los indicadores

Con el fin de abordar el estudio de la resistencia a la transparencia desde una perspectiva de género en la AGE, las Administraciones territoriales (CC.AA.) y los OCT se presentan las unidades de análisis en dos niveles de agregación. Por un lado, se estudian las solicitudes y reclamaciones individuales considerando las características de quienes las realizan, a qué organismos van dirigidas y las respuestas que obtienen; por otro lado, se toman como unidades de análisis a la AGE, las CC.AA. y los OCT para contrastar las hipótesis planteadas.

Para ello, se parte del rendimiento en la gestión del derecho de acceso de las Administraciones territoriales y órganos de control –que hace alusión al grado de apertura demostrado por las Administraciones territoriales o cualquier otro organismo público en la gestión del derecho de acceso– y se utilizan una serie de indicadores empleados en trabajos previos (Ros-Medina, 2024):

- El *tiempo promedio de respuesta*., que recoge el número de días que transcurren desde la fecha en la que se registra la solicitud de acceso a la información o la reclamación, hasta la fecha en la que esta es respondida:.
- El índice de rendimiento del derecho de acceso., un índice construido a partir de las solicitudes aceptadas, las solicitudes aceptadas parcialmente, las solicitudes inadmitidas, las solicitudes denegadas, y el total de solicitudes de la siguiente forma: Tal y como está construido, su puntuación puede oscilar entre 0 a 100, siendo 0 el menor nivel de apertura y transparencia en el derecho de acceso y 100 el mayor nivel.
- El índice binario de acceso., que toma el valor 1 si las respuestas son positivas, esto es, accesos totales y parciales, o el valor 0 si las respuestas son negativas, es decir, denegaciones, inadmisiones o silencios; teniendo presente que cuando se alude al se hace en términos del porcentaje de respuestas bajo la categoría de positivas.

Tanto para el IRDA como para el IBA no se espera que ningún sujeto evaluado alcance la puntuación máxima, puesto que siempre existirán argumentos razonables para denegar, inadmitir o aceptar parcialmente parte de las solicitudes de acceso recibidas. No obstante, se considera que se trata de métricas sólidas para realizar comparaciones entre sujetos, sobre todo cuando éstos tienen ámbitos de actuación equivalentes, como pueden ser las comunidades autónomas.

3.4. Resultados y discusión

En primer lugar, se aborda el posible sesgo de género que se puede introducir en la gestión de las solicitudes de acceso y las reclamaciones ante los OCT por parte de las Administraciones territoriales nacional y autonómica en función de las características de las y los solicitantes, diferenciando, además, entre la AGE y las CC.AA., al entender que las diferencias entre ambas son notables (tabla 1).

Para ello, se ha calculado el *índice de participación de género*, que describe el peso específico de hombres y mujeres sobre el total de solicitudes y reclamaciones respetivamente, siendo IPG.H la participación de hombres y IPG.M la participación de mujeres; y el *índice de feminización* (IF), que señala cuántas veces geométricamente es mayor la cantidad de solicitudes y reclamaciones de mujeres sobre hombres.

En lo que respecta a la distribución por género de las y los solicitantes de acceso en España, se observa un predominio en término medio del género masculino sobre el femenino –66,5 % frente al 33,5 % respectivamente– en el conjunto de datos disponible, esto es, nueve CC.AA. Solo en un caso, el de Baleares, se aprecia una equiparación al 50 % con un IF de 1 para el periodo considerado. La AGE, por otra parte, presenta un sesgo masculino incluso mayor, con un 74,7 % frente al 25,3 % (IF = 0,3). Por tanto, y a raíz de los datos obtenidos, se observa cómo el derecho de acceso es fundamentalmente ejercido en España por hombres, con una proporción de 3 a 1 en el mejor de los casos.

Al analizarlo desde el prisma de las y los reclamantes ante los OCT, nuevamente se observa un sesgo hacia los reclamantes varones, que supone un 74,5 % frente al 25,4 % en el caso de las CC.AA. (IF = 0,3), y un 82,8 % frente al 17,2 % en el caso de la AGE (IF = 0,2), lo que pone de manifiesto el hecho de que las diferencias de género en el derecho de acceso se agudizan incluso más a la hora de realizar reclamaciones sobre el mismo.

Por tanto, se produce una contracción generalizada de la presencia femenina en las reclamaciones de acceso respecto de las solicitudes, que da cuenta de hasta qué punto en el derecho de acceso está infrarrepresentado el género femenino y se produce un sesgo en su contra. Solo una región ve elevada la proporción de mujeres en las reclamaciones respecto de las solicitudes, la Región de Murcia, donde la proporción pasa del 70,1 % para hombres y del 29,9 % para mujeres (IF = 0,4), al 42,8 % y 57,2 % (IF = 1,3) respectivamente, siendo, además, la comunidad autónoma donde mayor proporción de mujeres se registra en las reclamaciones. En cambio, hay otros casos en los que existe una mayor desproporción de género entre las reclamaciones y las solicitudes, como por ejemplo Baleares, donde las solicitudes se sitúan en un 49,9 % y 50,1 % (IF = 1), y las reclamaciones en un 81,6 % y un 18,4 % respectivamente (IF = 0,2). No obstante, conviene tener presente el hecho de que las reclamaciones pueden suponer en algunas CC.AA. un número pequeño de casos, por lo que la insistencia de una sola persona en realizar dichas reclamaciones puede desequilibrar la balanza.

TABLA 1. SEXO DE LAS Y LOS SOLICITANTES Y RECLAMANTES POR ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL (2014-2020)

Solicitantes de acceso					Reclamantes ante los OCT				
AA. territorial	Total	IPG.H (%)	IPG.M (%)	IF	AA. territorial	Total	IPG.H (%)	IPG.M (%)	IF
–	–	–	–	–	OCT Andalucía	1651	79,2	20,8	0,3
Asturias	457	68,5	31,5	0,5	CTBG Asturias	122	76,2	23,8	0,3
Baleares	454	49,9	50,1	1,0	OCT Baleares	118	81,6	18,4	0,2
–	–	–	–	–	OCT Canarias	376	72,8	27,2	0,4
Cantabria	229	76,5	23,5	0,3	CTBG Cantabria	182	79,7	20,3	0,3
Castilla y León	860	59,4	40,6	0,7	–	–	–	–	–
C.-La Mancha	447	61,4	38,6	0,6	CTBG C.-La Mancha	267	77,9	22,1	0,3
Cataluña	2346	71,5	28,5	0,4	OCT Cataluña	1590	77,8	22,2	0,3
–	–	–	–	–	CTBG Extremadura	139	87,8	12,2	0,1
–	–	–	–	–	CTBG Madrid	567	70,1	29,9	0,4
R. de Murcia	802	70,1	29,9	0,4	OCT Murcia	383	42,8	57,2	1,3
Navarra	250	61,3	38,7	0,6	OCT Navarra	50	81,6	18,4	0,2
País Vasco	262	79,9	20,1	0,3	OCT País Vasco	162	86,2	13,8	0,2
–	–	–	–	–	CTBG La Rioja	32	81,3	18,8	0,2
–	–	–	–	–	CTBG Ceuta	53	32,1	67,9	2,1
–	–	–	–	–	CTBG Melilla	25	92,0	8,0	0,1
–	–	–	–	–	CTBG*	86	74,4	25,6	0,3
Media CC.AA.	678,5	66,5	33,5	0,5	Media CC.AA.	362,6	74,5	25,4	0,3
AGE	17.678	74,7	25,3	0,3	CTBG AGE	2436	82,8	17,2	0,2

Nota: * Sin competencias.

Fuente: elaboración propia.

Tres son las causas que, a priori, podrían explicar estas diferencias entre ambos sexos en lo referente a las solicitudes de acceso a la información y a las reclamaciones en detrimento de las mujeres: i) su desconocimiento sobre la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, las instituciones y los portales; ii) la escasa utilidad que pudieran encontrar en los datos publicados, y iii) su descontento o insatisfacción con los portales que ofrecen dichos datos.

En lo que al primer punto se refiere, según el *Barómetro* 3187 del CIS⁷, el 51 % de las mujeres encuestadas afirmó no conocer ni haber oído hablar de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ni del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (71,3%), y tan solo el 22,3 % señaló conocer la página web del portal de transparencia de la Administración del Estado, frente al 43,4 %, el 66,2 % y el 27,6 % de los hombres, respectivamente. No obstante, cuando se les preguntó a las personas que conocen este último si consultaron o visitaron en alguna ocasión dicha página web, el 21,2 % de las mujeres señaló que sí, frente al 18,7 % de los hombres. Además, cuando se les animaba a responder cuántas veces, aproximadamente, lo habían visitado, el 16,4 % de las mujeres señaló que lo había hecho 11 veces o más, mientras que el porcentaje de hombres que señaló esto fue del 9,7 %. Por tanto, y a partir de estos datos, se puede deducir que las mujeres, pese a conocerlo menos, lo utilizan en mayor medida, lo que hace presuponer que si se realizase un esfuerzo para ampliar entre las mujeres el conocimiento respecto al portal, su utilización sería, con toda seguridad, mayor que el de los hombres.

En lo que respecta a la utilidad de los datos publicados, los hombres presentan un mayor porcentaje de las solicitudes en las unidades de información de Transparencia de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, Protección de Datos, Interior y Defensa –por este orden–, mientras que las mujeres lo hacen en las unidades de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, Igualdad, Educación y Formación Profesional, e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, donde solamente en el caso de las unidades de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones las mujeres realizan más solicitudes que los hombres –55,17 % frente al 40,05 % de estos y el 4,78 % de las personas jurídicas⁸–.

Por último, y en lo que respecta a un posible descontento con los portales web, los últimos datos disponibles que recogieron información sobre el nivel de satisfacción con la página web del Portal de la Transparencia de la Administración del Estado⁹ mostraron unas diferencias entre hombres y mujeres a priori no significativas al señalar el 46,8 % de los hombres estar muy satisfecho o bastante satisfecho con dicho portal, frente al 44,2 % de las mujeres. Sin embargo, tanto en la última *Encuesta de satisfacción* del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado (Gobierno de España, 2023), como en la *Encuesta de satisfacción sobre los servicios* elaborada por el CTBG (2020), pese a preguntar a las personas encuestadas si la información que buscaba se encuentra de forma comprensible, si le resultaba fácil la tramitación de una solicitud de derecho de acceso o la valoración de la atención recibida en el último contacto. No se recoge el sexo de la persona encuestada, de lo que se deriva que el propio Ministerio presupone que i) no se trata de un dato de interés y/o ii) no debe de haber diferencias entre hombres y mujeres en lo que respecta a la satisfacción con el portal y los servicios del CTBG.

Si se analiza la evolución de estos sesgos durante el periodo 2014-2020 (gráfico 1), el que alude a las solicitudes de acceso parece que va remitiendo con el paso del tiempo, tanto en el conjunto de las CC.AA. de las que se dispone de datos como en la AGE, donde se pasa de 17,7 % de solicitudes femeninas en 2014 a un 27,4 % en 2018 y a un 41,4 % en 2019, aunque los datos de dicho ejercicio corresponden solamente al mes de enero. En lo que respecta, por otro lado, al sesgo de las reclamaciones, su evolución es, aunque de forma muy lenta, positiva en su corrección. Las reclamaciones realizadas por las mujeres a la AGE (CTBG) han pasado de un 14,6 % en 2015 al 23,5 % en 2019, mientras que las CC.AA. han registrado el pico máximo de reclamaciones femeninas en 2018 con el 31,1 %, si bien en 2019 se redujo hasta el 19,9 %.

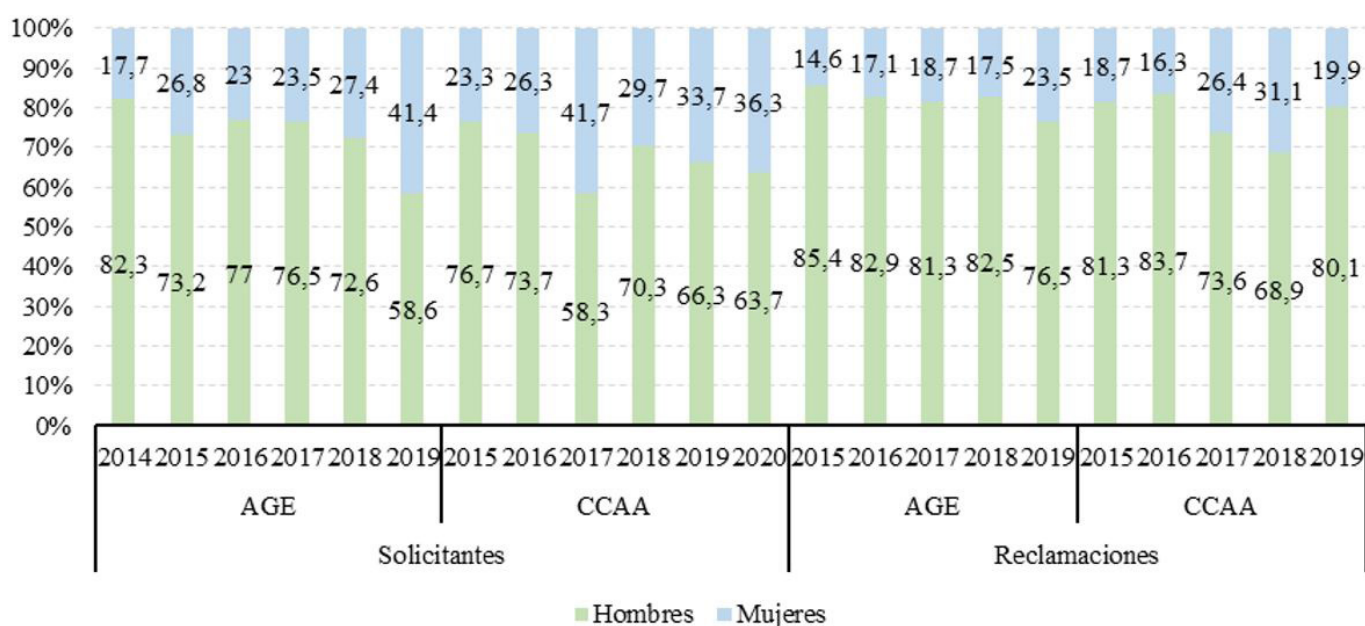
⁷ CIS (2017). Avance de resultados del estudio 3187 Barómetro de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3187-barometro-de-septiembre-de-2017->

⁸ Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado (2024). Datos del Derecho de acceso a la información pública. Recuperado de: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Datos-derecho-de-acceso.html

⁹ CIS (2017). Avance de resultados del estudio 3187 Barómetro de septiembre de 2017. Recuperado de: <https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3187-barometro-de-septiembre-de-2017->

De este modo, la evidencia recogida en el presente trabajo evidencia que en España, hasta la fecha, se realiza un uso mayoritariamente masculino del derecho de acceso, si bien este fenómeno está prácticamente invisibilizado, como se pone de manifiesto en el hecho de que en muchos de los casos no se recoja ni tan siquiera la variable género en los formularios de solicitud o reclamación.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LAS DIFERENCIAS DE GÉNERO DE LOS SOLICITANTES DE ACCESO Y RECLAMANTES PARA LA AGE Y LAS CC.AA. (2014-2020)



Fuente: elaboración propia.

No obstante, sería de interés comprobar si se observan diferencias en cuanto a la gestión, tal y como sucede con el desigual acceso al derecho de la información. Por ello, se plantean las siguientes hipótesis:

- H_1 . La AGE registra un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.
- H_2 . Las Administraciones territoriales autonómicas registran un sesgo de género en la gestión de las solicitudes de acceso a la información.

Para contrastar dichas hipótesis se han realizado pruebas T de Student de comparación de medias tomando como unidad de análisis las solicitudes de acceso a la información y comparando la media de tiempo de respuesta a las solicitudes presentadas por hombres y mujeres. Además, se realiza una regresión logística binaria tomando como variable dependiente el IBA para determinar si existen diferencias significativas en cuanto al rendimiento de la respuesta, puesto que esta es la variable más relevante para determinar si la respuesta a las mujeres es efectivamente peor que la respuesta a los hombres. Dichas pruebas se han llevado a cabo mediante el paquete estadístico SPSS, versión 27.0.1.0.

En lo que a la AGE se refiere, las pruebas T de Student de comparación de medias (prueba de Levene de igualdad de varianzas y prueba T para la igualdad de medias) muestran cómo las medias son muy similares tanto para el tiempo –31,91 días de tiempo medio de respuesta para los solicitantes masculinos y 31,98 días de media para las solicitantes femeninas, una diferencia que no es significativa estadísticamente–, como para el *índice de rendimiento del derecho de acceso* (IRDA), 74 puntos, tal y como se refleja en las tablas 2 y 3.

El IBA, por otro lado, tampoco refleja diferencias significativas de género tras realizar la regresión logística binaria tomando como variable independiente el género para la AGE ($B = 0,011$; Err Std. 0,043; Sig. 0,793; Exp (B): 1,011), siendo las respuestas afirmativas para las solicitantes femeninas del 72,4 % y las de los solicitantes masculinos del 72,6%; por lo que se puede afirmar que las diferencias no son significativas en ningún caso a partir de los datos utilizados.

TABLA 2. ESTADÍSTICAS DE GRUPO EN FUNCIÓN DEL GÉNERO PARA LA AGE Y LAS CC.AA.

	Sexo	N	Media	Desv. Desviación	Desv. Error promedio
AGE					
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Hombre	10.624	74	0,354	0,003
	Mujer	3.531	74	0,354	0,005
Días entre el registro y la resolución	Hombre	11.378	31,91	36,001	0,338
	Mujer	3.852	31,98	35,721	0,576
CC.AA.					
Índice de Rendimiento del Derecho de Acceso	Hombre	2.762	82	0,327	0,006
	Mujer	1.278	81	0,332	0,009
Días entre el registro y la resolución	Hombre	2.810	34,29	39,102	0,738
	Mujer	1.336	34,07	45,353	1,241

Fuente: elaboración propia.**TABLA 3. PRUEBA T DE MUESTRAS INDEPENDIENTES EN FUNCIÓN DEL GÉNERO PARA LA AGE Y LAS CC.AA. (DÍAS ENTRE EL REGISTRO Y LA RESOLUCIÓN)**

		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar
AGE	Se asumen varianzas iguales	6,866	0,009	−0,101	15228	0,920	−0,067	0,670
	No se asumen varianzas iguales	–	–	−0,101	6687,3	0,920	−0,067	0,667
CC.AA.	Se asumen varianzas iguales	1,033	0,309	0,159	4144	0,874	0,218	1,370
	No se asumen varianzas iguales	–	–	0,151	2308,3	0,880	0,218	1,444

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al conjunto de las CC.AA., si se emplea la prueba T de Student para muestras independientes se observa que las medias de tiempo entre el registro y la resolución vuelven a ser muy similares: si a los hombres se les contesta en promedio en 34,29 días (N = 2.810, Desv. Desviación: 39,102, Desv. Error promedio: 0,738), a las mujeres lo hacen en promedio en 34,07 días (N = 1.336, Desv. Desviación: 45,353, Desv. Error promedio: 1,241). En cuanto al IRDA, la media es superior para los solicitantes –con 70 puntos–, mientras que las solicitantes obtienen 67 puntos. Al comparar las proporciones según el IBA, si los solicitantes hombres reciben un 84,3 % de respuestas afirmativas y un 15,7 % de respuestas negativas, las solicitantes mujeres reciben un 81,4 % de respuestas afirmativas y un 18,6 % de negativas.

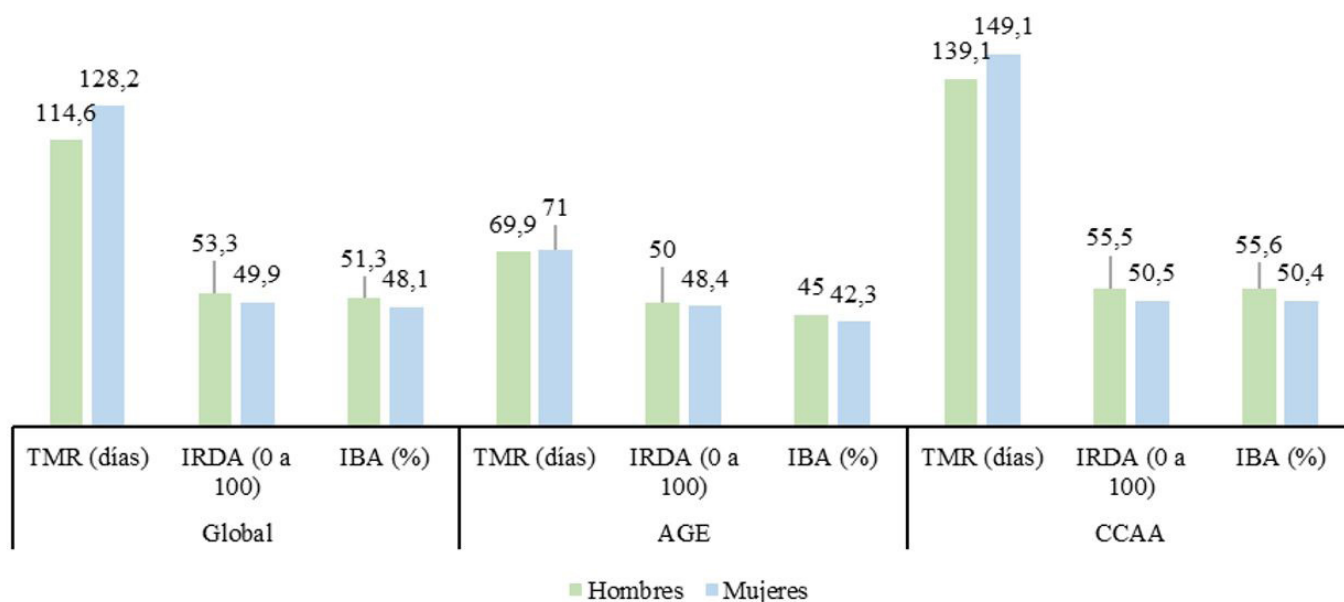
En este caso, sin embargo, tras realizar la regresión logística binaria tomando como variable independiente el género para las CC.AA., se encuentran diferencias significativas en cuanto al género se refiere (B = 0,192; Err Std. 0,092; Sig. 0,036; Exp (B): 1,211), teniendo 1,2 veces más ocasiones de recibir una respuesta positiva en el caso de los solicitantes varones que de las solicitantes mujeres. Por tanto, se observa

que las diferencias en la gestión del derecho de acceso son significativas en cuanto al rendimiento o calidad de respuesta, perjudicando en mayor medida a las mujeres que a los hombres en el conjunto de las CC.AA. analizadas.

Llegados a este punto el planteamiento es el siguiente: ¿estas asimetrías en la demanda se corresponden –al igual que sucediera en el caso de las solicitudes– con un sesgo en la oferta, esto es, en la respuesta que reciben las reclamaciones de acceso ante los OCT? Si así fuera, podríamos encontrarnos ante un círculo vicioso en el que el derecho de acceso fuese un derecho eminentemente masculino y del que se desalentaría a las mujeres solicitantes al recibir éstas peores respuestas.

De este modo, y en lo que a las reclamaciones ante los OCT se refiere, se pretende comprobar la hipótesis H_3 : los OCT registran un sesgo respecto del género del reclamante en su gestión del derecho de acceso a la información. Para ello, se replican las mismas pruebas estadísticas que en el caso anterior: prueba T de Student para comprobar si existen diferencias significativas por género en cuanto a las medias de tiempo, análisis de las diferencias en las medias en IRDA y regresión logística binaria para comprobar las diferencias por género en cuanto al IBA.

GRÁFICO 2. DIFERENCIAS POR GÉNERO EN EL TIEMPO PROMEDIO Y EN EL RENDIMIENTO DE RESPUESTA A LAS RECLAMACIONES EN LA AGE Y LAS CC.AA.



Fuente: elaboración propia.

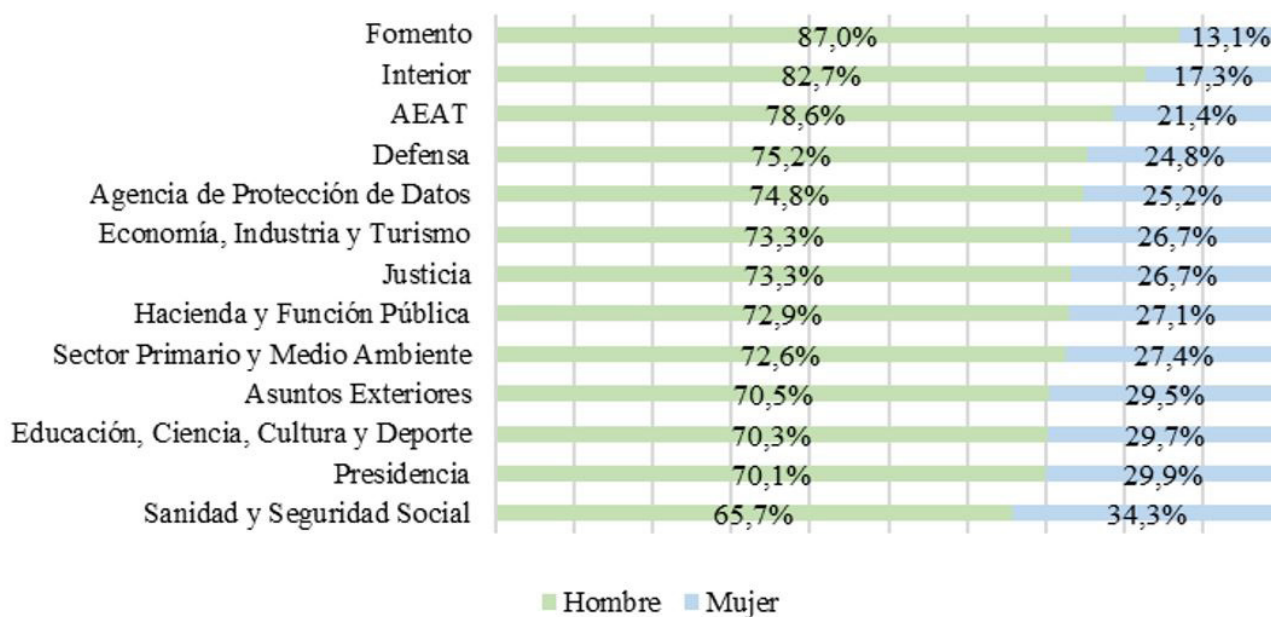
La prueba T de Student muestra que, para el género, las diferencias entre medias de tiempo de respuesta son significativas (114,6 días de media para los hombres y 128,2 días para las mujeres), perjudicando, del mismo modo, a las mujeres las diferencias para IRDA (49,9 puntos frente a 53,3). Además, si se profundiza en el contraste a escala territorial, la Prueba T para muestras independientes indica que, de nuevo, las diferencias entre hombres y mujeres no se dan en el nivel nacional sino en el autonómico (tabla 4). El tiempo de respuesta en la AGE es de 69,9 días para los hombres y 71 para las mujeres, mientras que se obtiene una media de 50 puntos en IRDA para los solicitantes varones y 48,4 para las solicitantes mujeres. En cambio, las diferencias son mucho más notables para la escala autonómica y resultan significativas: 139,1 días de media para contestar a los solicitantes y 149,1 días de media para contestar a las solicitantes, mientras que en IRDA se obtienen 55,5 puntos para los solicitantes y 50,5 para las solicitantes. Del mismo modo, tras realizar la regresión logística binaria se llega a la misma conclusión: las diferencias solo son significativas para el caso de las CC.AA. ($B = 0,208$; Err Std. 0,074; Sig. 0,005; Exp (B): 1,231), y no así para la gestión que de las reclamaciones para la AGE realiza el CTBG ($B = 0,108$; Err Std. 0,112; Sig. 0,333; Exp (B): 1,114).

TABLA 4. PRUEBA T DE MUESTRAS INDEPENDIENTES EN FUNCIÓN DEL GÉNERO PARA LA AGE Y LAS CC.AA. (RECLAMACIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ANTE LOS OCT)

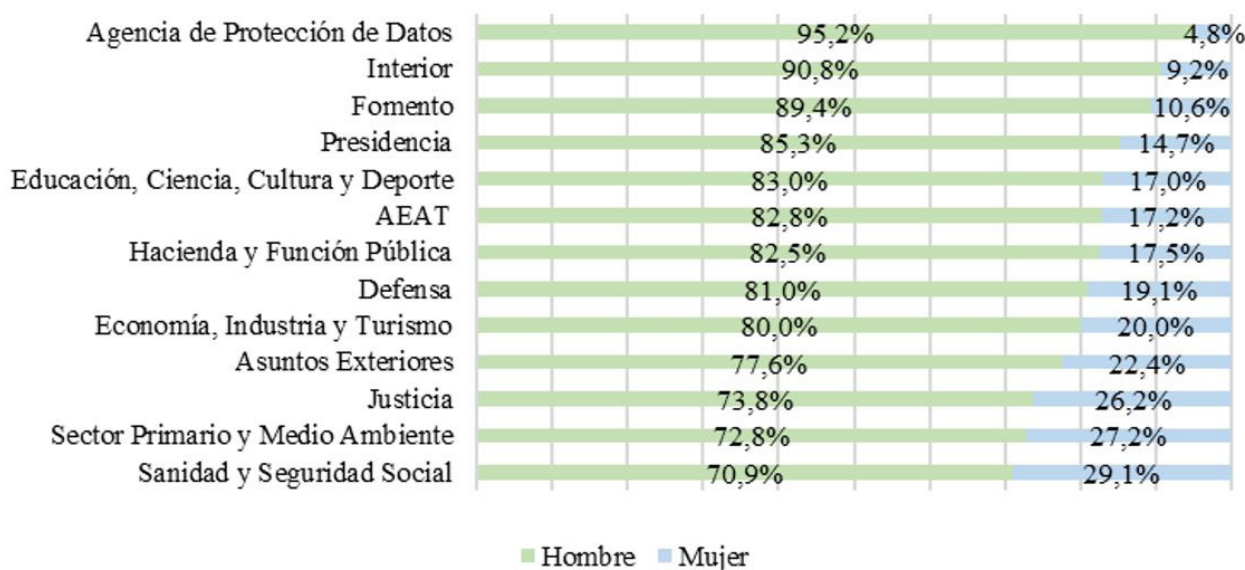
		F	Sig.	t	gl	Sig. (bilateral)	Diferencia de medias	Diferencia de error estándar
AGE	Se asumen varianzas iguales	5,872	0,015	-0,798	2417	0,425	-1,069	1,339
	No se asumen varianzas iguales	–	–	-0,842	635,126	0,400	-1,069	1,269
CC.AA.	Se asumen varianzas iguales	4,331	0,037	-2,376	4793	0,018	-9,978	4,199
	No se asumen varianzas iguales	–	–	-2,288	1790,909	0,022	-9,978	4,362

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las diferencias temáticas en las solicitudes y reclamaciones entre hombres y mujeres, se ha procedido a agrupar los ministerios existentes a lo largo del período para conformar conjuntos temáticos en la AGE, dando como resultado 13 conjuntos institucionales, 11 de ellos correspondientes a agrupaciones de ministerios y 2 a la Agencia Española de Protección de Datos y a la Agencia Española de Administración Tributaria, ya que ambas están desglosadas tanto para las solicitudes como para las reclamaciones en las bases de datos. Como se puede apreciar en los gráficos 3 y 4, las diferencias son importantes, desde Sanidad y Seguridad Social, donde las mujeres representan el 34,32 % de las solicitudes y el 29,07 de las reclamaciones, ambas siendo los resultados con mejor disparidad, hasta Interior o Fomento, donde las solicitudes están en 17,29 % y el 13,05 % y el 9,21 % y el 10,58 %, respectivamente. Se perciben diferencias, de nuevo relacionadas con el papel de la mujer en los cuidados (Sanidad y Seguridad Social) y la educación y el cuidado de los hijos e hijas (Educación, Ciencia, Cultura y Deporte), aunque otras relaciones, como la establecida con Presidencia, no están tan claras. Por último, en la parte baja de la tabla se encuentra la representación más sobredimensionada de hombres relacionada con áreas históricamente masculinas, como la Defensa, Interior o Fomento.

GRÁFICO 3. SOLICITUDES POR GÉNERO (PORCENTAJE)

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 4. RECLAMACIONES POR GÉNERO (PORCENTAJE)

Fuente: elaboración propia.

Estos resultados, sin embargo, como sucede en la mayoría de los trabajos realizados en el ámbito de las ciencias sociales, han de tomarse con cautela dado que el estudio realizado ha contado con una serie de limitaciones. En primer lugar, tal y como se ha comentado, no se ha podido contar con una base completa a nivel de España, puesto que no solo se precisaba que todas las Administraciones inquiridas facilitasen el acceso a la información, sino que, además, lo hiciesen con la calidad y exhaustividad suficiente requerida, lo que no sucedió para un total de 8 comunidades autónomas y 4 OCT, en la mayoría de casos porque ni siquiera recopilan la variable de género en sus formularios para estos actos administrativos. Y, en segundo lugar, se ha tener presente que en el caso de las CC.AA. cada Administración pública territorial contestó con un conjunto de variables que en muy pocos casos comprendían el conjunto global de variables que se precisaban, por lo que realizar las pruebas estadísticas previstas con todas las variables para la escala autonómica hubiera significado excluir muchos casos de forma totalmente arbitraria, dando lugar a resultados inconsistentes.

4. CONCLUSIONES

En la actualidad son escasas las investigaciones que se centran en estudiar el derecho de acceso a la información pública desde una perspectiva de género, realizándose estas, además, a partir de análisis exclusivamente descriptivos. Con el presente trabajo se pretende ir un paso más allá al aportar evidencia empírica a este respecto utilizando, a su vez, un doble nivel de agregación de las unidades de análisis al contemplar i) las solicitudes y reclamaciones individuales considerando las características de quienes las realizan, y ii) los posibles sesgos de género en la gestión de las solicitudes y reclamaciones de acceso a la información de la Administración General del Estado, las Administraciones territoriales y los organismos de control de la transparencia, supliendo, de este modo, el vacío existente en la literatura.

Con tal objetivo, y pese a las limitaciones mencionadas, se construyó la primera base de datos nacional hasta la fecha sobre la gestión del derecho de acceso en España, poniendo precisamente en valor el propio derecho de acceso como herramienta no solo de transparencia y rendición de cuentas, sino también de investigación social.

A partir de dicha muestra, y tras la elaboración de una serie de indicadores y la realización de una serie de procedimientos estadísticos –pruebas T de Student de comparación de medias y regresiones logísticas binarias– se llegó a la conclusión de que existe un sesgo de género i) tanto en las solicitudes como en las reclamaciones de acceso a la información pública ante la AGE y las CC.AA. a favor de los

hombres como ii) en el conjunto de las CC.AA., donde las mujeres obtienen unas respuestas significativamente peores en rendimiento que los hombres tanto por las Administraciones territoriales como por los órganos de control.

Tal y como señala Neuman (2022), la promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información requiere de un esfuerzo concertado de las organizaciones internacionales y los Gobiernos nacionales. En este sentido, los resultados hallados pondrían de relieve la necesidad y la importancia de articular una respuesta en la gestión del derecho de acceso en España con perspectiva de género, primero, para incentivar el uso de dicho derecho por parte las mujeres y, segundo, y para el caso autonómico, evaluar, detectar y corregir los posibles sesgos y tratos desfavorables hacia ellas.

De mantenerse las asimetrías detectadas, el derecho de acceso sería un derecho incompleto, lastrado, sesgado y sin aspiraciones a convertirse en un verdadero derecho fundamental. Debe de ser la propia Administración y los poderes políticos los que garanticen las circunstancias de igualdad necesarias para que toda la población pueda ejercer este derecho, puesto que de no ser así, no solamente se estaría limitando el poder transformador de la transparencia, sino que crearía un efecto rebote, contrario a lo que se pretende, generando una discriminación que conllevaría mayor desigualdad entre las ciudadanas y los ciudadanos en los ámbitos de la participación pública (Delgado, 2018).

En próximas investigaciones, no obstante, sería interesante comprobar si existen diferentes significativas entre los resultados obtenidos en este trabajo y los documentos de trabajo y los informes sobre la equidad de género en el acceso a la información que redactan las propias CC.AA. Asimismo, sería conveniente –además de considerar las limitaciones mencionadas– replicar el análisis incluyendo, por ejemplo, un cuestionario a personas que hayan ejercido derechos de acceso con el fin de valorar su satisfacción, entre otras variables, desde una perspectiva de género, y llevándolo a cabo, a su vez, con datos más completos en el tiempo para comprobar si los hallazgos aquí encontrados son sólidos y si el sesgo de género en la respuesta del derecho de acceso en la escala autonómica detectado se ha mantenido o corregido.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcaíno Palma, P. y Maturana Zúñiga, C. (2017). Género y derecho de acceso a la información. Análisis exploratorio de las principales barreras y diferencias para su ejercicio en Chile. *Revista Española de la Transparencia*, (4), 125-149. <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/180>
- Alfama Guillén, E. (2015). Género, poder y Administraciones públicas: sobre la (im)posibilidad del cambio hacia una mayor igualdad. Una revisión de la literatura. *Revista Española de Ciencia Política*, (39), 263-287. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38506>
- Barrero Rodríguez, C. (2022). El derecho de acceso a la información pública. Algunas cuestiones sobre las que reflexionar ante una posible modificación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En J. Bermúdez Sánchez (coord.), *La reforma de la regulación de transparencia y buen gobierno en España* (pp. 157-188). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2012). *What is Government Transparency? New Measures and Relevance for Quality of Government* [working paper series, 16]. The Quality of Government Institute. <http://hdl.handle.net/2077/38960>
- Benítez-Eyzaguirre, L. (2019). Ética y transparencia para la detección de sesgos algorítmicos de género. *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 25(3), 1307-1320. <https://doi.org/10.5209/esmp.66989>
- Benítez-Eyzaguirre, L. (2020). La invisible perspectiva de género en la transparencia. En J. Sierra-Rodríguez y M. Sánchez de Diego (coords.), *Transparencia y participación para un gobierno abierto* (pp. 347-360). El Consultor de los Ayuntamientos.
- Bimber, B. (2000). Measuring the gender gap on the Internet. *Social Science Quarterly*, 81(3), 868-876.
- Blanes Climent, M. A. (2017). Comentarios al artículo 24 –reclamación ante el consejo de transparencia y buen gobierno– y a la adicional primera –regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública–. En A. Troncoso Reigada (dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (pp. 1396-1422). Civitas.
- Caliskan, A., Bryson, J. J. y Narayanan, A. (2017). Semantics derived automatically from language corpora contain human-like biases. *Science*, 356(6334), 183-186. <https://doi.org/10.1126/science.aal4230>
- Castaño Collado, C. (2016). La nueva gestión pública y las políticas de igualdad de género en las universidades. *Investigaciones Feministas*, 7(2), 225-245. <https://doi.org/10.5209/INFE.54566>
- Commission Working Group on Broadband and Gender (2013). *Doubling digital opportunities: Enhancing the inclusion of women and girls in the information society*. ITU y UNESCO. <https://cnlearning.apc.org/resources/doubling-digital-opportunities-enhancing-the-inclusion-of-women-girls-in-the-information-society/>

- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2020). *Encuesta de satisfacción con los servicios del CTBG: informe de resultados*. Recuperado de: <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:9f8428ff-c41e-4006-878b-c162326a9249/informe-encuesta-satisfaccion-2020.docx>
- Cotino Hueso, L. (2021). Los derechos fundamentales de acceso a la información pública, sus límites y la supletoriedad de la legislación general de transparencia. En L. Cotino Hueso y A. Boix Palop (coords.), *Los límites al derecho de acceso a la información pública* (pp. 22-64). Tirant lo Blanch.
- Curto-Rodríguez, R. (2020). Gobiernos autonómicos españoles y transparencia activa de sus repositorios digitales: Una revisión taxonómica. *Política y Sociedad*, 57(2), 543-565. <https://doi.org/10.5209/poso.68119>
- D'Ignazio, C. y Klein, L. F. (2020). *Data feminism*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/11805.001.0001>
- Delgado Morales, F. (2018). Derecho de acceso y brecha de género. *Revista Española de la Transparencia*, (6), 19-27. <https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/25>
- Díaz Martínez, C. y Dema Moreno, S. (eds.) (2013). *Sociología y género*. Tecnos.
- Fernández Salmerón, M. y Sierra Rodríguez, J. (2019). Inadmisión y necesidad de reelaboración ante el derecho de acceso a la información pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (11), 56-74. <https://doi.org/10.24965/real.v0i11.10581>
- Florini, A. (2000). Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? En *Annual World Bank Conference on Development Economics* (pp. 163-184). World Bank. https://ink.library.smu.edu.sg/soass_research/2092
- Florini, A. (2007). *The right to know: Transparency for an open world*. Columbia University Press. <https://doi.org/10.7312/flor14158>
- Forest, M. (2018). *Derecho de acceso a la información e igualdad de género. Una reflexión desde Europa*. Programa [herramientas EUROsociAL n.º 13]. EUROsociAL. <https://eurosoci.al.eu/biblioteca/doc/derecho-de-acceso-a-la-informacion-e-igualdad-de-genero/>
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- García Quesada, A. I. (2021). *Incorporación del enfoque de género en los sistemas y políticas de transparencia y acceso a la información pública en América Latina* [herramientas EUROsociAL n.º 58]. EUROsociAL. <https://eurosoci.al.eu/biblioteca/doc/incorporacion-del-enfoque-de-genero-en-los-sistemas-y-politicas-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-america-latina/>
- Gobierno de España (2023). Informe final de resultados. Encuesta de satisfacción del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado. *Portal de la Transparencia*. https://transparencia.gob.es/transparencia/es/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/Contacte-con-nosotros/EncuestadeSatisfaccion.html
- Guichot Reina, E. (2017). Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información. *Cuadernos de Derecho Local*, (44), 12-47.
- Lizcano Álvarez, J. (2012). Transparencia. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (3), 160-166. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2127>
- Martín Delgado, I. (2019). El derecho de acceso a la información pública. En I. Martín Delgado (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 107-145). Iustel.
- Martin, F. y Goggin, G. (2016). Digital transformations? Gendering the end user in digital government policy. *Journal of Information Policy*, 6(1), 436-459. <https://doi.org/10.5325/jinfopoli.6.2016.0436>
- Michener, G. (2015). Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. *World Development*, (74), 184-196. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016>
- Michener, G. y Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity*, 18(3), 233-242. <https://doi.org/10.3233/IP-130299>
- Neuman, L. (2016). The right of access to information: Exploring gender inequities. *IDS Bulletin*, 47(1), 83-98. <https://doi.org/10.19088/1968-2016.108>
- Neuman, L. (2022). *Promoción de la equidad de género en el derecho de acceso a la información*. UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381684_spa
- Ortega Giménez, A., Lorente Martínez, I. y Heredia Sánchez, L. S. (2021). *Problemas que el COVID-19 plantea en el trinomio protección de datos, transparencia y movilidad: aportación de soluciones prácticas desde la ciencia jurídica*. Aranzadi.
- Pano, E., Magre, J., Pons, L. y Casajuana, S. (2022). Institutional transparency and gender: Analysing the municipalities of the Barcelona Metropolitan Area. *Information Polity*, 27(1), 79-95. <https://doi.org/10.3233/IP-200300>
- Piñar Mañas, J. L. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública: algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Revista Catalana de Dret Públic*, (49), 1-19. <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.29>
- Piotrowski, S. J. (2007). *Governmental transparency in the path of administrative reform*. State University of New York Press. <https://doi.org/10.1353/book5187>
- Primo, N. (2003). *Gender issues in the information society*. UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000132967>
- Rezzoagli, B. A. (2015). La ubicación institucional de las agencias anticorrupción: un debate vigente. *Políticas Públicas*, 8(2), 85-99. <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/politicas/article/view/2282>

- Ros-Medina, J. L. (2024). Solicitudes de acceso a la información pública en España e influencia político-institucional (2014-2020). *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (187), 105-126. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.187.107-128>
- Ruíz-Rico, C. (2023). El derecho a transparencia desde una perspectiva de género. *Revista Española de la Transparencia*, (16), 65-93. <https://doi.org/10.51915/ret.293>
- Stiglitz, J. E. (2003). On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. En M. J. Gibney (ed.), *Globalizing rights: The Oxford amnesty lectures 1999* (pp. 115-156). Oxford University Press.
- Tapia Reyes, J. E. (2023). Perspectiva de género y derecho de acceso a la información en México: explorando las experiencias de las mujeres desde las solicitudes de acceso a la información. *Open Heroines*. <https://openheroines.org/blog/perspectiva-de-genero-y-derecho-de-acceso-a-la-informacion-en-mexico-explorando-las-experiencias-de-las-mujeres-desde-las-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion>
- Troncoso Reigada, A. (2011). *La protección de datos personales. En busca del equilibrio*. Tirant lo Blanch.
- Ubaydullaeva, A. (2024). Rights to Digital Databases. *International Journal of Law and Policy*, 2(1), 1-13. <https://doi.org/10.59022/ijlp.151>
- Villoria Mendieta, M. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (7), 85-103. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234>
- Villoria Mendieta, M. y Cruz-Rubio, C. N. (2017). Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual. En M. Villoria (dir.) y X. Forcadell (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local* (pp. 80-104). Tecnos.
- Vishwanath, T. y Kaufmann, D. (2001). Toward Transparency: New Approaches and Their Application to Financial Markets. *The World Bank Research Observer*, 16(1), 41-57. <https://doi.org/10.1093/wbro/16.1.41>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
 Sección: ARTÍCULOS
 Recibido: 07-11-2024
 Modificado: 20-05-2025
 Aceptado: 20-05-2025
 Publicación anticipada: 11-06-2025
 Publicado: 17-07-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11477>
 Páginas: 44-62

Referencia: Pardo-Beneyto, G. y Abellán-López, M. Á. (2025). Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 44-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.11477>

Políticas institucionales holísticas para luchar contra la corrupción: una propuesta analítica-integradora

Holistic institutional policies to combat corruption: an analytical-integrative proposal

Pardo-Beneyto, Gonzalo

Universitat de València. Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Administración (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7142-1740>
 gonzalo.pardo@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor ayudante doctor en el Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y Administración de la Universitat de València. Doctor en Derecho, UA. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, UMH. Autor de publicaciones e investigador en proyectos. Entre sus líneas de investigación actuales destacan la gestión pública, la gobernanza, la Administración local, la participación ciudadana y la innovación.

Abellán-López, María Ángeles

Universitat de València. Departamento de Sociología y Antropología Social (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6553-0227>
 maria.a.abellan@uv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora titular de Universidad en el Departamento de Sociología y Antropología Social e investigadora del Instituto Universitario de Creatividad e Innovaciones Educativas de la Universitat de València. Doctora en Derecho, premio extraordinario de doctorado por la Universidad de Alicante y licenciada en Ciencias Políticas y Sociología. Autora de publicaciones, investigadora en proyectos y miembro de comités y consejos editoriales. Entre sus líneas de investigación actuales destacan la gestión pública, la gobernanza, la participación ciudadana y la educación democrática.

RESUMEN

Objetivos: el objetivo principal del artículo es generar una propuesta integradora entre conceptos antagónicos como la corrupción y las políticas de gestión de la integridad. Se parte de cuatro modelos en función de sus factores explicativos sobre la corrupción (individuo, organización, institución y sociedad) y la gestión de la integridad (éticos, de apertura, disuasorios/empoderadores y de control). **Metodología:** la metodología cualitativa combina un enfoque teórico-normativo con la revisión de la literatura y sistematiza unas categorías clasificatorias. **Resultados:** a través de una taxonomía de elaboración propia, se diferencia entre instrumentos éticos, de apertura, disuasorios y de control para prevenir y combatir la corrupción pública y la relación con cada una de las teorías explicativas de la corrupción. **Conclusiones:** este trabajo resalta la necesidad de un enfoque comprensivo que combine tales instrumentos yendo más allá de la mera aplicación punitiva, para equilibrar la prevención y el castigo de los actos corruptos.

PALABRAS CLAVE

Corrupción; integridad; políticas públicas; instituciones.

ABSTRACT

Objectives: The main objective of this study is to generate an integrative proposal between antagonistic concepts such as corruption, integrity management, and its policies. The starting point considers four main models in terms of their explanatory factors on corruption (individual, organisation, institution, and society) and integrity management and its instruments (ethical, openness, deterrence/empowerment, and control). **Methodology:** The qualitative methodology combines a normative-theoretical approach with a literature review and provides systematisation of classificatory categories. **Results:** Through a taxonomy of our own elaboration, we differentiate between ethical, openness, dissuasive, and control instruments to prevent and combat public corruption, and the relationship with each of the explanatory theories of corruption. **Conclusions:** This study highlights the need for a comprehensive approach that combines such instruments beyond punitive enforcement to balance the prevention and punishment of corrupt acts.

KEYWORDS

Corruption; integrity; public policies; institutions.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MÉTODO. 3. MODELOS DEFINITORIOS DE CORRUPCIÓN. 3.1. MODELO CENTRADO EN EL INDIVIDUO. 3.2. MODELO BASADO EN LA ORGANIZACIÓN. 3.3. MODELO INSTITUCIONAL DEL ESTADO INEFICIENTE. 3.4. MODELO SISTÉMICO SOCIOCULTURAL. 4. INTERPRETANDO LAS RELACIONES ENTRE LAS TEORÍAS SOBRE LA CORRUPCIÓN. 5. LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: DEFINICIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS. 6. DISCUSIÓN. CONEXIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD Y LA CORRUPCIÓN. 6.1. POLÍTICAS ÉTICAS APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 6.2. POLÍTICAS DE APERTURA APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 6.3. POLÍTICAS DISUASORIAS Y EMPODERADORAS APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 6.4. POLÍTICAS DE CONTROL APLICADAS A LA CORRUPCIÓN. 7. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La pretensión de este artículo es conformar una propuesta analítica integradora de dos conceptos que operan como dos caras de una misma moneda: la corrupción y la integridad (Huberts, 2014). La corrupción y la integridad se han convertido en un asunto clave para las diferentes disciplinas, y de forma destacada para la ciencia política y de la administración. Así, la relación entre ambos conceptos resulta de interés para entender el problema y su afectación social, ya que influye en el tipo de soluciones que implementar por los poderes públicos. Por esta razón, resulta apropiado establecer los vínculos teóricos que interconectan la corrupción con el modo en que lo afrontan las instituciones públicas. Como son dos conceptos interrelacionados, su primera dificultad reside en trazar la delimitación conceptual de cada uno de ellos. De hecho, puede constatar la proliferación de perspectivas, enfoques y paradigmas que compiten de manera multidisciplinar por lograr un mayor alcance explicativo, lo que, en definitiva, entorpece la formación de un corpus teórico doctrinal para un avance integrado del campo de estudio y una lucha contra la corrupción efectiva (Lawton *et al.*, 2016).

Las políticas públicas de nueva generación, como las de integridad institucional, emergen como una respuesta en un entorno incierto e impredecible para hacer afrontar nuevos desafíos y cambios transformadores (Haddad *et al.*, 2022; Cairney *et al.*, 2019). Su interés estriba en el contenido de los valores y su conexión con la innovación política y la legitimidad (Abellán-López *et al.*, 2024). Es importante porque parece que estas políticas son desconocidas en algunos ámbitos de gobierno (Miranzo *et al.*, 2022).

El actual contexto demanda que las estrategias anticorrupción tradicionales, centradas en las malas conductas, vayan dando paso a otras que resalten también valores positivos y que se conocen como integridad

institucional. El desafío, pues, es identificar el necesario equilibrio entre el enfoque negativo (lucha contra la corrupción) y el positivo (integridad institucional) (Heywood *et al.*, 2017; Bhuiyan, 2022).

El concepto de integridad institucional supone un impulso por transformar el enfoque de la lucha contra la corrupción a otro basado en el compromiso de un servicio público donde el contexto, el liderazgo y la organización se guíen por altos estándares de desempeño y valores éticos compartidos (Pardo-Beneyto *et al.*, 2023). Así, no solo se refiere a la calidad moral de las acciones de las instituciones públicas y de sus funcionarios sino también a cómo se deciden e implementan las políticas públicas y la ejecución de los protocolos y procedimientos debidos (Huberts, 2018; Hoekstra *et al.*, 2022).

Llegados a este punto, la estructura del artículo es la siguiente. Tras esta introducción, este artículo define los diferentes modelos de corrupción para, seguidamente, exponer las medidas de aseguramiento de la integridad pública y sus relaciones con las definiciones de corrupción y, finalmente, unas conclusiones.

2. MÉTODO

El trabajo se enmarca en el paradigma interpretativista, partiendo de la idea de que el mundo social está construido de los significados que atribuimos las personas y un enfoque teórico-normativo.

Para llegar a estos resultados se ha seguido el siguiente procedimiento: se llevaron a cabo búsquedas en profundidad de bibliografía relevante en bases de datos como Scopus, las incluidas en la Web of Science y Dialnet. Estas se realizaron mediante la búsqueda de los siguientes términos: *corrupción pública*, *integridad institucional* y *sistemas de gestión de la integridad*. Se dio preferencia a trabajos publicados desde el año 2000. Asimismo, se complementaron con otra bibliografía relevante identificada en los trabajos obtenidos en la primera búsqueda y que fue detectada como capital por su citación en dichos trabajos.

La selección de bibliografía ha atendido a la relevancia, así como fuentes específicas reconocidas. Para ello, se ha valorado el impacto académico, la diversidad disciplinar y/o la actualidad de las aportaciones.

La construcción de los marcos conceptuales y analíticos utilizados se realizó mediante un análisis de marcos conceptuales (Jabareen, 2009). Para ello se extrajeron los conceptos de interés sobre la corrupción y sus teorías explicativas, así como los instrumentos específicos de gestión de la integridad. Además, se llevó a cabo una interconexión de conceptos y enfoques con el objetivo de generar un sistema que sirva para explicar las políticas públicas de integridad a través del significado del término corrupción y sus teorías explicativas (Von Bertalanffy, 1989).

Por último, el resultado se validó teóricamente a través de múltiples revisiones y ampliaciones de la literatura por parte de los autores y en la que participaron expertos externos que valoraron la robustez de la propuesta.

Por último, hay que destacar que esta investigación ha retomado el trabajo exploratorio de Pardo-Beneyto *et al.* (2023), donde demostraba la conformación de tres causas subyacentes de la corrupción, lo que ha enriquecido la literatura de estudio para robustecer el marco de análisis.

3. MODELOS DEFINITORIOS DE CORRUPCIÓN

La corrupción es uno de los fenómenos más antiguo de la historia del pensamiento político, que sigue vigente y afecta a todos los países con independencia de su desarrollo. Su estudio resulta de gran complejidad, ya que se trata de un concepto polisémico, con múltiples tradiciones teóricas, algunas contrapuestas (Villoria, 2014), y diversos factores que interactúan por causas múltiples y que se refuerzan mutuamente (Villoria y Jiménez, 2012; Hoekstra y Heres, 2016; Hoekstra y Kaptein, 2020).

Este fenómeno está presente tanto en el sector público como en el sector privado. La corrupción pública puede dividirse en diferentes subtipos como: a) corrupción social, definida como la que afecta a la cultura y sociedad de un país; b) corrupción política, como la desplegada por los órganos ejecutivos con carácter electivo y que se detecta tanto en las políticas públicas, la transgresión legislativa, la Administración y en la negociación con actores; c) corrupción administrativa, como la que se sitúa en la gestión pública y en la toma de decisiones de forma arbitraria o para desviar fondos al ámbito privado, y d) corrupción judicial, que es la que afecta a jueces y tribunales en el ejercicio de sus funciones, ya que estos tratan de favorecer a un actor privado por encima del ámbito público (Nieto, 1997). La corrupción puede ser, incluso, consciente o inconsciente en función de si el servidor público valora su comportamiento como ilícito reflexivamente (Capdeferro, 2020).

Si bien la corrupción del sector privado está ganando importancia con desarrollos recientes (Hess, 2023; Coelho Rodrigues y Barros, 2020; Nyberg, 2021; Castro *et al.*, 2020; Markscheffel y Plouffe, 2022), este artículo se centrará en el ámbito público. La investigación de la corrupción institucional ha realizado grandes avances, desarrollando nuevos enfoques distintivos respecto a la corrupción tradicional, tanto en sus modelos individualistas como estructurales, para alumbrar una concepción institucionalista (Thompson, 2018). Por esta razón, se necesita una definición de corrupción pública mínimamente consensuada por la comunidad científica y el denominador común minimalista se refiere a la desviación de fondos públicos hacia un interés particular o beneficio privado. El Banco Mundial define la corrupción como una actividad ilícita perpetrada para la ganancia personal por funcionarios públicos o privados (corporaciones) que abusan de su posición de poder o autoridad (Steinberg, 2001). Aceptando esta definición, debe considerarse que la corrupción se manifiesta en cada territorio con unas características singulares, por lo que puede incorporar también elementos de calidad institucional, valores y atributos socioculturales (Scott, 1972).

A continuación, se van a describir las principales teorías que permiten realizar una interpretación sobre la corrupción: la centrada en el individuo, en la organización, el Estado ineficiente y el modelo sistémico social-cultural.

3.1. Modelo centrado en el individuo

Este modelo aloja un grupo de teorías donde el individuo es el centro de la corrupción y este individualismo impregna la forma de concebir los problemas públicos, si bien entre ellas existen diferencias notables según caractericen su rasgo distintivo como la moralidad o el utilitarismo.

Históricamente, representa el modelo tradicional, tal y como puede rastrearse en las aportaciones de la filosofía política conectado con la virtud y el ejercicio del poder. La idea aristotélica de que el mejor gobernante es aquel que es buena persona es algo que con el tiempo se irá objetivizando y matizando (Menéndez Alzamora, 2007). El transcurso del tiempo hará evolucionar las ideas, pero la corrupción mantendrá siempre una imagen negativa como destructora de la civilización. Por ello, el reconocimiento de que gobernantes sin valores podían llevar a la destrucción de la humanidad (Engels, 2019) y la necesidad del componente moral en los que toman las decisiones (Neo *et al.*, 2023) suelen aparecer vinculadas.

Dicho esto, el individualismo de este modelo presenta problemas, ya que todas las ideologías, creencias y convicciones sobre la corrupción están sujetas a la percepción subjetiva (Heidenheimer, 2002). Por ello, tal percepción puede activar mecanismos indulgentes para tolerarla, por lo que estaríamos ante la corrupción blanca. Por su parte, la corrupción gris aparece ante situaciones de ambigüedad en los que el individuo no es capaz de definirla con claridad. Por último, la corrupción negra designa aquella que es condenada y sancionada públicamente porque existe consenso social. La fundamentación reside en el arraigo colectivo en una sociedad dada y, si bien toda sociedad cuenta con valores comunes, los individuos difieren en su forma de interiorizarlos, así como en el orden de prelación. Por ello, pueden existir ciertas características que expongan a ciertos colectivos a ser más proclives a la corrupción (Gatti *et al.*, 2003).

Dentro de este modelo, existen otras teorías utilitaristas basadas en el interés individual y la maximización de beneficios (Elster, 2007). En este caso, la racionalidad del actor es maximizar la utilidad del comportamiento corrupto y buena parte de la literatura actual la dedica a este tipo de explicaciones (Heywood, 2015), entre las que figura la dinámica agente-principal. Partiendo del problema de información asimétrica de la ciudadanía, que deposita la confianza de la gestión en manos de los políticos, desarrolla la idea del mercado de la corrupción en los que se producen intercambios de favores (Della Porta y Vannucci, 2007, 2012; Johnsen, 2012). Pese a ser una teoría muy extendida, hay autores que abogan por explicar la corrupción como un problema de acción colectiva y que, ante un escenario de corrupción generalizada, puede estar bien vista como una manera de enriquecerse de forma ilícita (Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson *et al.*, 2013). Aunque puede parecer contradictorio, para Marquette y Peiffer (2015) son enfoques complementarios, en tanto en cuanto siempre dependerá de la capacidad de los individuos para resistir la corrupción y percibirla como un hecho nocivo. En consecuencia, resulta paradójico que se tomen decisiones individualmente provechosas pero nefastas para las instituciones y los recursos públicos (Hardin, 1968). Por tanto, estas teorías racionales no consideran las limitaciones del ser humano ni la existencia de otros valores más allá del propio interés, por lo que su capacidad explicativa resulta menguada e incompleta (Loyens *et al.*, 2023; Simon, 1997; Weick, 1995).

La construcción de significado sobre la corrupción puede tener también una raíz de tipo relacional (Meza y Pérez-Chiqués, 2024), que opera mediante intercambios en una estructura informal, coadyuvado por los valores presentes y los marcos de sentido compartidos (Bacchi, 1999; Berger y Luckmann, 1966; Della Porta y Vannucci, 2007, 1997).

En consecuencia, el líder en la organización tiene un papel importante, ya sea definiendo los instrumentos o guiándola hacia comportamientos éticos o corruptos. El pseudoliderazgo es una versión degradada del liderazgo auténtico, donde aquel describe un liderazgo que conculca los principios básicos, vulnera intencionalmente el interés colectivo y desvía recursos para beneficio privado (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Avolio y Gardner, 2005).

3.2. Modelo basado en la organización

Las organizaciones en las que se gesta la corrupción necesitan instrumentos y arreglos institucionales para evitarla, por lo que se han desarrollado teorías explicativas sobre la falta de tales instrumentos formales (Kaptein, 2015). La literatura admite que las organizaciones representan un ámbito donde es susceptible crear estructuras paralelas. Della Porta (2001) caracterizó las tramas de corrupción en Italia a través de las figuras del *boss* y el *cajero de partido*. El primero se encarga de liderar las instituciones para desviar recursos públicos al ámbito privado, mientras que el segundo dirige la recaudación de los sobornos. De una manera similar, Coelho Rodrigues y Barros (2020) definen la corrupción en su relación con el poder y con la capacidad que tienen los líderes de la organización en el control de las redes organizativas internas y externas. En síntesis, el factor cultural resulta clave para que los individuos de una organización informal corrupta no delaten a sus compañeros o para que actos de corrupción sean entendidos como social o moralmente aceptables por los empleados. Por ende, la importancia del clima ético de la organización se presenta como determinante en el comportamiento individual (Gorsira *et al.*, 2018; Weißmüller y Zuber, 2023). Las organizaciones socializan a los individuos en un entorno diferenciado de la sociedad, lo que les permite aprender pautas moralmente reprochables e, incluso, racionalizarlas (Arellano Gault, 2017).

Meza y Pérez-Chiqués (2024) han elaborado una propuesta de marco de la corrupción en el ámbito organizativo cuyas cuatro dimensiones principales condicionantes son: a) redes informales en la que actores colaboran para beneficiarse del fenómeno ilícito; b) mecanismos organizacionales que promueven la corrupción; c) opacidad para detectar los comportamientos indeseados, y d) contrapesos débiles que permiten la concentración de poder.

Como las organizaciones no están desconectadas de su entorno ni del devenir histórico, suelen sedimentarse en tradiciones administrativas cuyos valores perviven en los sistemas administrativos. En este sentido, algunos autores subrayan que contar con un sistema de carrera basado en el mérito, la capacidad y la seguridad en el puesto, junto con un derecho administrativo separado de la ley común que ayuda a evitar los casos de corrupción (Heady, 1995; OCDE, 2008). Así, instrumentos weberianos como, por ejemplo, el mérito y la capacidad y la inamovilidad de los funcionarios son beneficiosos para evitar la corrupción (Evans y Rauch, 1999; Miller, 2000). Sin embargo, parte de la literatura ha destacado las rigideces del modelo (Pierre, 2011), los fallos en los controles, la necesidad de connivencia para seguir creciendo en la carrera profesional (Dahlstrom y Lapuente, 2018) o la falta de profesionalización funcional y directiva (Ramíó, 2015).

3.3. Modelo institucional del Estado ineficiente

Este modelo aglutina teorías relativas a las instituciones y sus déficits para combatir la corrupción, ya que pueden afectar al propio proceso de institucionalización. Por ello, diversos estudios se han centrado en los entramados y relaciones institucionales para cuestionar los problemas de monopolio en la toma de decisiones y los niveles de discrecionalidad. Los controles ineficaces y los deficientes instrumentos de rendición de cuentas abonan a la corrupción del propio sistema al no estar correctamente construido (Klitgaard, 1988). En una línea similar, Philp (1997) señala que cualquier arreglo institucional está enmarcado dentro de un orden político-institucional donde los individuos son los encargados de configurar los criterios y las medidas concretas que, en última instancia, generan interpretaciones normativas proclives (o no) a los actos corruptos.

Asimismo, algunos enfoques macro apuntan a la inoperancia del Estado que da lugar a su uso perverso para enriquecimiento particular. En este sentido, Acemoglu y Robinson (2014) sostienen que el propio

Estado puede convertirse en un instrumento contrario al bien común, ya que a través de la captura de instituciones extractivas solo beneficiaría a ciertas oligarquías. Visto así, la corrupción se presenta como una consecuencia de un fallido sistema institucional, en el que las clases dirigentes se enriquecen a través de las instituciones públicas, mediatizadas por los gobiernos en la sombra (Deep State) para controlar la acción ejecutiva (Rubí Casals *et al.*, 2022). De hecho, obras clásicas, como la de Scott (1972), ya señalaban la influencia de los grupos de interés, los lazos familiares o comunitarios como elementos que considerar cuando se quiere luchar contra la corrupción.

Este planteamiento teórico revela que cuando el Estado falla, aparecen los estados de corrupción generalizada y los comportamientos individuales invalidan los esfuerzos institucionales por enfrentar la corrupción (Persson *et al.*, 2013). En otras palabras, cuando la corrupción impregna la toma de decisiones y alcanza el núcleo estatal, se favorece un estado de impunidad generalizada (Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Philp, 1997).

3.4. Modelo sistémico sociocultural

El cuarto grupo de teorías en torno a la corrupción brindan explicaciones de carácter cultural y socio-político. En este punto, resulta apropiado referirse a Weber (2012), ya que en su obra *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* caracterizó la relación entre la ética protestante y la emergencia del mercado y el Estado moderno. El argumento weberiano presentaba cómo las ideas pueden ser determinantes de la acción, ya que ellas actúan como guardagujas, como vías electivas por las que discurren los intereses terrenales. De esta forma, los protestantes pensaban que el éxito y la riqueza eran la prueba irrefutable de la salvación, lo que proporcionaba un aliciente para perseverar y, sobre todo, justificar y experimentar un mundo con sentido. La conexión que estableció Max Weber entre la influencia de elementos culturales y las acciones humanas arrojan luz para captar de manera afinada cómo una cultura hegemónica que no perciba el comportamiento corrupto como nocivo puede fomentar un clima social contrario al interés colectivo.

El modelo sociocultural aglutina teorías exitosas en las ciencias sociales, como la del capital social o de la modernización, que se expondrán seguidamente con más detalle.

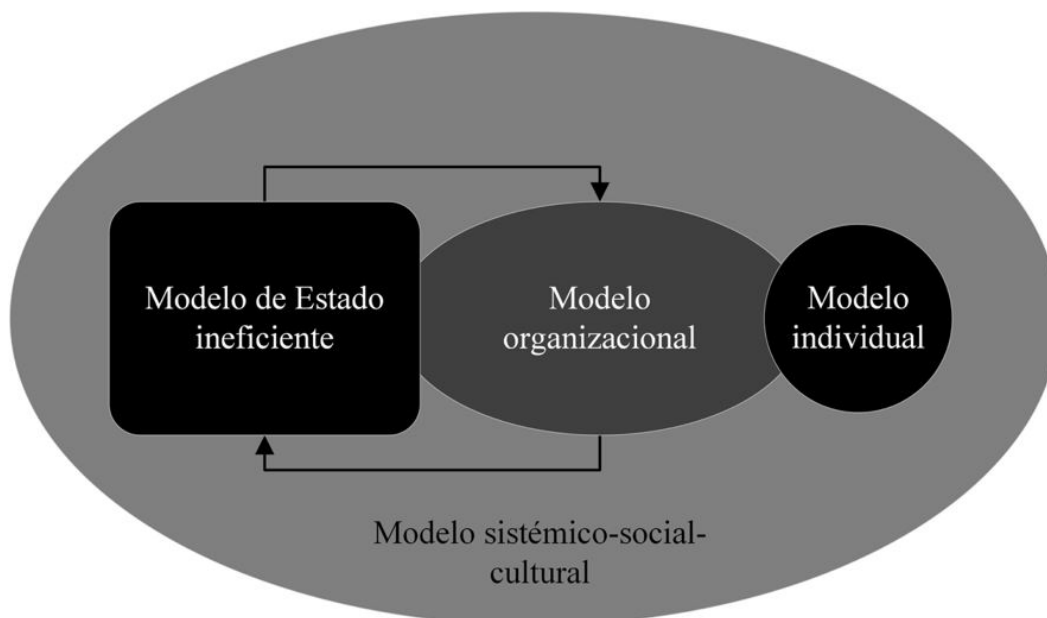
Respecto a la teoría del capital social, Putnam (2011) la formuló en términos de un recurso intangible que fortalece los lazos de confianza y de cooperación entre individuos y comunidades. De hecho, es precisamente el capital social uno de los elementos institucionales y estructurales de una determinada sociedad o comunidad, la que influye en la capacidad de los actores para responder a una crisis (de corrupción, de legitimidad o medioambiental). Una aportación clave de esta teoría es que la confianza en las instituciones depende de las redes de confianza entre individuos y la falta de capital social propicia prácticas corruptas que benefician a ciertos grupos (De Sousa, 2008; Megias *et al.*, 2024). La idea básica es que la corrupción como fenómeno social forma parte del entorno y, en consecuencia, influye en el comportamiento individual, a través de dinámicas agente-principal o de acción colectiva.

Una segunda teoría célebre de este grupo es la teoría de la modernización. Básicamente, el concepto de *modernización* se popularizó en la década de 1950 en USA, para referirse a las consecuencias políticas y sociales generadas por el crecimiento económico de países en vías de desarrollo y otros recién descolonizados tras la II Guerra Mundial (Lipset, 1959; Rostow, 1961). La idea motriz daba por supuesto que el desarrollo económico de estos países seguiría el mismo camino de desarrollo que un siglo antes habían transitado países europeos. Su hilo conductor asumía que los países premodernos experimentarían cambios normativos en sus subsistemas políticos, sociales y económicos, siguiendo las pautas occidentales de desarrollo. Ciertamente, esta teoría fue rechazada por unidireccional, determinista y etnocéntrica. Sin embargo, el concepto de modernización sigue gozando de buena salud, de manera que cuando un país tiene un crecimiento económico positivo, su sociedad comienza a preocuparse por la corrupción. Esta idea guarda una estrecha conexión con el cambio de valores propuesto por Inglehart (1977) en su obra seminal *La revolución silenciosa*. En este sentido, el crecimiento económico favorece que las preocupaciones sociales se enfoquen hacia cuestiones de valores posmateriales, en detrimento de los materiales. Enmarcada así, la lucha contra la corrupción y la valoración positiva de la ética en la acción de gobierno deviene una consecuencia de la asunción de los valores postmaterialistas en una cultura determinada (Inglehart y Welzel, 2006). En síntesis, la corrupción está influenciada por valores sociales, la cultura organizativa y el entorno y para combatirla es necesario evolucionar institucionalmente y reducir la conexión entre política e intereses individuales, teniendo presente que la cultura y el sistema juegan un papel clave en su conformación (Misangyi *et al.*, 2015; Collins *et al.*, 2009).

4. INTERPRETANDO LAS RELACIONES ENTRE LAS TEORÍAS SOBRE LA CORRUPCIÓN

La figura 1 muestra las conexiones de los cuatro modelos propuestos para explicar la corrupción, por lo que no pueden considerarse tipologías cerradas, ya que existen vasos comunicantes entre este tipo de teorías.

FIGURA 1. RELACIONES ENTRE LOS DISTINTOS TIPOS DE TEORÍAS SOBRE LA CORRUPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

Las teorías del modelo individual tienen un carácter micro y enfatizan el comportamiento personal, si bien la conducta no puede abstraerse del entorno organizacional, institucional, sociopolítico y cultural del que forma parte. Todo individuo se comporta en función de sus valores éticos, pero también del posible cálculo para la mejora de la utilidad en entornos concretos. La toma de decisiones no se centra exclusivamente en los aspectos individuales, sino que el propio entorno genera insumos provocando la evolución del resto del sistema. En este punto, conviene precisar que el sistema no solo incluye instituciones, sino también interacciones y valores organizacionales. Los líderes juegan un papel clave, ya que su visión y gestión puede fomentar tramas corruptas, generalizar la corrupción y pervertir el orden institucional. De este modo, el individuo se convierte en el centro de la acción corruptiva, si bien los aspectos organizativos, institucionales y socioculturales pueden influir en el cambio de valores o en que los costes de oportunidad sean mucho más bajos. Los factores meso y macro pueden influir en la conducta individual, modificando valores y oportunidades para la corrupción (Weißmüller y Zuber, 2023).

De esta manera, la cultura organizacional juega un papel relevante en modelar comportamientos, ya que sin controles ni contrapesos se favorece la emergencia de estructuras informales que socavan el capital organizativo. Todo ello provoca situaciones que asfixian las normas, estructuras y procesos, originando un fallo sistémico generalizado. Las percepciones del *policy maker* y la implementación de instrumentos estatales pueden crear un vacío ético que fomente la corrupción convirtiendo la arena pública en un *locus* para el delito.

A nivel macro, la acción de los individuos, las organizaciones y el Estado en un entorno social dibuja los valores compartidos y los comportamientos deseables. En sociedades donde hay corrupción generalizada e instituciones extractivistas, la retroalimentación del sistema es negativa en tanto en cuanto no puede darse un avance de los valores a materialistas a otros que son posmaterialistas. Al no existir capital social, no hay una confianza en las instituciones que actúe como argamasa, lo que acaba provocando comportamientos corruptos como un fenómeno de acción colectiva. Las organizaciones se convierten en actores colectivos que, en la mayoría de los casos, van a reproducir comportamientos corruptos, ya que no cuentan ni con una

cultura basada en la integridad ni con instrumentos para instituirlos. De este modo, el Estado al no implementar herramientas efectivas contra la corrupción, crea el caldo de cultivo para un debilitamiento de las instituciones y los valores que las apuntalan.

Estas visiones no solo se fijan en el ámbito individual, sino que alcanza otras explicaciones más complejas y sutiles (Rodríguez Puerta, 2023). En síntesis, la fortaleza explicativa de las interconexiones de estos modelos reside en que admite un análisis holístico de la corrupción, lo que favorece la generación de medidas preventivas y punitivas adaptadas a las necesidades determinadas de cada sociedad.

5. LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL: DEFINICIÓN Y LA CONFORMACIÓN DE SISTEMAS

La integridad institucional puede ser definida como «la alineación coherente y la adhesión a valores, principios y normas éticos compartidos para defender y dar prioridad al interés público por encima de los intereses privados dentro del sector público» (OCDE, 2020, p. 17). En este sentido, el concepto de *integridad* se alinea con aquello considerado bueno y malo en una sociedad dada y que obliga a las instituciones, la sociedad y los individuos a buscar el interés general (Arellano-Gault y Lepore, 2011; Bhuiyan, 2022; March y Olsen, 1983; Villoria, 2021). Al final, tales políticas se alinean con la buena administración, que puede ser definida como un ejercicio adecuado, objetivo, eficiente, eficaz y económico de la Administración pública para preservar la igualdad ante la ley de la ciudadanía (Ponce, 2018).

La integridad institucional se gestiona mediante sistemas compuestos por políticas, prácticas e instituciones (Six y Lawton, 2013). Las medidas anticorrupción forman un sistema formal de control interconectado para prevenir, medir, controlar y sancionar la corrupción y se dividen en *high road* (basadas en valores) y *low road* (institucionales) (Huberts, 2014; Rohr, 1988). Las primeras dependen del comportamiento individual, mientras que las segundas actúan de forma indirecta mediante incentivos y sanciones. Aunque son enfoques distintos, en realidad están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, creando un marco integral para la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la integridad en las organizaciones (Perlman *et al.*, 2023).

En todo caso, la configuración de instrumentos *high road* y *low road* se construye de manera gradual y, tras una atenta mirada en perspectiva histórica, se constata que los organismos internacionales y la literatura especializada ha creado un corpus conceptual: sistemas organizativos de la integridad, marcos de gestión de la integridad, infraestructuras éticas, marco de gestión plural de la ética, modelo de programa ético, sistema de integridad nacional o sistema local de la integridad. Si bien cada concepto pone el foco en una serie de medidas o el lugar en el que se implementan, comparten elementos comunes (Huberts *et al.*, 2008; Maesschalck *et al.*, 2024; Pope, 2000).

Las tentativas por operacionalizar los sistemas de integridad han sido numerosas, siendo destacables algunos estudios que se mencionan a continuación. El estudio de Pope (2000) abordaba los sistemas nacionales de integridad como pilares institucionales del Estado: poder ejecutivo, poder legislativo, poder judicial o los medios de comunicación. En el caso de fallo de uno de estos pilares, la corrupción puede provocar una transmutación del sistema. Desde una perspectiva local, autores como Huberts *et al.* (2008) definieron los sistemas de integridad local como una adaptación de la idea de Pope en la que se necesita una estrecha cooperación entre los agentes de un entorno de gobernanza.

Por su lado, Kaptein (2015) determinó que el alcance, la composición y la secuencia de los programas éticos es esencial para conformar una buena política anticorrupción en toda organización. Para Jiménez Asensio (2017), se necesita construir un sistema de gobernanza ética en el que se diseñe una política de integridad y un modelo institucional que contenga infraestructuras éticas para el cambio cultural y organizativo.

Desde una perspectiva jurídica, hay autores que denominan estos sistemas como de *public compliance*. Este concepto trata de trasladar la metodología propia de las empresas privadas al ámbito público. Sin embargo, el ámbito público es distinto al privado, ya que muchas de las medidas vienen reconocidas por las normas sin mediar un incentivo claro como pasa con las empresas. Hay autores que entienden que la *public compliance* puede no ser un término válido, ya que la Administración pública ha de regir su comportamiento por la legalidad y los deberes que comporta (Bacigalupo, 2021; Nieto Martín y García Moreno, 2019).

Asimismo, la aportación de Hoekstra *et al.* (2022) identificó determinados elementos de los sistemas de gestión de la integridad como: a) los recursos; b) la vigilancia y debate; c) la definición operativa de integridad; d) el liderazgo ético; e) la coherencia interna, el rigor y la medición de las medidas; f) la coherencia interna, las estructuras, y g) la reflexión crítica. Por su parte, Meza y Pérez-Chiqués (2024) sostienen la necesidad de medidas que combinen el enfoque *top-down* con el enfoque *bottom-up*, con carácter interno

o externo. Otras propuestas enfatizan la distinción entre políticas de integridad y transparencia y teorizan sobre sus diferentes estadios de convergencia (Cruz-Rubio, 2025) o la conveniencia de pactos de integridad como sistemas validados por la participación ciudadana y civil (Gimeno Feliú, 2017). Tales propuestas destacan por ir más allá de los instrumentos éticos para confeccionar marcos de acción con instituciones efectivas de prevención y control (Campos Acuña, 2022). Ahora bien, una caracterización más compleja de los instrumentos de gestión de la integridad es la de Aldeguer-Cerdá *et al.* (2020), que formularon una tipología basada en la clasificación de políticas públicas de Lowi (1972) adaptando su contenido sustantivo y formal al terreno de la integridad. Las cuatro políticas públicas de integridad son las políticas éticas, políticas de apertura, políticas de control y políticas disuasorias. Estas se basan en si la coerción es directa o indirecta y si esta recae sobre el individuo o la institución en su conjunto.

En primer lugar, las *políticas éticas* son de carácter individual y se aplican de manera voluntaria y pasiva, sin coerción alguna. Como ejemplo de este tipo de políticas, se puede identificar la aplicación de códigos éticos mediante actividades formativas, educativas y de sensibilización. En segundo lugar, las *políticas de apertura institucional* ponen el énfasis en la publicidad activa y el acceso a la información pública. En este caso, la coerción se ejerce de forma difusa y el peso de la actividad recae sobre las instituciones y no sobre los individuos, lo que conecta con la idea de gobierno abierto impulsado por el Gobierno de Obama (Executive Office of the President, 2009). En tercer lugar, las *políticas disuasorias/empoderadoras* se centran en el individuo, pero, a diferencia de las políticas éticas, estos son castigados de forma directa. En este caso, la coerción se desarrolla mediante sanciones, premios y evaluación del desempeño. En cuarto y último lugar, las *políticas de control* se ejercen sobre la institución de forma activa y a través de instrumentos como el control interno y externo articulado a través de la fiscalización y la supervisión. La tabla 1 sistematiza el conjunto de instrumentos político-administrativos para la gestión de la integridad por cada una de las cuatro políticas expresadas a modo de ejemplo.

TABLA 1. EJEMPLOS DE MEDIDAS PARA CADA UNA DE LAS CATEGORÍAS PROPUESTAS

Políticas éticas
<ul style="list-style-type: none"> • Código ético: documento que incluye los principios y valores que guían la conducta esperada de un miembro de una organización. • Código deontológico: documento que define los principios y valores específicos de una profesión concreta. • Infraestructuras éticas (códigos): órganos que han de vigilar el cumplimiento de los códigos éticos. • Formación de servidores públicos: programas de formación y sensibilización para empleados públicos y cargos electos. • Regulación de regalos: normas que determinan y limitan los obsequios y presentes dirigidos a servidores públicos.
Políticas de apertura
<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad activa: obligación de las Administraciones a publicar información relevante. • Derecho a la información pública: derecho de la ciudadanía a demandar información a la Administración y que su petición sea atendida. • Big data y open data: uso de tecnologías de la información y la comunicación para la presentación de datos públicos a través de formatos abiertos, de forma masiva y con posibilidad de reutilización. • Agenda accesible de cargos electos: publicación de las actividades y reuniones de los responsables públicos. • Cuentas abiertas: publicación de los movimientos bancarios de las instituciones públicas periódicamente. • Registro de grupos de interés: listado en la que los grupos de interés se inscriben para obtener el acceso a los responsables públicos. • Participación: intervención de la ciudadanía durante el ciclo de políticas públicas. • Buzón de denuncias antifraude: instrumento de comunicación interno o externo que sirve para dar parte de posibles comportamientos corruptos.
Políticas disuasorias/empoderadoras
<ul style="list-style-type: none"> • Código disciplinario: instrumento basado en la legislación administrativa que sirve para castigar a los empleados públicos ante cualquier mala praxis. • Evaluaciones a empleados: incentivos monetarios y/o otros incentivos: uso del instrumento de evaluación del desempeño para primar el comportamiento ético de los miembros de la organización. Estos pueden ser remunerados con dinero o incentivos como días de vacaciones, permisos retribuidos, condiciones beneficiosas, materiales...

Políticas de control

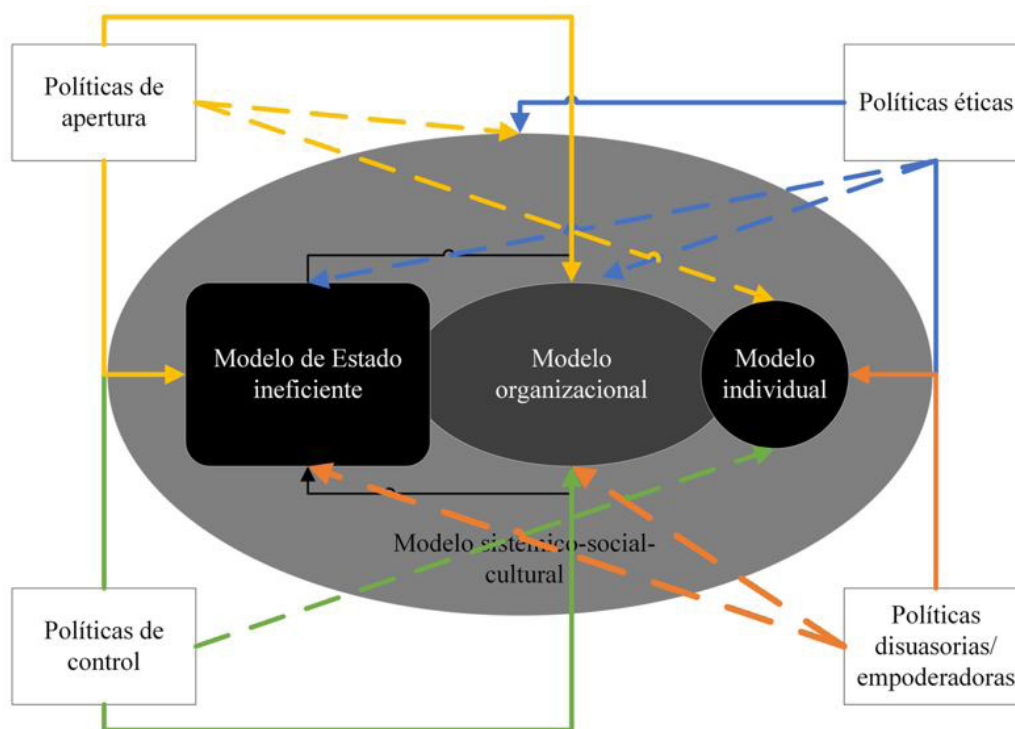
- Test de conflicto de interés: herramienta para comprobar si existe incompatibilidad entre intereses personales y la acción de la Administración pública.
- Rendición de cuentas interna: mecanismos de control contable y legal presentes en el interior de la institución.
- Rendición de cuentas externa: procedimientos de control contable, legal, administrativo que se generan por instituciones externas a la organización.
- Encuesta de clima ético: instrumento de recogida de datos en el que se mide la percepción de los empleados públicos sobre la situación de la ética e integridad en la institución.
- Medición de la calidad: uso de instrumentos propios de la calidad aplicados a la medición de la ética en la prestación de servicios públicos.
- Auditoría: revisión mediante procedimientos basados en la aleatoriedad del buen uso de fondos públicos y la aplicación del derecho administrativo.
- Controles algorítmicos: uso de los algoritmos para la detección de alguna actividad corrupta.
- Controles ciudadanos: mecanismos para implicar a la ciudadanía en el control de las instituciones públicas.
- Banderas rojas: fijación de indicadores para detectar prácticas corruptas o de lucha contra la corrupción.
- Mapa de gestión de riesgos: identificación de riesgos de corrupción y definición de estrategias para su eliminación.

Fuente: elaboración propia.

6. DISCUSIÓN. CONEXIÓN ENTRE LAS POLÍTICAS DE INTEGRIDAD Y LA CORRUPCIÓN

Partiendo de los dos epígrafes anteriores, la corrupción y la integridad son dos fenómenos entrelazados. La corrupción es un hecho no deseado que surge de la desviación del interés general de los individuos, las organizaciones, las instituciones y las sociedades (Steinberg, 2001). Sin embargo, la integridad es la forma en la que se busca atajar este fenómeno a través de medidas centradas en la ética, la apertura, la disuasión o el empoderamiento o el control (OCDE, 2020; Aldegue-Cerdá *et al.*, 2020). La forma en la que se percibe la integridad, en consecuencia, va más allá de la clásica dicotomía *low road* y *high road* (Huberts, 2014; Rohr, 1988).

FIGURA 2. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRIDAD



Fuente: elaboración propia.

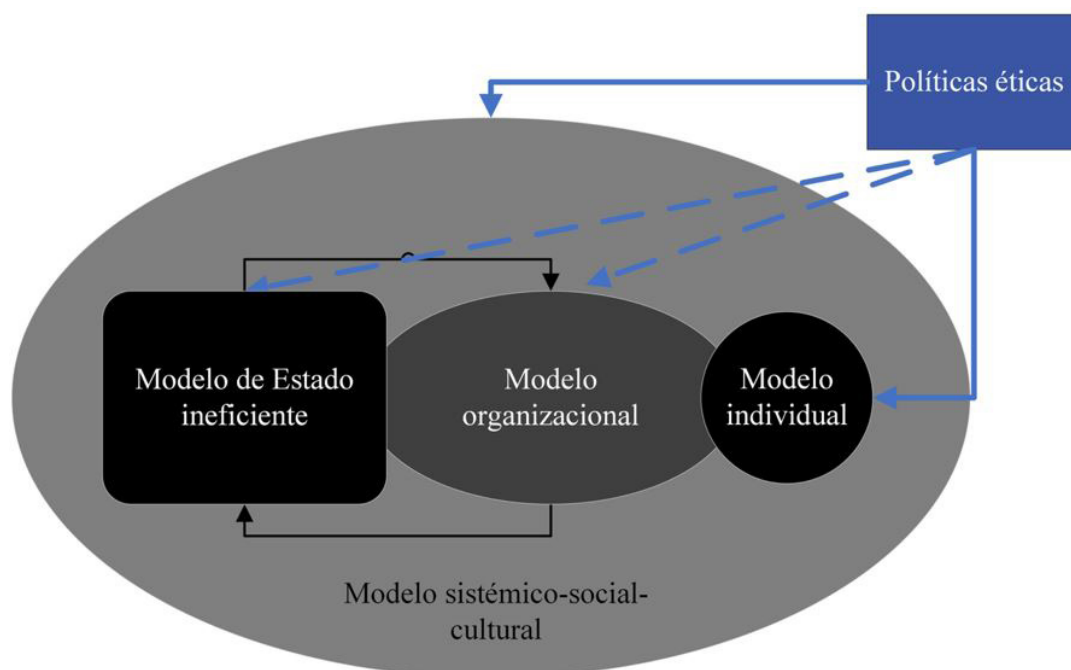
La figura 2 representa gráficamente las relaciones entre los diferentes modelos de la corrupción y de políticas de integridad. Las flechas conectan cada uno de los tipos de políticas de integridad y señalan sobre que grandes tipos de causas sobre la corrupción actúan, lo que evidencia la necesidad de combinar diferentes medidas (Klitgaard, 1988; Perlman *et al.*, 2023; Six y Lawton, 2013). Cabe destacar que se distingue en función de si esos efectos son directos (línea continua) o indirectos (línea discontinua). A continuación, se profundizará en cada una de estas políticas atendiendo a su impacto en los modelos de corrupción desarrollados.

6.1. Políticas éticas aplicadas a la corrupción

Este tipo de políticas se relaciona con factores como la virtud y la moralidad, por lo que guarda una conexión directa con el modelo individual (véase figura 3). Fundamentalmente, se debe a que la moralidad o la idea de que es bueno o malo, deseable o indeseable socialmente, puede evolucionar o cambiar con la implementación de códigos éticos o el uso de cursos de formación o sensibilización (Kaptein, 2015; Neo *et al.*, 2023).

Los valores definen la forma en la que se percibe el fenómeno de la corrupción pudiendo variar positiva o negativamente la tolerancia moral del individuo ante este fenómeno e, incluso, hacer consciente algunos comportamientos poco éticos (Capdeferro, 2020; Heidenheimer, 2002). Con este tipo de medidas se pretende impactar en los directivos que dirigen una organización para que ejerzan un liderazgo transformador y superen cualquier tentación de pseudoliderazgo (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Avolio y Gardner, 2005).

FIGURA 3. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS ÉTICAS



Fuente: elaboración propia.

Las medidas formativas pueden dirigirse a la sociedad en su conjunto mediante actividades divulgativas y de sensibilización cuyo principal objetivo consiste en modificar la cultura promocionando valores y prácticas deseables. De esta forma, se genera el capital social necesario para cambiar la sociedad y modificar marcos cognitivos a nivel macro. Incluso, estos pueden afectar directamente a la forma en la que se den las relaciones entre individuos y su visión sobre lo que es deseable o no a nivel sociocultural (Huberts *et al.*, 2008; Kaptein, 2015; Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson *et al.*, 2013; Putnam, 2011).

Tales políticas ejercen efectos indirectos sobre la organización y las instituciones, de modo que la acumulación de los cambios en los valores impacta en la cultura organizaciones y en el clima ético (Gorsira *et al.*,

2018; Weißmüller y Zuber, 2023). Esto se explica por la mejora moral que afecta tanto a la dirección de las organizaciones como a la efectividad de los arreglos institucionales, que se materializa en una mejor diligencia y mayor motivación a la innovación institucional (Hoekstra *et al.*, 2022; Klitgaard, 1988; Six y Lawton, 2013).

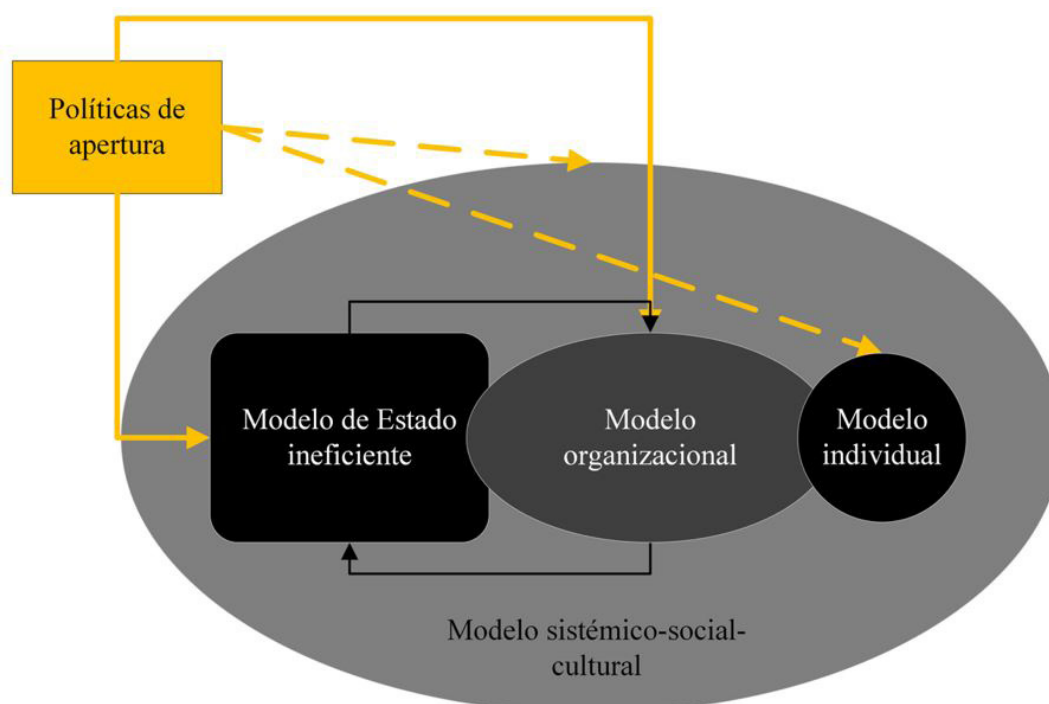
6.2. Políticas de apertura aplicadas a la corrupción

Las políticas de apertura (véase figura 4) pretenden reducir la opacidad institucional, por lo que pivotan sobre instrumentos de publicidad activa y acceso a la información pública abriendo espacios de participación y colaboración ciudadana. La apertura a la ciudadanía entraña mayor visibilidad pública de la organización, lo que dificulta la formación de estructuras corruptas. La transparencia y el gobierno abierto rompe el monopolio de la toma de decisiones, generando una presión social que afecta a las cúpulas institucionales (Della Porta, 2001; Della Porta y Vannucci, 2012; Klitgaard, 1988; Thaler y Sunstein, 2009).

Así, instrumentos como la publicación de agendas institucionales y las cuentas abiertas facilitan detectar la connivencia entre actores y un mal uso de los recursos organizativos (Coelho Rodrigues y Barros, 2020; Della Porta, 2001). Otros, como la publicidad activa, el acceso a los registros de grupos de interés y los buzones de denuncias antifraude refuerzan indirectamente la rendición de cuentas y mejoran el control ciudadano de los políticos (Della Porta y Vannucci, 2012).

La apertura incide sobre los mecanismos organizacionales que pueden propiciar la corrupción, así como la opacidad y la falta de contrapesos entre órganos administrativos, ya que su aplicación es transformativa a nivel de procedimientos y cultura organizativa (Meza y Pérez-Chiqués, 2024). De hecho, la habilitación de tales instrumentos articula un control ante cualquier tipo de relación asimétrica y evita la aparición de dinámicas agente-principal (Della Porta y Vannucci, 2007; 1997).

FIGURA 4. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE APERTURA



Fuente: elaboración propia.

Las políticas de apertura, además, modifican el orden político-institucional en tanto en cuanto la publicación de los actos administrativos sirve para que la ciudadanía controle la acción institucional. En consecuencia, funcionan bien como mecanismos indirectos de control, siempre y cuando el contenido sustantivo sea publicado (Philp, 1997).

Además, la inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones o la publicación de diferente información es útil para desenmascarar gobiernos en la sombra y dinámicas en las que los Estados son utilizados para el extractivismo (Acemoglu y Robinson, 2014; Rubí Casals *et al.*, 2022).

En definitiva, estas políticas pueden sensibilizar a la sociedad sobre la corrupción, fomentando acciones para reformar instituciones y cambiar actitudes en contextos de corrupción generalizada (Meza y Pérez-Chiqués, 2024).

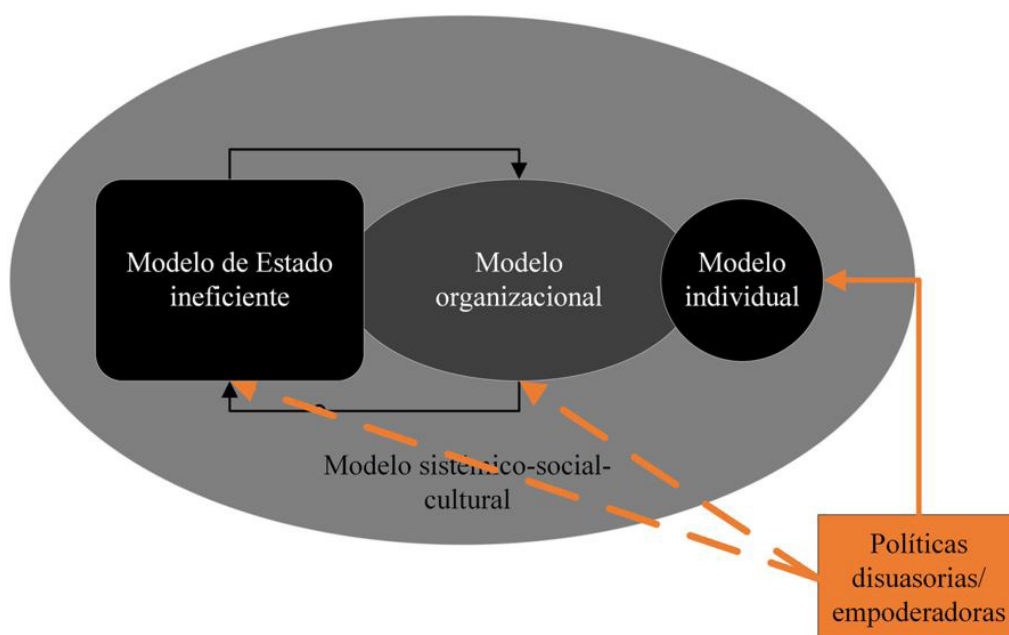
6.3. Políticas disuasorias y empoderadoras aplicadas a la corrupción

Según el modelo propuesto (véase figura 5), este tipo de políticas recae sobre los individuos para instaurar incentivos y sanciones que modifiquen los costes y beneficios percibidos por los agentes, reforzando comportamientos íntegros (Heywood, 2015; Della Porta y Vannucci, 2007). Los códigos disciplinarios y la medición del desempeño son utilizados para evitar conductas egoístas y castigos. Así, tales códigos pueden interpretarse en una dinámica agente-principal cuyo objetivo es que el primero se comporte lo más acorde posible con los deseos del segundo. En cuanto a la corrupción desde una perspectiva de la acción colectiva, estas medidas persiguen la construcción de un muro de contención para resistir tentaciones, ya que, bien diseñados, pueden generar incentivos que sean superiores a los de la corrupción (Della Porta y Vannucci, 2007; 2012; Meza y Pérez-Chiqués, 2024; Persson *et al.*, 2013). Pese a no tener un carácter penal, sí han de ser tenidas en cuenta, en el ámbito de lo disuasorio, con un marcado talante castigador (Jareño, 2018).

Este tipo de propuestas son de las más tradicionales en el ámbito continental y es que se basan en la coerción individual (Kaptein, 2015). El uso de medidas claras y sanciones proporcionales junto al uso de incentivos son eficaces para maximizar comportamientos íntegros (Kaptein, 2015; Heywood, 2015). Estos, de forma acumulativa, pueden transformar el comportamiento, los significados y el clima organizacional (Weißmüller y Zuber, 2023). De manera análoga, coadyuvan a reforzar los arreglos institucionales, al generar procedimientos y órganos reglados encargados de evaluar el comportamiento del individuo.

En definitiva, contar con este tipo de mecanismos impide que los gobernantes manipulen las instituciones en su beneficio y articulan instrumentos para la prevención de la impunidad y la arbitrariedad, lo que evita la corrupción generalizada y la captura de las instituciones estatales. Sin duda, contar con unos salarios dignos para los empleados públicos contribuye a evitar cualquier tipo de desviación en el ejercicio del poder (Acemoglu y Robinson, 2014; Villeneuve *et al.*, 2020).

FIGURA 5. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DISUASORIAS/EMPODERADORAS



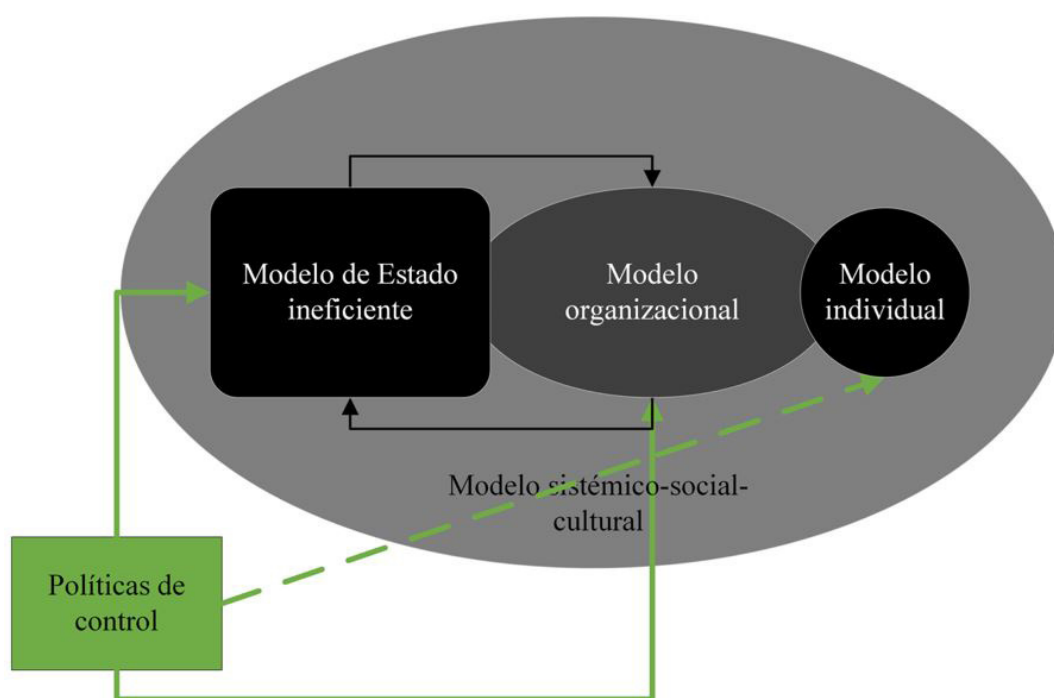
Fuente: elaboración propia.

6.4. Políticas de control aplicadas a la corrupción

Los instrumentos de control (véase la figura 6) guardan una mayor relación con los factores organizativos e institucionales. De ahí que las medidas estén centradas en limitar la discrecionalidad institucional, cerrando espacios de arbitrariedad. Por ello, los instrumentos implementados comportan controles internos y externos para generar responsabilidades institucionales (Philp, 1997) que dan sentido a la acción administrativa para preservar el interés general (Huberts, 2014).

La acción del pseudolíder y las estructuras organizacionales informales en las que se realizan intercambios queda obstaculizada si existen controles eficaces. Esta tipología se centra en habilitar mecanismos para detectar comportamientos indeseados en la organización, instituyendo contrapesos para delimitar una separación nítida de los intereses de la política y la Administración (Dahlstrom y Lapuente, 2018; Meza y Pérez-Chiqués, 2024). Desde una perspectiva institucional, este tipo de políticas generan incentivos para que la toma de decisiones sea lo menos discrecional posible, se constriña la arbitrariedad y favorezca que la interpretación de las normas sea inequívoca para impedir zonas grises (Klitgaard, 1988; Philp, 1997). De este modo, podría afirmarse que previene la creación de gobiernos en la sombra o la patrimonialización de las estructuras institucionales (Acemoglu y Robinson, 2014). Pero lo más importante es que son instrumentos que disuaden a aquellos que toman las decisiones para dejar sin efecto la normativa, al crear órganos independientes de control de la acción político-administrativa.

FIGURA 6. RELACIÓN ENTRE TEORÍAS CAUSALES DE LA CORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE CONTROL



Fuente: elaboración propia.

Estas políticas influyen indirectamente en el comportamiento individual al crear entornos organizacionales e institucionales que lo regulan y limitan (Aldeguez-Cerdá *et al.*, 2020). En resumen, esta tipología actúa directamente sobre la conducta individual bajo la amenaza de que se aplique algún tipo de coerción por un comportamiento poco íntegro.

La existencia de instituciones y organizaciones sólidas desactiva los problemas de acción colectiva al prevenir un clima organizacional corrupto. Estos sistemas instituyen contrapesos que evitan la concentración de poder, limitando así la capacidad de acción de los líderes y la formación de organizaciones informales corruptas (Abellán-López y Pardo-Beneyto, 2021; Persson *et al.*, 2013). En resumen, la socialización en el entorno organizacional se genera sobre instrumentos que evitan y prevén la corrupción (Arellano-Gault, 2017).

7. CONCLUSIONES

Este artículo ha explorado las principales teorías de la corrupción y cómo las diferentes políticas de integridad institucional inciden sobre las principales causas en función del tipo de medida que implementar. Para ello, se ha generado un sistema de interconexiones entre conceptos para conformar un sistema teórico explicativo coherente desde un enfoque interpretativo. A partir de esta formulación teórica, se ha definido el ámbito objetivo sobre el que recaen las políticas de lucha contra la corrupción y la forma de enfrentar las causas que la originan.

La primera de las ideas que subyace es que la visión del problema de aquellos que definen la política pública es esencial para la conformación de medidas efectivas para la corrupción. No es lo mismo entender que la corrupción está causada por factores individuales, organizacionales, institucionales o sociales, ya que tanto el alcance de las medidas como sus impactos directos son distintos. Asimismo, tampoco es lo mismo implementar un tipo de medidas respecto a otras, ya que las causas determinarán si son o no efectivas para atajar la corrupción. O expresado de otro modo, cada instrumento tiene su propio papel y uno no puede suplir las carencias o limitaciones de otros. La pluralidad de medidas no debe confundirse porque no son excluyentes ni intercambiables, ya que operan en diferentes niveles. La preeminencia de las políticas éticas, de apertura, disuasorias/empoderadoras o de control dependerá de las necesidades de la institución y las características del entorno. Así, cada territorio posee su singularidad cultural e institucional, de lo que se infiere un determinado tipo de corrupción. De ahí que se necesiten definir los instrumentos de gestión de la integridad y lucha contra la corrupción sobre los que impactan para conocer sus diferentes causas explicativas y aplicar certeramente los instrumentos más idóneos a cada situación específica.

Como se puede comprobar, cualquier medida incide sobre explicaciones variadas y ámbitos concurrentes, ya sea de forma directa o indirecta. En este sentido, cualquier *policymaker* que quiera diseñar un sistema de gestión de la integridad lo ha de hacer teniendo en cuenta que necesita ser coherente en su estrategia. Las medidas no pueden ser aisladas ni contradictorias, ya que la movilización de recursos y el esfuerzo realizado pueden caer en la inoperancia, al haber efectos de las medidas que trascienden el propio objetivo directo de las medidas, al tener impactos indirectos.

Siendo este trabajo de carácter normativo, futuras investigaciones podrían profundizar en estudios empíricos cuantitativos y cualitativos para confirmar la visión holística que se ha presentado en las líneas precedentes. Cabe considerar que el artículo no ha hecho referencia a las actividades operativas ni a las perspectivas prácticas de las políticas públicas ni a los costes de implementación, por lo que se presentarían como otras posibles líneas de investigación, así como el seguimiento de la transformación institucional a medio y largo plazo de las medidas implementadas.

AGRADECIMIENTOS

Los autores quieren agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista todas sus valiosas sugerencias, comentarios y aportaciones a la primera versión de este artículo.

FINANCIACIÓN

Este artículo se enmarca en el proyecto titulado «Los sistemas de gestión de la integridad en el ámbito local de la Comunitat Valenciana (2015-2022): diagnóstico, retos y experiencias (GESINLOC)», con referencia CIGE/2022/127. El trabajo, obtenido en concurrencia competitiva, ha sido subvencionado por la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo de la Generalitat Valenciana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abellán-López, M. Á., Aguado-Hernández, J. A. y Pardo-Beneyto, G. (2024). La implementación de las políticas de gestión de la integridad en el ámbito local: el caso de la Comunitat Valenciana. *European Public and Social Innovation Review*, (9), 1-21. <https://doi.org/10.31637/epsir-2024-458>
- Abellán-López, M. Á. y Pardo-Beneyto, G. (2021). Los códigos de buen gobierno ¿son útiles para mitigar los pseudoliderazgos públicos? *Academo. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 8(1), 77-87. <https://doi.org/10.30545/academo.2021.ene-jun.7>

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2014). *Por qué fracasan los países*. Booket.
- Aldeguer-Cerdá, B., Abellán-López, M. Á. y Pardo-Beneyto, G. (2020). Estrategias y arreglos institucionales para la efectividad y realización del buen gobierno. Una aproximación desde la perspectiva del caso español. En A. Hernández-Mendoza y Ó. Diego Bautista (coords.), *Elementos para la edificación de un buen gobierno* (pp. 135-158). INAP.
- Arellano Gault, D. (2017). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826. <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Arellano-Gault, D. y Lepore, W. (2011). Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029-1050. <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>
- Avolio, B. J. y Gardner, W. L. (2005). Authentic leadership development: Getting to the root of positive forms of leadership. *The Leadership Quarterly*, 16(3), 315-338. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2005.03.001>
- Bacchi, C. L. (1999). *Women, policy and politics: The construction of policy problems*. SAGE Publications.
- Bacigalupo, S. (2021). Compliance. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, (21), 260-276. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6348>
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality*. Anchor Books.
- Bhuiyan, S. (2022). The Pandora Papers opens up Pandora's box: Integrity in crisis. *Public Integrity*, 25(2), 245-256. <https://doi.org/10.1080/10999922.2022.2035945>
- Cairney, P., Heikkilä, T. y Wood, M. (2019). *Making policy in a complex world*. Cambridge University Press.
- Campos Acuña, C. (2022). Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (82), 115-150. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a286>
- Capdeferro Villagrasa, Ó. (2020). La eficacia anticorrupción de los códigos éticos y de conducta: el papel del Derecho Administrativo. *Revista General de Derecho Administrativo*, (54), 1-30. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=422489
- Castro, A., Phillips, N. y Ansari, S. (2020). Corporate corruption: A review and agenda for future research. *The Academy of Management Annals*, 14(2), 935-968. <https://doi.org/10.5465/annals.2018.0156>
- Coelho Rodrigues, C. y Barros, A. (2020). From caciques and godfathers to second-order corruption. *Journal of Management Inquiry*, 31(1), 67-81. <https://doi.org/10.1177/1056492620901780>
- Collins, J. D., Uhlenbruck, K. y Rodriguez, P. (2009). Why firms engage in corruption: A top management perspective. *Journal of Business Ethics*, (87), 89-108. <https://doi.org/10.1007/s10551-008-9872-3>
- Cruz-Rubio, C. N. (2025). Políticas anticorrupción. ¿Qué puede funcionar para combatir la corrupción sistémica en América Latina? Respuestas sistémicas de gobierno abierto e integridad pública. En C. Güemes (coord.), *Solidaridad e instituciones en América Latina: pensar desde la necesidad, crear desde el deseo* (pp. 41-55). Fundación Carolina. <https://www.fundacioncarolina.es/catalogo/solidaridad-e-instituciones-en-america-latina-pensar-desde-la-necesidad-crear-desde-el-deseo/>
- Dahlstrom, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán: Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los gobiernos*. Deusto.
- De Sousa, L. (2008). «I don't bribe, I just pull strings»: Assessing the fluidity of social representations of corruption in Portuguese society. *Perspectives on European Politics and Society*, 9(1), 8-23. <https://doi.org/10.1080/15705850701825402>
- Della Porta, D. (2001). Los actores de la corrupción: políticos de negocios en Italia. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (21), 23-34. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.261>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (1997). The «Perverse Effects» of Political Corruption. *Political Studies*, 45(3), 516-538. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00094>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2007). Corruption and anti-corruption: The political defeat of «Clean Hands» in Italy. *West European Politics*, 30(4), 830-853. <https://doi.org/10.1080/01402380701500322>
- Della Porta, D. y Vannucci, A. (2012). *The Hidden Order of Corruption. An Institutional Approach*. Routledge.
- Elster, J. (2007). *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Gedisa.
- Engels, G. I. (2019). La nueva historia de la corrupción. Algunas reflexiones sobre la historiografía de la corrupción política en los siglos XIX y XX. *Ayer. Revista De Historia Contemporánea*, 115(3), 23-49. <https://doi.org/10.55509/ayer/115-2019-02>
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» state structures on economic growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Executive Office of the President (2009). Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. *Federal Register*, 74(15), 4685-4686. <https://www.federalregister.gov/documents/2009/01/26/E9-1777/transparency-and-open-government>
- Gatti, R., Paternostro, S. y Rigolini, J. (2003). *Individual Attitudes Toward Corruption: Do Social Effects Matter?* [policy research working paper 3122]. World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/432741468765319923>
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (7), 45-67. <https://doi.org/10.24965/real.v0i7.10419>

- Gorsira, M., Steg, L., Denkers, A. y Huisman, W. (2018). Corruption in organizations: Ethical climate and individual motives. *Administrative Sciences*, 8(1). <https://doi.org/10.3390/admsci8010004>
- Haddad, C. R., Nakić, V., Bergek, A. y Hellsmark, H. (2022). Transformative innovation policy: A systematic review. *Environmental Innovation and Societal Transition*, (43), 14-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2022.03.002>
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons: The population problem has no technical solution; it requires a fundamental extension in morality. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>
- Heady, F. (1995). *Public Administration: A Comparative Perspective* (5.ª ed.). Marcel Dekker.
- Heidenheimer, A. J. (2002). Perspectives on the perception of corruption. En A. J. Heidenheimer y M. Johnston (eds.), *Political Corruption: Concepts and Contexts* (3.ª ed.) (pp. 141-155). Transaction Publishers.
- Hess, D. (2023). Combating corruption in international business: The big questions. *Ohio Northern University Law Review*, 41(3), artículo 6. https://digitalcommons.onu.edu/onu_law_review/vol41/iss3/6?utm_source=digitalcommons.onu.edu%2Fonu_law_review%2Fvol41%2Fiss3%2F6&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages
- Heywood, P. M. (2015). *Routledge Handbook of Political Corruption*. Routledge.
- Heywood, P. M., Marquette, H., Peiffer, C. y Zúñiga, N. (2017). *Integrity and integrity management in public life*. University of Birmingham. <https://core.ac.uk/download/pdf/185502927.pdf>
- Hoekstra, A., Huberts, L. y van Montfort, A. (2022). Content and design of integrity systems: Evaluating integrity systems in local government. *Public Integrity*, 25(2), 137-149. <https://doi.org/10.1080/10999922.2021.2014204>
- Hoekstra, A. y Heres, L. (2016). Ethical probity in public service. En A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- Hoekstra, A. y Kaptein, M. (2020). Ethics management: A pluralistic and dynamic perspective. En C. L. Jurkiewicz (ed.), *Global Corruption and Ethics Management: Translating Theory into Action* (pp. 109-118). Rowman y Littlefield.
- Huberts, L. (2014). *The Integrity of Governance: What It Is, What We Know, What Is Done and Where to Go*. IIAS - International Institute of Administrative Sciences.
- Huberts, L. (2018). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 20(sup1), 518-532. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Huberts, L., Anechiarico, F. y Six, F. (2008). *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity*. BJU Legal Publishers.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton University Press.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2006). *Modernización, cambio cultural y democracia: la secuencia del desarrollo humano*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Jabareen, Y. (2009). Building a Conceptual Framework: Philosophy, Definitions, and Procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, 8(4), 49-62. <https://doi.org/10.1177/160940690900800406>
- Jareño Leal, Á. (2018). El poder punitivo del Estado en materia de buen gobierno: tipicidad penal y administrativa. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, (20), artículo 17. <https://revistacriminologia.com/20/recpc20-17.pdf>
- Jiménez Asensio, R. (2017). *Cómo prevenir la corrupción: integridad y transparencia*. La Catarata.
- Johnsøn, J. (2012). *Theories of change in anti-corruption work: A tool for programme design and evaluation* [U4, issue n.º 6]. U4 Anti-corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/theories-of-change-in-anti-corruption-work-a-tool-for-programme-design-and-evaluation>
- Kaptein, M. (2015). The Effectiveness of Ethics Programs: The Role of Scope, Composition, and Sequence. *Journal of Business Ethics*, (132), 415-431. <https://doi.org/10.1007/s10551-014-2296-3>
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. University of California Press.
- Lawton, A., van der Wal, Z. y Huberts, L. (2016). *Ethics in Public Policy and Management: A Global Research Companion*. Routledge.
- Lipset, S. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105. <https://doi.org/10.2307/1951731>
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- Loyens, K., Borst, R. y Heres, L. (2023). Understanding the moral myopia and ambiguity of post-employment conflicts of interest: Comparing police to other public and private organizations. *Public Management Review*, 25(9), 1685-1710. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2222729>
- Maesschalck, J., Hoekstra, A. y van Montfort, A. (2024). Integrity management systems. En M. Kaptein (ed.), *Research Handbook on Organisational Integrity* (pp. 539-554). Edward Elgar Publishing.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1983). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749. <http://dx.doi.org/10.2307/1961840>
- Markscheffel, J. y Plouffe, M. (2022). Multilevel determinants of MNC corruption risk. *Journal of International Business Policy*, (5), 512-528. <https://doi.org/10.1057/s42214-021-00116-7>
- Marquette, H. y Peiffer, C. (2015). *Corruption and collective action* [Research Paper n.º 32]. U4 Anti-corruption Resource Centre. <https://www.u4.no/publications/corruption-and-collective-action>

- Megias, A., Gouvêa Maciel, G., Jiménez, F. y de Sousa, L. (2024). *Informe de investigación: Percepciones comparadas de la corrupción en España y Portugal*. Universidad de Murcia e Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10451/65181>
- Menéndez Alzamora, M. (2007). El poder. Las perspectivas contemporáneas. En M. Menéndez Alzamora (ed.), *Sobre el poder* (pp. 141-208). Tecnos.
- Meza, O. y Pérez-Chiqués, E. (2024). The structure of systemic corruption: What can we learn from local government? En O. Meza y E. Pérez-Chiqués (eds.), *The Structure of Systemic Corruption: How Corruption Consolidates in Local Governments* (pp. 1-32). Springer.
- Miller, G. (2000). Above politics: Credible commitment and efficiency in the design of public agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 289-328. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024271>
- Miranzo Díaz, J., Cerrillo i Martínez, A., Galindo Caldés, R. y Castro Carranza, J. (2022). Corruption risk analysis in local public procurement: a look at the Àrea Metropolitana de Barcelona. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3), 919-934. <https://doi.org/10.1177/00208523221126860>
- Misangyi, V. F., Weaver, G. R. y Elms, H. (2015). Ending corruption: The interplay among institutional logics, resources, and institutional entrepreneurs. *Academy of Management Review*, 33(3), 750-770. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.32465769>
- Neo, S., Gimmelikhuisen, S. y Tummers, L. (2023). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. *Public Administration Review*, 83(4), 838-862. <https://doi.org/10.1111/puar.13583>
- Nieto, A. (1997). *Corrupción en la España democrática*. Ariel.
- Nieto Martín, A., y García Moreno, B. (2019). De la ética pública al public compliance: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas. En C. M. Madrid Boquín (coord.) y J. L. Gómez Colomer (dir.), *Tratado sobre compliance Penal* (pp. 379-408). Tirant lo Blanch.
- Nyberg, D. (2021). Corporations, politics, and democracy: Corporate political activities as political corruption. *Organization Theory*, 2(1). <https://doi.org/10.1177/2631787720982618>
- OCDE (2008). *The State of the Public Service*. Organisation for Economic Cooperation and Development. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264047990-en>
- OCDE (2020). *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/8a2fac21-es>
- Pardo-Beneyto, G., Aldegue-Cerdá, B. y Abellán-López, M. Á. (2023). La Universidad como escuela de gobierno: Identificando arquetipos para el estudio del aprendizaje de competencias éticas. *Revista Española de la Transparencia*, (18), 231-266. <https://doi.org/10.51915/ret.290>
- Perlman, B. J., Reddick, C. y Demir, T. (2023). A compliance-integrity framework for ethics management: An empirical analysis of local government practice. *Public Administration Review*, 83(4), 823-837. <https://doi.org/10.1111/puar.13610>
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. *Governance*, 26(3), 449-471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- Philp, M. (1997). Defining political corruption. *Political Studies*, 45(3), 436-462. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00090>
- Pierre, J. (2011). Stealth economy? Economic theory and the politics of administrative reform. *Administration and Society*, 43(6), 672-692. <https://doi.org/10.1177/0095399711412928>
- Ponce Solé, J. (2018). La prevención de riesgos de mala administración y corrupción, la inteligencia artificial y el derecho a una buena administración. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, (6). http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-65/juli_ponce.pdf
- Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.
- Putnam, R. D. (2011). *Para que la democracia funcione: Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ramió, C. (2015). *La extraña pareja: La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. La Catarata.
- Rodríguez Puerta, M. J. (2023). La corrupción como problema de acción colectiva: desnormalización y participación social. *Estudios Penales y Criminológicos*, (43), 1-24. <https://doi.org/10.15304/epc.43.9415>
- Rohr, J. (1988). *Ethics for Bureaucrats: An Essay on Law and Values* (2.ª ed.). Routledge.
- Rostow, W. W. (1961). *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- Rubí Casals, G. M., Monier, F., Pubill, J. y Toledano, L. F. (2022). *Las sombras de la transparencia: Secreto, corrupción y «estado profundo» en la Europa contemporánea*. Comares.
- Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*. Prentice Hall.
- Simon, H. A. (1997). *Models of Bounded Rationality*. The MIT Press.
- Six, F. y Lawton, A. (2013). Pour une théorie sur les systèmes d'intégrité: une approche configurationnelle. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 79(4), 687-708. <https://doi.org/10.3917/risa.794.0687>
- Steinberg, F. (2001). Helping Countries Combat Corruption — Progress at the World Bank since 1997: The World Bank, Operational Core Service (OCS), Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network, The World Bank, Washington, DC, June 2000, 109 pages, free publication. *Habitat International*, 4(25), 617-618. [https://doi.org/10.1016/S0197-3975\(00\)00039-4](https://doi.org/10.1016/S0197-3975(00)00039-4)
- Thaler, R. H. y Sunstein, C. R. (2009). *Un pequeño empujón: El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad*. Taurus.

- Thompson, D. F. (2018). Theories of institutional corruption. *Annual Review of Political Science*, (21), 495-513. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>
- Villeneuve, J. P., Mugellini, G. y Heide, M. (2020). International Anti-Corruption Initiatives: A Classification of Policy Interventions. *European Journal on Criminal Policy and Research*, (26), 431-455. <https://doi.org/10.1007/s10610-019-09410-w>
- Villoria Mendieta, M. (2014). Corrupción pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 159-167. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2175>
- Villoria Mendieta, M. (2021). *Ética pública en el siglo XXI*. INAP.
- Villoria Mendieta, M. y Jiménez, F. (2012). ¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011). *Revista de Estudios Políticos*, (156), 13-47. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/40032>
- Von Bertalanffy, L. (1989). *Teoría general de los sistemas: Fundamentos, desarrollo, aplicaciones* [7.ª reimpr.]. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Alianza Editorial.
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. SAGE Publications.
- Weißmüller, K. S. y Zuber, A. (2023). Understanding the micro-foundations of administrative corruption in the public sector: Findings from a systematic literature review. *Public Administration Review*, 83(6), 1704-1726. <https://doi.org/10.1111/puar.13699>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 28-12-2024
Modificado: 06-06-2025
Aceptado: 11-06-2025
Publicado: 17-07-2025
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11495>
Páginas: 63-84

Referencia: García-Rodríguez, C. A. y Mahou-Lago, X. M. (2025). Análisis de la apertura de datos por comunidades autónomas en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 63-84. <https://doi.org/10.24965/gapp.11495>

Análisis de la apertura de datos por comunidades autónomas en España

Analysis of Data Openness by regions in Spain

García-Rodríguez, Cecilia Albérica

Centro Integrado de Formación Profesional César Manrique, Departamento de Informática y Comunicaciones e Instituto Canario de Estadística (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5958-6278>
agarrodj@gobiernodecanarias.org

NOTA BIOGRÁFICA

Cecilia Albérica García-Rodríguez es profesora del Departamento de Informática y Comunicaciones del CIFP César Manrique, dependiente de la Consejería de Educación, Formación Profesional, Actividad Física y Deportes del Gobierno de Canarias, y profesora-tutora en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). En la actualidad, es coordinadora de acceso a datos y calidad estadística del Instituto Canario de Estadística (ISTAC).

Mahou-Lago, Xosé María

Universidad de Vigo. Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8233-7103>
xmahou@uvigo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Xosé María Mahou-Lago es profesor contratado doctor del Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración y Filosofía y dirige el Máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional en la Universidad de Vigo.

RESUMEN

Objetivos: el propósito principal de este artículo es analizar los portales de datos abiertos de las diferentes regiones españolas y evaluar su grado de madurez de acuerdo con una serie de dimensiones donde estén presentes los principios de gobierno abierto, el cumplimiento normativo y las buenas prácticas en la reutilización de la información del sector público. **Metodología:** se realizó un estudio comparado entre las diecisiete comunidades autónomas basado en el análisis de los datos recogidos a través de una *checklist* con indicadores descriptivos y cuantitativos. **Resultados:** los hallazgos, que pueden ser de interés para otros países, revelan que la apertura de datos presenta un nivel heterogéneo de madurez, aunque, en términos generales (65 %), supera la media. **Conclusiones:** derivado de los resultados, se concluye que la apertura de datos es un proceso en evolución y que las comunidades autónomas aún tienen desafíos por superar, orientados a promover la reutilización de los datos por parte de la sociedad.

PALABRAS CLAVE

España; gobierno regional; Administración pública; gobierno abierto; datos abiertos; apertura de datos; rendición de cuentas; comunidades autónomas.

ABSTRACT

Objectives: The main aim of this article is to analyse the open data portals of the different Spanish regions and assess their level of maturity according to a series of dimensions that include the principles of open government, regulatory compliance, and best practices regarding the reuse of public sector information.

Methodology: A comparative study was carried out among the 17 Spanish regions, based on the analysis of the data collected through a *checklist* with descriptive and quantitative indicators. **Results:** The findings, which may be of interest to other countries, reveal that data openness in the various regions exhibits an uneven level of maturity although overall (65 %) surpass the average. **Conclusions:** Based on the results, it can be concluded that data openness is an evolving process and that regions still have challenges to overcome in promoting data reuse by society.

KEYWORDS

Spain; regional government; public administration; open government; open data; data openness; accountability; regions;.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. ESTADO DEL ARTE. 2. CONTEXTO. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. DIMENSIÓN «COMUNIDAD AUTÓNOMA». 4.2. DIMENSIÓN «CATÁLOGO DE DATOS». 4.3. DIMENSIÓN «CONTENIDO DEL PORTAL». 4.4. DIMENSIÓN «USABILIDAD Y ACCESIBILIDAD». 4.5. DIMENSIÓN «PARTICIPACIÓN CIUDADANA». 4.6. DIMENSIONES. 4.7. CORRELACIONES. 5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. CONCLUSIONES. ANEXO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La apertura de datos en las Administraciones públicas constituye un pilar fundamental, un catalizador dentro de las estrategias que se desarrollan en el marco del gobierno abierto, y facilita a la ciudadanía un acceso amplio y transparente a los datos y refuerza la confianza de la sociedad en las instituciones públicas mediante una rendición de cuentas efectiva y el empoderamiento y la participación ciudadana (Lnenicka *et al.*, 2024).

En línea con lo anterior, en el informe *2023 OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index* (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE, 2023), se destaca que los portales de datos abiertos de las Administraciones públicas no solo mejoran la transparencia, la participación o colaboración ciudadanas, sino que son fundamentales para reforzar la democracia y la gobernanza pública en la era digital, actuando como impulsores de innovación y desarrollo. Así, y solo en España, según el *Informe ASEDIE 2025*¹, el sector infomediario español generó un resultado neto que superaba los 145 millones de euros en 2024, 20 millones más que el año anterior, evidenciando el potencial económico y social del uso y reutilización de los datos.

Por ello, la apertura de datos en las Administraciones públicas españolas se ha de entender como un paradigma transformador en la gestión pública del siglo XXI, donde pueden darse desarrollos desiguales entre regiones. En este contexto, analizar comparativamente la apertura de datos en las comunidades autónomas (CC. AA.) españolas resulta esencial para comprender los factores institucionales y políticos que condicionan el desarrollo efectivo del gobierno abierto en estructuras territoriales descentralizadas. Muestra de ello puede verse en numerosos estudios, como el de Alcaide-Muñoz *et al.* (2022), en el que se revela cómo los gobiernos pueden incrementar los datos publicados como forma de mejorar su reputación e imagen, destacando, al mismo tiempo, la existencia de diferencias entre los municipios analizados y reforzando la idea de que existe disparidad entre regiones.

Así, el objetivo de este artículo es analizar la apertura de datos de las diferentes CC. AA. en España y estudiar su grado de madurez, adoptando un enfoque teórico-analítico que supera la mera descripción para identificar los factores que explican las diferencias observadas. Para ello, se plantean como objetivos específicos: analizar comparativamente las iniciativas de datos abiertos de las CC. AA.; desarrollar y aplicar un modelo multidimensional de medición del nivel de madurez de los portales; evaluar el nivel de madurez y

¹ Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE). *Informe ASEDIE 2025*. <https://www.asedie.es/es/informes-anuales>

usabilidad de los portales y la disponibilidad y calidad de sus datos abiertos, y comparar el estado de la apertura de datos entre las CC. AA., teorizando sobre la relación que puede existir entre las diferentes dimensiones analizadas y los resultados obtenidos. Con ello se pretende dar respuesta a cuestiones tales como por qué es importante la apertura de datos dentro del marco del gobierno abierto, qué iniciativas de apertura de datos existen, cuál es el nivel de calidad de los portales de datos abiertos de cada comunidad autónoma o bien qué comunidades, y en qué ámbito, presentan mayor madurez. Para resolver estas cuestiones, se parte de la hipótesis de que las CC. AA. cuentan con diferentes tipos de acciones sobre apertura de datos, desde planes específicos a adhesiones a iniciativas nacionales o internacionales, que podrían influir en el nivel de madurez de los portales en cuanto a disponibilidad y calidad de sus datos.

Desde el punto de vista académico, este estudio permite ampliar el conocimiento sobre la situación actual de las iniciativas de apertura de datos en España, desde una perspectiva comparada, además de descubrir buenas prácticas transferibles entre Administraciones. Metodológicamente, aporta un sistema de medición multidimensional validado empíricamente, que permite evaluar los portales de datos abiertos regionales de acuerdo con una serie de dimensiones. Desde el punto de vista social, visibiliza las posibilidades y carencias de la apertura de los datos abiertos en cada comunidad autónoma, lo cual es de vital importancia para el empoderamiento de la ciudadanía y la transparencia y facilita la información necesaria tanto para exigir la rendición de cuentas a sus representantes como para reutilizar los datos liberados para el desarrollo de nuevas soluciones, negocios o investigaciones. Finalmente, para los responsables públicos proporciona un diagnóstico sistemático que permite identificar fortalezas y áreas de mejora en las estrategias de apertura de datos.

1. ESTADO DEL ARTE

Este estudio requiere un marco que combina diferentes perspectivas clave: las teorías relacionadas con el gobierno abierto; los conceptos asociados a los datos abiertos, así como su importancia, y los enfoques institucionales sobre la implementación de políticas dirigidas a la apertura de datos. Esta aproximación integral nos permite examinar no solo los aspectos técnicos de los portales de datos abiertos, sino también los factores políticos y organizativos que influyen en su desarrollo y efectividad.

Esta visión va más allá de las restricciones de los estudios puramente descriptivos o técnicos al ofrecer un marco que facilita la identificación de los elementos clave que impactan en los diversos niveles de logros al aplicar estrategias para el acceso abierto a datos en entornos administrativos descentralizados de forma comparativa.

Y así lo muestra la literatura especializada. Parte del impulso a la apertura de datos de las Administraciones públicas viene de la mano de la implantación de nuevos estilos de gestión pública basados en los principios de gobierno abierto, donde la apertura de datos es un eje fundamental (Ramírez-Alujas, 2014, p. 210). El concepto de *gobierno abierto* aparece ya en 1957 en un artículo de Wallace Parks (Jiménez, 2013), relacionado con los términos *libertad de información* y *rendición de cuentas*. El mundo anglosajón ha sido un gran promotor de este movimiento desde finales de los años setenta y su objetivo principal ha sido reclamar la apertura del gobierno «hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad burocrática» (Chapman y Hunt, 1987 en Ramírez-Alujas, 2012, p. 16). Dos décadas después, continúa utilizándose el término extendiéndose a nuevos ámbitos, tales como el acceso a la información, la protección de datos y el conocimiento público de las actividades desarrolladas por el Gobierno, permitiendo así el ejercicio de la opinión ciudadana (Ramírez-Alujas, 2011, p. 101). Pero no es hasta principios del siglo XXI cuando el movimiento de gobierno abierto fue determinante (Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018, p. 2), dando los primeros pasos hacia lo que hoy conocemos como *open government* de la mano del presidente de Estados Unidos, Barack Obama, quien en 2009 lo refrenda definitivamente a través del *Memorandum sobre transparencia y gobierno abierto* en su primer día de mandato (Obama, 2009), y de instituciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2003, 2006).

Desde este momento, el gobierno abierto se convierte en una prioridad, casi en una moda (Babino, 2017; Güemes, 2021), presente en las agendas de los Gobiernos democráticos que buscan, en mayor o menor medida, generar «una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo» (OCDE, 2017). Más allá de la mera aplicación de tecnologías, el *open government* implica, al menos como un horizonte alcanzable, «reinventar el gobierno» (Aberbarch y Rockman, 1999; Fountain, 2001), situando a la ciudadanía en el centro del sistema sobre la base de tres pilares fundamentales: la

transparencia, la participación y la colaboración (Montargil, 2010; Silcock, 2001; Jaeger, 2003). Y no solo eso, también se hace necesario impulsar un cambio para que esta cultura permee en las Administraciones (Fernández-Llera, 2020).

El propósito, no siempre alcanzado debido a una serie de limitaciones de tipo político, normativo, cultural y organizativo (Martín-Delgado, 2021; Villoria-Mendieta, 2013), es que el Gobierno entable una conversación permanente con la ciudadanía, tomando decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, incentivando su colaboración en el desarrollo de los servicios y comunicándole las decisiones de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010). Además, y como indica Díaz-Aldret (2017, p. 371), «los gobiernos están obligados a rendir cuentas y a gobernar no solo con eficiencia, sino con transparencia y atendiendo a las necesidades, demandas y aspiraciones de los ciudadanos».

El desarrollo de este tipo de gobierno es posible gracias a la apertura de datos por parte de las instituciones públicas (Meijer *et al.*, 2012), donde la transparencia implica una transparencia digital basada en datos abiertos (Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018, p. 2). En este sentido, Ortiz-de-Zárate (2019) plantea una posible hoja de ruta hacia el gobierno abierto y sitúa los datos en el centro o punto de partida de la espiral del gobierno abierto, definiéndolos como «materia prima para poder producir transparencia». Además, la apertura de datos públicos promueve la innovación y transforma los Gobiernos, pasando de ser proveedores de servicios a gestores de plataformas (Ramírez-Alujas, 2014, p. 210). Asimismo, Ruijter *et al.* (2017) sugieren que las plataformas de datos abiertos deben diseñarse teniendo en cuenta el contexto democrático específico, reclamando enfoques y funcionalidades distintas en el diseño de los datos abiertos para que fomenten la colaboración y el diálogo entre la ciudadanía y las Administraciones públicas en la toma de decisiones.

Por otro lado, en el informe *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index* (OCDE, 2023) se señala que los datos abiertos también son catalizadores de la innovación en el sector público y del crecimiento económico. En este sentido, la OCDE, en su iniciativa sobre gobernanza de datos², enfatiza la necesidad de políticas públicas que traten los datos como un activo estratégico y subraya que los Gobiernos deben eliminar barreras legales y técnicas que impidan el acceso y la compartición de datos para lograr una gobernanza basada en evidencia. De igual manera, otras instituciones internacionales, como el Banco Mundial, se han pronunciado sobre ello. Ambas instituciones destacan que los datos abiertos se han convertido en un recurso estratégico en la economía digital y en una herramienta esencial para mejorar los servicios públicos, promover la participación ciudadana y dinamizar los ecosistemas de innovación (Banco Mundial, 2021). De hecho, en el *Informe sobre el desarrollo mundial 2021: datos para una vida mejor* (Banco Mundial, 2021) se introduce el concepto de «contrato social de datos». Este concepto responde a la urgencia de garantizar que el uso y la reutilización de los datos contribuyan al bienestar económico y social de forma segura, generando confianza y promoviendo una distribución equitativa de los beneficios derivados. Este marco proporciona una visión integral para analizar las iniciativas de datos abiertos más allá de su mera implementación técnica, elevando la discusión de qué a por qué y cómo los datos abiertos impactan en la sociedad.

Entrando en el concepto de datos abiertos, la definición más extendida en la literatura es la elaborada por la Open Knowledge Foundation, en el *Open Data Handbook*³, que los define como: «Los datos abiertos son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen». Por su parte, los datos abiertos deben cumplir una serie de principios que fueron impulsados por la Sunlight Foundation⁴ y que se resumen en que deben ser completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables por máquinas, no discriminatorios, no propietarios, sin licencia, permanentes y sin costes. Así mismo, la *Carta Internacional de Datos Abiertos*⁵ establece seis principios sobre cómo deben abrirse los datos, que deben ser abiertos por defecto, oportunos y exhaustivos, accesibles y reutilizables, comparables e interoperables, para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana y para el desarrollo incluyente y la innovación. Otra aproximación, que según Ruvalcaba-Gómez *et al.* (2018, p. 3) es una descripción sencilla y pragmática del término de datos abiertos dentro de los gobiernos, sería la que hace Kassen (2013, p. 508), «El proyecto de datos abiertos gubernamental puede describirse como un portal web oficial lanzado a nivel

² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Data governance*. <https://www.oecd.org/en/topics/data-governance.html>

³ Open Data Handbook. ¿Qué son los datos abiertos? <https://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

⁴ Sunlight Foundation. *Ten principles for opening up government information*. <https://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/>

⁵ Open Data Charter. *ODC Principles*. <https://opendatacharter.org/principles/>

federal o local cuyo objetivo es hacer accesibles públicamente ciertos tipos de conjuntos de datos gubernamentales a través de internet en un formato legible por máquina».

A este respecto, es importante enfatizar el concepto de reutilización de la información del sector público (RISP)⁶, elemento decisivo tanto desde el punto de vista de su potencial económico mediante el desarrollo de nuevos productos, servicios y mercados, como desde el punto de vista de la transparencia administrativa al reforzar los valores democráticos y habilitar la participación ciudadana en las políticas públicas. Así, por un lado, la RISP tiene por objetivos añadir valor a los servicios públicos, generar nuevas actividades económicas y colaborar al crecimiento del sector infomediario (Aramberri, 2018, p. 4; Ramírez-Alujas, 2014, p. 210). Por otro, permite «incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente» (Ramírez-Alujas, 2014, p. 210).

Además, en entornos descentralizados como el español, la implementación efectiva de políticas de datos abiertos se enfrenta a desafíos particulares derivados de la diversidad institucional, la coordinación multinivel y la autonomía política de los Gobiernos regionales. En este contexto, Lnenicka *et al.* (2024) realizaron un estudio comparativo de iniciativas de datos abiertos en Europa, identificando patrones entre países y regiones. Además, subrayan que las diferencias en la capacidad institucional y en el compromiso político pueden llevar a desarrollos muy desiguales en la madurez de los portales de datos abiertos. Complementariamente, Ruvalcaba-Gómez *et al.* (2020) analizan la adopción de políticas de gobierno abierto en el caso de la ciudad de Madrid, utilizando el marco de las corrientes múltiples. Su investigación muestra cómo las decisiones políticas y el papel de actores clave influyen de manera decisiva en la implementación de estas políticas, incluso en contextos con complejidades institucionales significativas. Estas investigaciones refuerzan la importancia de realizar análisis comparativos entre regiones para identificar buenas prácticas y obstáculos en la implementación de políticas de datos abiertos, especialmente en países con estructuras federales o autonómicas.

2. CONTEXTO

La apertura de datos por parte de las Administraciones públicas españolas viene de la mano de la implementación de una serie de iniciativas sobre gobierno abierto y, paralelamente, del desarrollo de un marco normativo multinivel.

Desde la esfera internacional, la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), agente destacado por Ruvalcaba-Gómez *et al.* (2018, p. 2) en el impulso del gobierno abierto, ha aprobado la *Declaración de gobierno abierto*⁷, respaldada por 75 países y a la que España se adhirió en 2011, en la que se recoge, entre otros compromisos, «proporcionar de manera proactiva información de alto valor, incluidos datos sin procesar, de manera oportuna, en formatos que el público pueda localizar, comprender y usar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización». Así mismo, se reconoce «la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información gubernamentales».

Por otra parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) propone en los puntos 7 y 9 de su Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto cómo deben abrirse los datos en el sector público y vincula esta apertura con las iniciativas de gobierno abierto. Y, en 2015, la Cumbre para el Desarrollo Sostenible organizada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁸ cuyo ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) está íntimamente relacionado con el gobierno abierto.

Así, desde 2012, se vienen promoviendo iniciativas internacionales que han impulsado en España la aprobación de un Plan de Acción de Gobierno Abierto (Díez-Garrido, 2021, p. 192). Estos planes son considerados políticas *palanca* para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) gracias a su contribución al cumplimiento del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas) y porque constituyen un acelerador

⁶ Portal de la Administración Electrónica. *Reutilización de la información del sector público*. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Gobierno_Abierto_Inicio/pae_Reutilizacion_de_la_informacion_en_el_sector_publico.html

⁷ Open Government Partnership (2011). *Declaración de gobierno abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration>

⁸ Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.unfpa.org/es/resources/transformar-nuestro-mundo-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible-0>

para el resto de los ODS⁹. Así, el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024¹⁰ recoge diez compromisos que asumen las Administraciones públicas para reforzar la transparencia, la apertura de datos y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública y formar y sensibilizar a la ciudadanía y al personal empleado público en materia de gobierno abierto, con el objetivo de contribuir a una sociedad más justa, pacífica e inclusiva. Además, se incorpora en junio de 2021, como iniciativa al Observatorio de Gobierno Abierto, y por tanto, al IV Plan de Gobierno Abierto, un nuevo compromiso entre la Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE) y las CC. AA. con el objetivo de «lograr la apertura de las mismas bases de datos, de la forma más homogénea posible en las 17 CC. AA. y 2 ciudades autónomas, a través de la colaboración entre el Sector Público-Privado pero también a través de la colaboración a nivel Público-Público»¹¹.

Todo lo anterior confirma que la relación entre gobierno abierto, los ODS y la apertura de datos es clara y tangible, y así se proyecta desde la OGP, la OCDE, la ONU, el Estado y las CC. AA., entre otros.

Por otro lado, debemos tener en cuenta que existen varias referencias normativas de extrema importancia y obligado cumplimiento para las Administraciones públicas españolas. Dentro del ámbito comunitario destacaremos la Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público¹², traspuesta en noviembre de 2021 en España, a través del Real Decreto Ley 24/2021¹³, mediante el que se modificaron las previsiones de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público¹⁴. Tal y como se señala en el portal de datos abiertos de España¹⁵, la «iniciativa está alineada con la Estrategia de datos de la Unión Europea para la creación de un mercado único de datos donde la información fluya libremente entre Estados y entre sectores». Como objetivos de esta directiva podemos destacar, tal y como también se hace por parte de datos.gob.es, el impulso del «empleo inteligente de los datos» y la «creación de nuevos servicios y aplicaciones basados en el uso, la agregación o la combinación de datos». A estas referencias hemos de añadir las *Normas técnicas de interoperabilidad*¹⁶, que vienen pautadas por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (ENI)¹⁷, y de las que destacaremos, por su relación directa con este tema, la Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de Recursos de la Información (NTI)¹⁸.

Ahondando en la perspectiva nacional, existen otras normas que también están vinculadas con el movimiento de gobierno abierto y apertura de datos. Así, Curto-Rodríguez (2021, p. 3) destaca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno¹⁹, indicando, además, que ha sido desarrollada por todas las CC. AA., cuestión de vital importancia. También ofrece referencias a otros autores, como Cerrillo (2014), para profundizar en los principios de los datos abiertos en la legislación española o González-Limón y Rodríguez-Ramos (2019), para, en palabras del autor, «un mayor conocimiento de las leyes que regulan los datos abiertos en España» (Curto-Rodríguez, 2021, p. 3).

Así las cosas, ya no solo es que la apertura de datos sea un pilar fundamental dentro del área del gobierno abierto, sino que es necesaria y obligatoria para las Administraciones públicas en España. Pero, además, hemos de tener en cuenta que las propias Administraciones se convierten en promotoras de la economía del dato al incentivar la oferta de nuevos productos y servicios digitales (Abella *et al.*, 2017). Así

⁹ Portal de la Transparencia. ¿Qué es y cómo se organiza el gobierno abierto? https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/que-es_organizacion.html

¹⁰ Portal de la Transparencia. *Conoce el IV Plan de Gobierno Abierto*. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion.html

¹¹ Portal de la Transparencia. *Ficha de compromiso para el IV Plan de Gobierno Abierto (TOP 3 ASEDIE)*. https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:a220849f-8077-41f2-9bf8-11d42e24899e/ASEDIE%20Ficha%20Propuesta%20Buenas%20Practicas%20Gobierno%20Abierto_vDef%20anon.pdf

¹² *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 172, 26 de junio de 2019. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1024/oj>

¹³ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 263, de 3 de noviembre de 2021. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/11/02/24>

¹⁴ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 276, de 17 de noviembre de 2007. <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/11/16/37/con>

¹⁵ Portal de Datos Abiertos Nacional. *Las claves de la Ley sobre Reutilización de la Información del Sector Público en España*. <https://datos.gob.es/es/blog/las-claves-de-la-ley-sobre-reutilizacion-de-la-informacion-del-sector-publico-en-espana>

¹⁶ Portal de la Administración Electrónica. *Normas técnicas de interoperabilidad*. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html

¹⁷ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 25, de 29 de enero de 2010. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/01/08/4/con>

¹⁸ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 54, de 4 de marzo de 2013. [https://www.boe.es/eli/es/res/2013/02/19/\(4\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2013/02/19/(4)/con)

¹⁹ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>

lo contempla la Unión Europea, a través de la Estrategia Europea de Datos²⁰, y el Estado, con la puesta en marcha de la Oficina del Dato²¹. De este modo, España se alinea con la tendencia internacional hacia la apertura institucional como principio de gobernanza promovida por organismos como la OCDE o el Banco Mundial, que estimulan políticas que posicionan los datos como activos estratégicos para la transformación del sector público²² (Banco Mundial, 2021).

Pero si damos un paso más, estaríamos hablando de recuperar, por parte de los Gobiernos, la confianza de la ciudadanía a través de la transparencia y la apertura de la información pública, lo que provocaría una mejora en la gobernanza, ya que la apertura de datos implica una mayor eficacia de las instituciones (Díez-Garrido, 2021). Esto es, poner a disposición de la sociedad los datos abiertos del sector público institucional puede ayudar a disminuir la corrupción de los Gobiernos y redundar en una mejora de la percepción que la ciudadanía tiene sobre estos (Curto-Rodríguez y Pascual-Fernández, 2021). Pueden observarse ejemplos en países como Portugal, Eslovenia o Croacia, que ofrecen herramientas o portales que permiten a la ciudadanía actuar como supervisores de la gestión pública en ámbitos tales como la contratación pública, tal y como recogen Cadaval-Sampedro y Vaquero-García (2023). Además, los autores destacan, por un lado, el hecho de que las Administraciones públicas españolas estén trabajando en mejorar la ética en la gestión pública y, por otro, en los avances que han tenido lugar en los últimos años. Todo lo anterior no tiene otro fin que la sociedad cuente con instituciones sólidas, íntegras y que generen confianza, principios todos ellos que caen bajo el paraguas del ODS 16 (paz, justicia e instituciones sólidas), donde los datos abiertos juegan un papel primordial.

Por otro lado, la estructura autonómica de España, caracterizada por una elevada descentralización política y administrativa, condiciona la implementación de las políticas de gobierno abierto. Estudios como el de Curto-Rodríguez *et al.* (2024) destacan que «España es uno de los países más descentralizados en el mundo», donde cada comunidad desarrolla sus propias normativas e iniciativas. Esta realidad ha motivado la proliferación de portales de datos abiertos, que se presentan como herramientas para dar cumplimiento a las obligaciones legales en materia de transparencia y como mecanismos de visibilidad institucional (Alcaide-Muñoz *et al.*, 2022). No obstante, su desarrollo ha sido desigual, lo que ha derivado en una implementación heterogénea de las prácticas asociadas a la transparencia gubernamental, con diferencias marcadas en cuanto al grado de desarrollo Curto-Rodríguez *et al.* (2025).

Los portales de datos abiertos no solo cumplen una función normativa como instrumentos de cumplimiento de las leyes de transparencia, sino que representan una verdadera palanca de modernización administrativa al impulsar servicios más eficientes y políticas basadas en evidencia mediante la reutilización interna de los datos públicos; son usados por los *digital champions*, dentro de las Administraciones públicas, como tractores de cambio que ayudan a superar barreras estructurales; fomentan la interoperabilidad y el principio *once-only*; habilitan ecosistemas de innovación en los que los *outlaw innovators* y otros desarrolladores externos cocrean valor público, y refuerzan la participación informada y el control democrático al proporcionar datos legibles que sustentan procesos deliberativos y de rendición de cuentas (Banco Mundial, 2021; Wilson y Mergel, 2022; Rudmark *et al.*, 2024). Por lo tanto, se hace necesario analizar comparativamente la evolución de los portales autonómicos de datos abiertos, no solo desde una perspectiva técnica, sino también atendiendo a sus dimensiones institucionales, organizativas y políticas. Solo así será posible identificar patrones de éxito, buenas prácticas transferibles y áreas de mejora en la construcción de un ecosistema nacional de datos abiertos más cohesionado y efectivo.

3. METODOLOGÍA

Como acabamos de comprobar, son múltiples las investigaciones centradas en esta materia, si bien sigue siendo un asunto novedoso. Debemos destacar, a efectos de nuestro estudio, las investigaciones llevadas a cabo por Máchová y Lnenicka (2017) y Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019), en las que se proponen metodologías de análisis de portales de datos abiertos, basadas en el uso de *checklist*, para ser aplicadas a una muestra representativa de casos.

²⁰ Comisión Europea. *Estrategia europea de datos*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-data-strategy_es

²¹ Portal de Datos Abiertos Nacional. *La oficina del dato: el reto de impulsar la economía del dato*. <https://datos.gob.es/es/noticia/la-oficina-del-dato-el-reto-de-impulsar-la-economia-del-dato>

²² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. *Data governance*. <https://www.oecd.org/en/topics/data-governance.html>

Siguiendo esta estela y con el objetivo de conocer el nivel de apertura de los datos de las diecisiete CC. AA., en la presente investigación se aplica el método comparado con el propósito de realizar una evaluación sistemática. En primer lugar, se eliminan factores secundarios para obtener lo que es «constante y fundamental» (Caïs, 1997) en la apertura de datos y, posteriormente, se siguen, a partir de Grosser (1973, en Nohlen 2006), tres pasos: la confección de un mapa comprensible de las iniciativas de datos abiertos a través de la analogía y el contraste; el análisis de las peculiaridades del mapa para obtener una visión en profundidad, y la sistematización de los fenómenos, enfatizando las diferencias y similitudes entre las distintas iniciativas.

El resultado de este proceso se traslada a una *checklist* que combina indicadores descriptivos y cuantitativos. Esta aproximación metodológica se sustenta, como acabamos de indicar, en varios trabajos clave. El primero, de Máchová y Lnenicka (2017), demuestra que el uso de una *checklist* permite obtener una comparación objetiva entre portales nacionales, garantizando consistencia y replicabilidad de los resultados, lo que subraya la importancia de utilizar indicadores descriptivos y cuantitativos para comparar de forma objetiva las iniciativas de datos abiertos. El segundo, de Pirannejad e Ingrams (2023), sostiene que la integración de las dimensiones técnicas e institucionales es esencial para evaluar de manera integral la madurez del gobierno abierto, respaldando la incorporación de teorías institucionales sobre la adopción de innovaciones en nuestro marco analítico. Además, la *checklist* se inspira en las investigaciones de Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019), Curto-Rodríguez (2021), Máchová *et al.* (2018), así como en la metodología MELODA 5, que evalúa la calidad de los datos abiertos y su potencial de reutilización (Abella *et al.*, 2020), y en la metodología de evaluación de la calidad de los metadatos (MQA) del portal de datos abiertos de la Unión Europea²³. La combinación de estos enfoques permite no solo medir el desempeño y la madurez de los portales, sino también comprender cómo los distintos factores influyen en la adopción y evolución de estas iniciativas en el sector público.

Aunque el presente estudio toma como base la metodología desarrollada por Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019), es necesario aclarar que se han incorporado nuevos ítems a la *checklist* con el objetivo de adaptar el instrumento al contexto autonómico. Mientras que dichos autores aplican su evaluación a una muestra de portales de datos abiertos municipales, en este estudio se ha analizado la totalidad de las CC. AA. y, por lo tanto, se ha tenido en cuenta competencias y características propias del nivel autonómico. Por este motivo, se incorporan ítems que permiten captar esta mayor sofisticación, como la existencia de políticas estratégicas (por ejemplo, adhesión a la Open Data Charter²⁴), alineamiento con planes nacionales, como el IV Plan de Gobierno Abierto, o la federación con el catálogo nacional de datos (datos.gob.es), aspectos que resultan más relevantes en niveles administrativos intermedios que en el ámbito local. Asimismo, se han incluido elementos técnicos derivados de estándares, estudios previos y buenas prácticas, como la clasificación sectorial conforme a la NTI, la presencia de diccionarios de datos, la existencia de metadatos que permitan cumplir con estándares de interoperabilidad preestablecidos (por ejemplo, DCAT-AP²⁵) o la identificación de palabras clave por conjunto de datos, entre otros, con el fin de evaluar la calidad semántica y estructural de los portales. Estas incorporaciones no contradicen, sino que complementan la estructura original de Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019), permitiendo obtener una visión más completa y adaptada al nivel competencial de las comunidades autónomas.

De esta forma, se plantea una lista de ítems agrupados en cinco dimensiones que responden a la necesidad de capturar, para su posterior estudio comparado, tanto los aspectos técnicos como los institucionales y sociales de los portales de datos abiertos, de acuerdo con las referencias anteriores, y que serían: comunidad autónoma; catálogo de datos; contenido del portal; usabilidad y accesibilidad; participación ciudadana. Así, la dimensión «comunidad autónoma» se refiere al contexto institucional y organizativo en el que opera cada portal; las dimensiones «catálogo de datos», «contenido del portal» y «usabilidad y accesibilidad» reflejan el desempeño técnico, y la dimensión «participación ciudadana» permite valorar el grado de interacción y control democrático habilitado en cada plataforma.

En el peso asignado a los elementos de la *checklist* se ha aplicado, en general, la misma ponderación para todos los ítems por simplicidad, replicabilidad y para evitar sesgos de sobreponderación en índices compuestos. Si bien es cierto que existen metodologías, como las ya citadas MELODA 5 y MQA, que aplican diferentes

²³ Portal de Datos Abiertos Europeo. *Metodología de evaluación de la calidad de los metadatos*. <https://data.europa.eu/mqa/methodology>

²⁴ Open Data Charter. <https://opendatacharter.org/>

²⁵ Portal de datos abiertos nacional. *DCAT-AP y sus extensiones: contexto y evolución*. <https://datos.gob.es/es/documentacion/dcat-ap-y-sus-extensiones-contexto-y-evolucion>

pesos según la importancia de cada elemento, se ha de indicar que estas ponderaciones han sido fruto de múltiples análisis, estudios y evoluciones de las propias metodologías, situación que está fuera del alcance de este estudio. Por lo tanto, y siguiendo el planteamiento expuesto por Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019), se ha decidido aplicar un sistema en el que todos los elementos pesen lo mismo y se valora, en la mayoría de los casos, con un valor comprendido entre 0 y 1 punto, excepto tres elementos que permiten una puntuación mayor, tal y como indican los autores, y que se corresponden con los elementos que valoran el número de conjuntos de datos, el número de categorías del portal y la publicación de datos en formatos legibles por máquina utilizando estándares abiertos definidos por el World Wide Web Consortium (W3C). Hay que puntualizar que se han realizado dos variaciones con respecto al estudio de Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019):

1. La puntuación de cada conjunto de datos, en el elemento «número de conjuntos de datos», se ha pasado de 0,1 a 0,01. El motivo del cambio es que las CC. AA., a partir de 200 conjuntos de datos, podrían obtener la máxima puntuación, 20 puntos, lo que no comportaría una gran diferencia ya que, en su mayoría, aglutinan un número superior de conjuntos.
2. La forma en la que se realiza la valoración, existiendo ítems que se puntúan en función del grado de cumplimiento de las CC. AA. respecto al elemento que se valora. Por ejemplo, en el ítem «se indica el formato de cada conjunto de datos» la puntuación obtenida se calcula dividiendo el número de conjuntos de datos en los que se indica el formato por el número total de conjuntos de datos que publica la comunidad. De esta forma, se intenta garantizar la equidad en la puntuación de acuerdo con los logros de cada comunidad en lo que respecta al elemento que se esté valorando e implica que, en el estudio, se contemple un decimal en las valoraciones.

Respecto al proceso de recolección de los datos, se llevó a cabo una revisión exhaustiva de los portales de datos abiertos de las diecisiete CC. AA. Así, se accedió a cada portal a través de su dirección web oficial (ver tabla 5) y, para cada ítem de la *checklist*, se realizó una verificación manual de su cumplimiento. En los casos en que la información no era visible de forma directa en el portal, se recurrió a la consulta de otros archivos disponibles, así como a documentación técnica vinculada a los portales. Además, se capturaron evidencias mediante el registro de los datos en una hoja de cálculo, garantizando así la trazabilidad del análisis.

En cuanto al método, se hizo, por un lado, un análisis descriptivo basado en tablas de frecuencia, medidas de tendencia central y medidas de variabilidad que nos permite medir el nivel de madurez y usabilidad de los portales y la disponibilidad y calidad de los datos abiertos de cada portal. Por otra parte, valoramos cada uno de los portales, calculando las puntuaciones obtenidas por cada dimensión y dividiendo por el máximo que puede alcanzarse. De este modo, se obtiene un valor para cada comunidad autónoma que nos permite conocer cuánto de alejada está del óptimo y del total de cada dimensión.

En la tabla 1 se muestra el número de ítems de cada dimensión, la puntuación máxima y el porcentaje sobre el total de la máxima puntuación por dimensión:

TABLA 1. NÚMERO DE ÍTEMS, PUNTUACIÓN MÁXIMA Y PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL POR DIMENSIÓN

Dimensión	N.º ítems	Puntuación máxima	% del total
Comunidad autónoma	6	6	14 %
Catálogo de datos	12	37	28 %
Contenido del portal	8	8	19 %
Usabilidad y accesibilidad	10	10	23 %
Participación ciudadana	7	7	16 %
Total	43	68	100 %

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, hemos partido de la hipótesis de que los diferentes tipos de iniciativas de las CC. AA. orientadas a la apertura de datos habrían podido influir en el nivel de madurez de los portales en cuanto a disponibilidad y calidad de los datos abiertos. Con el fin de comprobar la relación existente entre las diferentes dimensiones analizadas, se plantea una matriz de correlaciones para confirmar si están o no vinculadas.

4. RESULTADOS

A continuación, se detalla el análisis descriptivo de los resultados, derivados de la información recabada a través de la *checklist*.

Antes de comenzar con el análisis hay que tener en cuenta que Castilla y León contaba con un portal de datos abiertos desde el cual se accedía a un subportal de análisis de datos donde se ofrecían más funcionalidades, pero solo para un subconjunto de los datos publicados. Por su parte, el Principado de Asturias contaba con una página desde la cual se accedía a los conjuntos de datos publicados, pero no en una web propia, sino en el Portal Nacional de Datos Abiertos (datos.gob.es). Por consiguiente, se valoraron los ítems recogidos en la dimensión «catálogo de datos», de acuerdo con lo publicado en el portal nacional de datos abiertos para esta comunidad, pero muchos de los ítems de otras dimensiones no pueden valorarse.

4.1. Dimensión «comunidad autónoma»

De los resultados de esta dimensión se destaca que todas las CC. AA. se encontraban recogidas en el mapa de iniciativas del portal de datos abiertos nacional. Además, la mayoría (94 %) tenían sus catálogos de datos federados con datos.gob.es y contaban con una estrategia o política de datos abiertos. Solo Extremadura, que aún no había federado su catálogo de datos, y Cantabria, de la cual no se encontró información relevante sobre una estrategia o política de datos abiertos, no alcanzaron la puntuación máxima. En esta misma línea, y respecto al grado de cumplimiento con el TOP 3 ASEDIE, se observó que doce (71 %) de las diecisiete CC. AA. ofrecían los seis conjuntos de datos requeridos. Por otro lado, pocas CC. AA. (Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Principado de Asturias) figuraban adheridas a la carta de datos abiertos y solo seis (35 %) tenían un compromiso directo, respecto a la apertura de datos, recogido en el IV Plan de Gobierno Abierto, aunque Baleares, Castilla y León y Galicia recogían de forma indirecta, dentro de sus compromisos, acciones dirigidas a la apertura de datos, motivo por el cual recibieron la mitad de puntuación en este ítem.

4.2. Dimensión «catálogo de datos»

Dentro de esta dimensión se han de destacar los resultados obtenidos por las CC. AA. en los ítems relacionados con el número de categorías, la clasificación por sectores de acuerdo con el anexo IV de la NTI, la explicación de los metadatos utilizados, la fecha de la última actualización de datos, la utilización de un sistema de gestión de datos y el formato de los conjuntos de datos.

Si analizamos en detalle el ítem «disponibilidad de conjuntos de datos», observamos que Aragón, Canarias y País Vasco obtuvieron la máxima puntuación lo que implica que sus catálogos superaban los 2000 conjuntos de datos. Esto se contrapone con otras CC. AA., como Extremadura, Comunidad de Madrid o Castilla-La Mancha.

Los siguientes ítems, «número de categorías» y «clasificación por sectores de acuerdo con el anexo IV de NTI», presentaron resultados similares. La mayoría de las CC. AA. (88 %) obtuvieron la máxima puntuación en ambos ítems y solo Cantabria y Galicia no lograron alcanzarlo.

Respecto a si los recursos de los conjuntos se ofrecían en formato legibles por máquina y abiertos la mayoría de las CC. AA. obtuvieron una puntuación que alcanzó el 50 % del máximo de puntuación. Sin embargo, la Comunidad Foral de Navarra obtuvo un valor muy alejado del resto de CC. AA.

Por otro lado, todas las CC. AA. ofrecían metadatos de los conjuntos de datos y se apoyaban, salvo el Principado de Asturias, en un sistema de gestión de datos. Además, especificaban la fecha de actualización y el formato de los recursos en la mayoría de los conjuntos de datos.

Sin embargo, y en lo que se refiere al número de descargas, solo Baleares, Castilla y León (subportal de análisis de datos), Cataluña, Comunidad Valenciana y La Rioja disponían de información al respecto.

Para finalizar, y respecto a la frecuencia de actualización, solo cuatro CC. AA. (Castilla y León, Comunidad Valenciana, País Vasco y Murcia) alcanzaron la máxima puntuación. Otras cuatro regiones (Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha y Extremadura) tuvieron un valor de 0 puntos, lo que supone que casi una cuarta parte de las CC. AA. no ofrecían información al respecto. Siendo este resultado aún peor para el caso del ítem «se dispone de diccionario de datos para cada conjunto de datos», donde solo la Comunidad Valenciana obtuvo la máxima puntuación, 1 punto, frente a nueve regiones que no puntuaron, lo que implica que más de la mitad de las CC. AA. no disponían de esta información.

4.3. Dimensión «contenido del portal»

Se comienza destacando que todas las CC. AA. publicitaban sus datos bajo licencias que permitían su reutilización. También es importante indicar que la mayoría de los portales ofrecían el consumo de los datos vía API (76 %) y ejemplos de aplicaciones desarrolladas según los datos del portal (71 %). Esto se complementa con el ítem relacionado con el suministro de tutoriales, manuales o vídeos que ayuden a los desarrolladores, y a la ciudadanía en general, a abrirse paso en el camino hacia la explotación de los datos. Solo Andalucía, Canarias y País Vasco ofrecían este tipo de información, tanto técnica como de formación más general, a los que se sumaba Castilla y León, aunque únicamente proveía de guías orientadas a la Administración pública, además de enlaces a otros portales. A esto se ha de añadir la disponibilidad o no de una sección específica de preguntas frecuentes (FAQ) que ayuden a aclarar dudas o aporten información adicional. En este sentido, de los resultados se desprende que más de la mitad de las CC. AA. (53 %) contaban con ella.

Desde la perspectiva de las novedades, nueve portales (53 %) contaban con un apartado específico frente a los ocho (47 %) restantes que no. Este dato empeora si observamos el elemento «RSS o suscripción a novedades», donde solo siete (41 %) disponían de este tipo de canales de comunicación. Si nos centramos en aquellas regiones que ofrecían ambos servicios, encontramos que solo Aragón, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco cumplían estas premisas. Desde el punto de vista antagónico, los resultados revelan que seis de las CC. AA. no ofrecían ninguno de los dos servicios.

Se ha de remarcar que solo Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, La Rioja y País Vasco disponían de información sobre la cantidad de visitas, descargas o páginas más visitadas del portal.

4.4. Dimensión «usabilidad y accesibilidad»

Se comienza identificando que la mayoría de las CC. AA. publicitaban sus conjuntos de datos organizados por categorías, además de dar información sobre el publicador de cada uno y permitían, en mayor o menor grado, el filtrado de los conjuntos por diferentes criterios. Solo el Principado de Asturias no cumplía con ambos ítems. También ofrecían, en su mayoría (76 %), la posibilidad de ordenar los resultados de las búsquedas o los conjuntos de datos por más de un criterio y contaban con una declaración de accesibilidad. Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad Valenciana, Galicia y La Rioja, fueron las CC. AA. que cumplieron con ambos requerimientos. En este punto hay que indicar que Castilla y León solo permitía ordenar los conjuntos expuestos en el subportal de análisis de datos, por lo que se valoró con 0,5.

Por otro lado, los resultados de los ítems «posibilidad de crear gráficos *online*» y «posibilidad de manipular datos *online*» son bastante similares. Destacan en estos dos elementos, por haber obtenido las máximas puntuaciones en ambos, Aragón, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana y Extremadura. Le siguen, con una puntuación de 0,5: Andalucía, Castilla y León y Comunidad Foral de Navarra. También es destacable que hayan sido valoradas con 0 puntos en ambos ítems: Cantabria, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, País Vasco y Principado de Asturias. Esto implica que ninguna de estas regiones brindaba la oportunidad de que los datos pudieran ser manipulados desde sus propios portales.

Continuando con el elemento referido a la disponibilidad de buscadores, tanto de conjuntos de datos como de contenidos, se observa que la mayoría (16) de las CC. AA. ofrecían, al menos, uno de los dos buscadores. Únicamente el Principado de Asturias no ha puntuado. Debemos destacar, además, que más de la mitad (53 %) contaban con ambos.

Respecto a la especificación de palabras clave o etiquetas para cada conjunto de datos con el fin de mejorar la localización de los recursos, más de la mitad (53 %) lo cumplían para todos sus conjuntos de datos, seis CC. AA. contaban con esta información para parte de sus conjuntos y solo dos, Principado de Asturias y Galicia, obtuvieron la calificación más baja, 0 puntos.

Como último ítem que analizar, la clasificación de los datos por estrellas según el grado de apertura, únicamente el portal de la Comunidad Valenciana publicitaba esta información, tanto a la hora de la visualización de los recursos como en el informe de análisis del grado de apertura.

4.5. Dimensión «participación ciudadana»

Desde la perspectiva de la dimensión «participación ciudadana» se observan resultados idénticos en los ítems «posibilidad de sugerir nuevos conjuntos de datos» y «posibilidad de enviar comentarios o ideas de

cómo mejorar el servicio», donde catorce CC. AA. (82 %) fueron valoradas con la máxima puntuación. Como resultado opuesto, tenemos que Cantabria, Extremadura y el Principado de Asturias no contaban con estos servicios. A estas tres comunidades se suman, para el caso del elemento asociado a la posibilidad de informar sobre aplicaciones, desarrollos o visualizaciones hechas con los datos, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra, Galicia, País Vasco y Región de Murcia. Por lo que solamente ocho (47 %), de las diecisiete CC. AA., ofrecían esta posibilidad.

El siguiente elemento, donde más CC. AA. (41 %) han obtenido la máxima puntuación, es «Twitter». Con este ítem se buscaba conocer la disponibilidad y uso de esta red social para realizar comunicaciones, relacionadas con los datos abiertos, por parte de los organismos responsables de los portales. Las CC. AA. donde se han encontrado evidencias de estas comunicaciones y uso de cuentas corporativas de Twitter son únicamente Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco. Además, y relacionado con la comunicación y difusión, se valoró si desde las diferentes CC. AA. se publicaban y organizaban concursos o actividades que ayudaran a la promoción del uso de los datos abiertos, obteniendo como resultado que solo cuatro realizaban este tipo de actividades (Aragón, Castilla y León, Cataluña y País Vasco).

Por otro lado, Baleares, Cantabria, La Rioja y País Vasco ofrecían información completa de contacto de los organismos o entidades responsables de los portales de datos abiertos. Debemos hacer notar que en muchos portales se ofrecía información de contacto, pero esta era o bien la genérica de toda la comunidad autónoma, o bien el contacto se debía realizar a través de formularios, o era incompleta.

En el último elemento que analizar, la posibilidad de valoración de los conjuntos de datos, se constata que únicamente Aragón y Extremadura permitían hacerlo. Por lo tanto, la mayoría (88 %) no ofrecían este servicio.

4.6. Dimensiones

A continuación, en las tablas 2 y 3 se muestra un resumen de los resultados obtenidos que pretende dar una visión global de los datos tratados con anterioridad.

TABLA 2. RESULTADOS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR DIMENSIÓN Y TOTALES

	AND	ARA	BAL	CAN	CNT	CYL	CLM	CAT	CM	CFN	CV	EXT	GAL	LR	PV	PA	RM
Comunidad autónoma	4,8	3,8	4,5	5,0	2,3	5,5	4,0	6,0	3,7	4,7	5,8	2,5	4,2	5,0	3,8	5,0	4,0
Catálogo de datos	21,2	34,9	19,4	33,3	14,3	21,6	15,5	27,7	16,6	25,4	24,9	13,1	15,1	23,9	34,7	27,5	22,0
Contenido del portal	6,0	7,0	5,0	6,0	4,0	6,5	2,0	7,0	3,0	2,0	7,0	1,0	4,0	5,0	8,0	1,0	4,0
Usabilidad y accesibilidad	7,9	8,5	8,4	6,7	6,5	7,0	4,9	8,3	5,4	8,0	9,7	7,5	5,0	7,0	5,8	0,0	5,4
Participación ciudadana	4,0	5,0	4,0	4,0	1,0	5,0	2,0	5,0	3,0	2,0	4,0	1,0	2,0	4,0	5,0	0,0	2,0
Total (puntos)	43,9	59,2	41,2	55,0	28,2	45,6	28,5	54,0	31,6	42,0	51,4	25,1	30,3	44,9	57,3	33,5	37,4
Total (%)	65 %	87 %	61 %	81 %	41 %	67 %	42 %	79 %	47 %	62 %	76 %	37 %	45 %	66 %	85 %	49 %	55 %

Nota: AND - Andalucía, ARA - ARAGÓN, BAL - Baleares, CAN - Canarias, CNT - Cantabria, CYL - Castilla y León, CLM - Castilla-La Mancha, CAT - Cataluña, CM - Comunidad de Madrid, CFN - Comunidad Foral de Navarra, CV - Comunidad Valenciana, EXT - Extremadura, GAL - Galicia, LR - La Rioja, PV - País Vasco, PA - Principado de Asturias, RM - Región de Murcia.

Fuente: elaboración propia.

TABLA 3. RESULTADOS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA POR DIMENSIÓN (%)

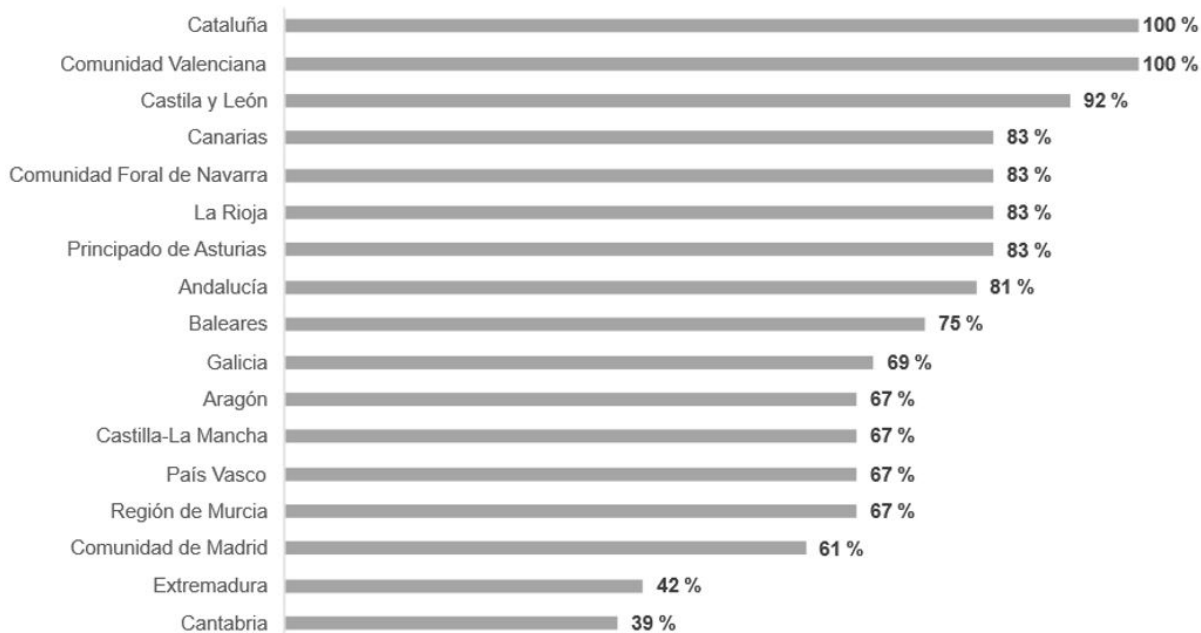
	AND	ARA	BAL	CAN	CNT	CYL	CLM	CAT	CM	CFN	CV	EXT	GAL	LR	PV	PA	RM
Comunidad autónoma	81 %	67 %	75 %	83 %	39 %	92 %	67 %	100 %	61 %	83 %	100 %	42 %	69 %	83 %	67 %	83 %	67 %
Catálogo de datos	57 %	94 %	52 %	90 %	39 %	58 %	42 %	75 %	45 %	69 %	67 %	35 %	41 %	65 %	94 %	74 %	59 %
Contenido del portal	75 %	88 %	63 %	75 %	50 %	81 %	25 %	88 %	38 %	25 %	88 %	13 %	50 %	63 %	100 %	13 %	50 %
Usabilidad y accesibilidad	79 %	85 %	84 %	67 %	65 %	70 %	49 %	83 %	54 %	80 %	97 %	75 %	50 %	70 %	58 %	0 %	54 %
Participación ciudadana	57 %	71 %	57 %	57 %	14 %	71 %	29 %	71 %	43 %	29 %	57 %	14 %	29 %	57 %	71 %	0 %	29 %

Nota: AND - Andalucía, ARA - ARAGÓN, BAL - Baleares, CAN - Canarias, CNT - Cantabria, CYL - Castilla y León, CLM - Castilla-La Mancha, CAT - Cataluña, CM - Comunidad de Madrid, CFN - Comunidad Foral de Navarra, CV - Comunidad Valenciana, EXT - Extremadura, GAL - Galicia, LR - La Rioja, PV - País Vasco, PA - Principado de Asturias, RM - Región de Murcia.

Fuente: elaboración propia.

Así las cosas, y con objeto de facilitar la comprensión, se han preparado varias gráficas, que se comentan a continuación.

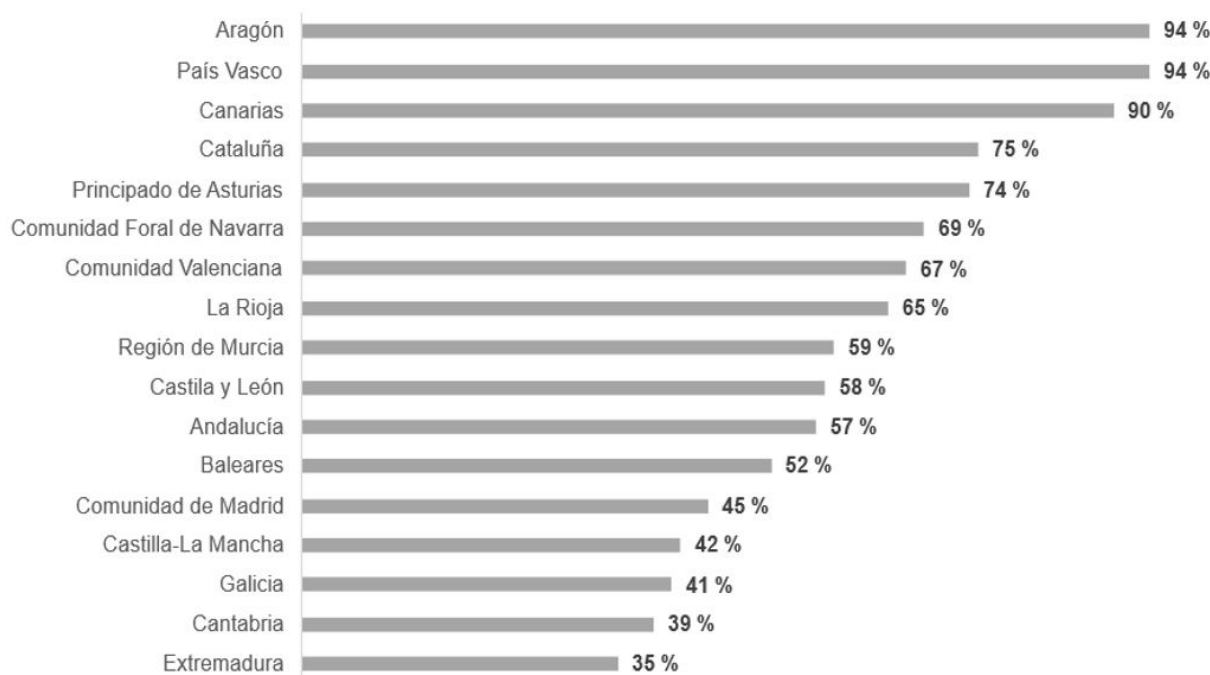
En primer lugar, el gráfico 1 muestra claramente que se perfilan como líderes de la dimensión «comunidad autónoma», Cataluña y Comunidad Valenciana, seguidas muy de cerca de Castilla y León. Destacable es que quince de las diecisiete CC. AA. superaron el 50 %, lo que significa que solo Extremadura y Cantabria no lograron alcanzar la mitad de los puntos que podrían obtener en esta dimensión.

GRÁFICO 1. RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN «COMUNIDAD AUTÓNOMA» (%)

Fuente: elaboración propia.

En el gráfico 2 se observa que Aragón, País Vasco y Canarias se posicionan como las CC. AA. que más puntuación han obtenido en la dimensión «catálogo de datos», seguidas a cierta distancia del resto. No alcanzaron la mitad de los puntos que se pueden obtener en esta dimensión la Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Galicia, Cantabria y Extremadura.

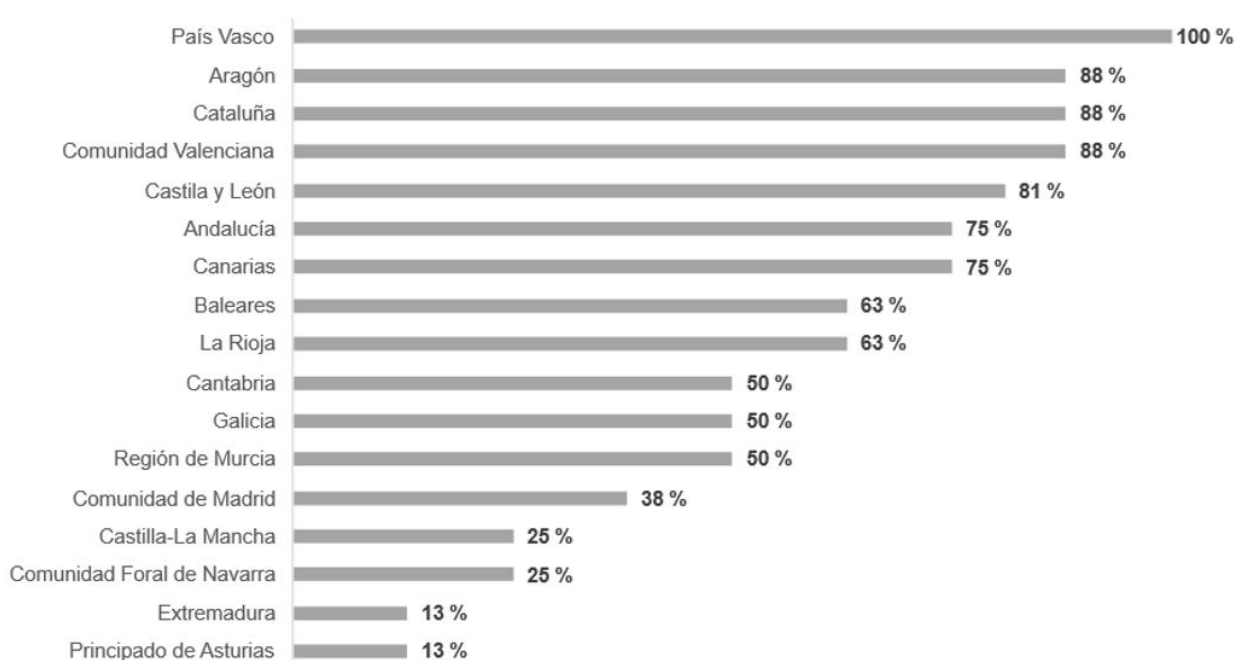
GRÁFICO 2. RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN «CATÁLOGO DE DATOS» (%)



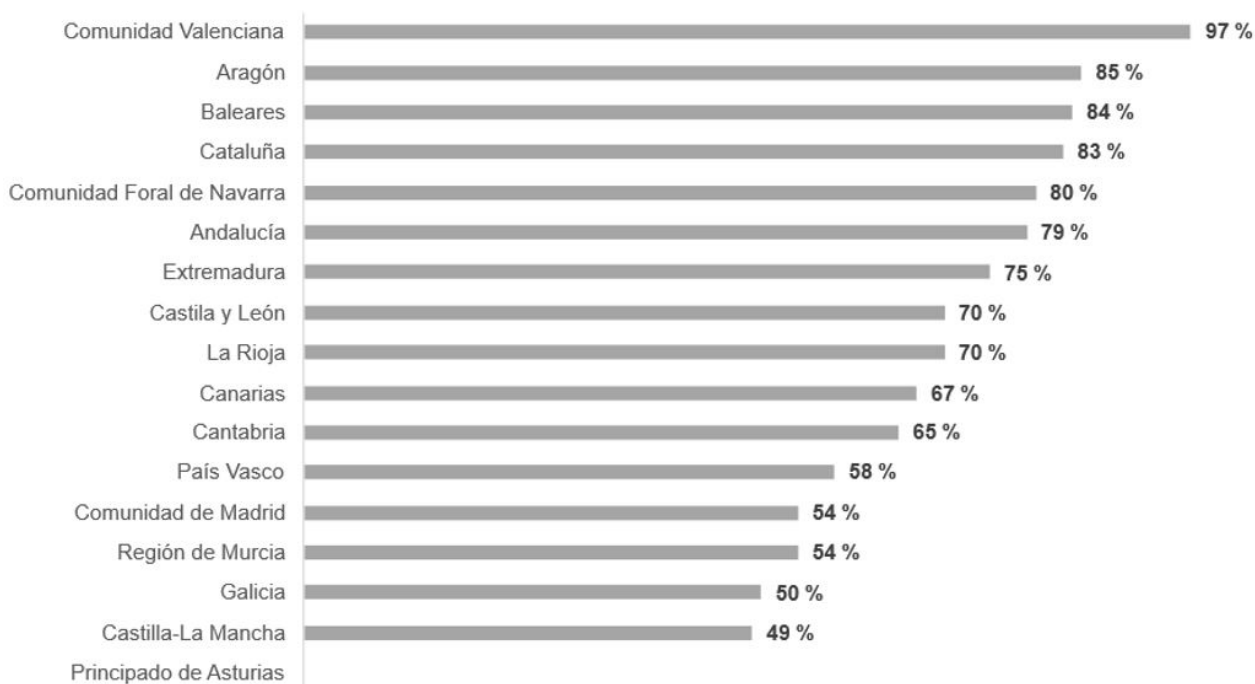
Fuente: elaboración propia.

A continuación, en el gráfico 3 se muestran los porcentajes obtenidos para la dimensión «contenido del portal», donde la única comunidad que obtuvo el 100 % fue el País Vasco, a la que siguen, con igual porcentaje (88 %), Aragón, Cataluña y Comunidad Valenciana. Cierran el *ranking*, con porcentajes inferiores al 50 %, cinco CC. AA. (Comunidad de Madrid, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura y Principado de Asturias).

GRÁFICO 3. RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN «CONTENIDO DEL PORTAL» (%)

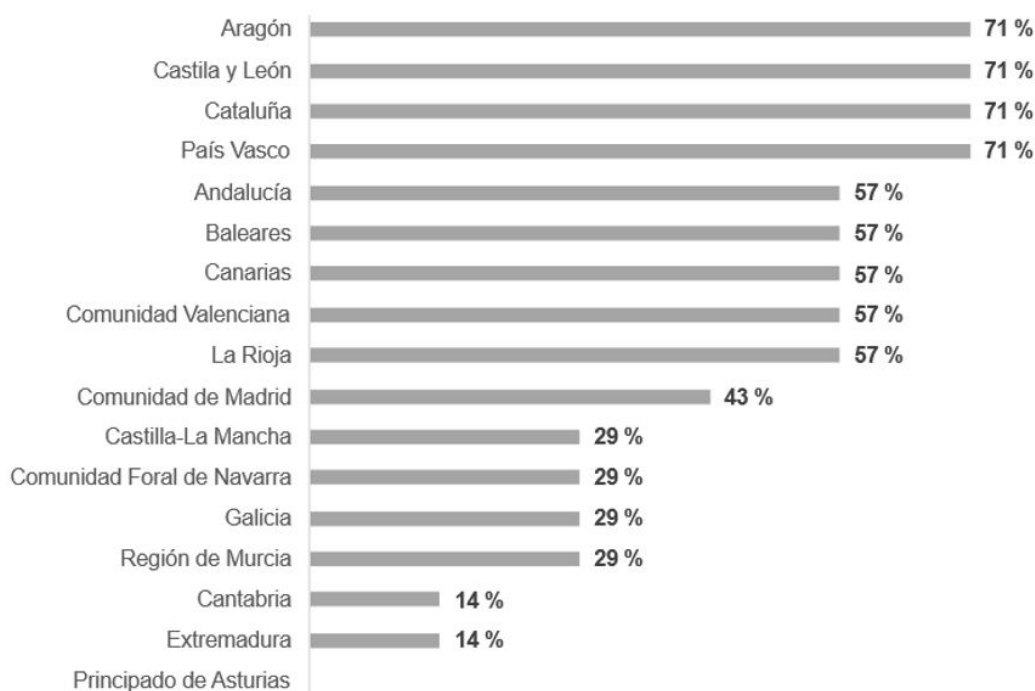


Fuente: elaboración propia.

GRÁFICO 4. RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN «USABILIDAD Y ACCESIBILIDAD» (%)

Fuente: elaboración propia.

Para la dimensión «usabilidad y accesibilidad» los porcentajes obtenidos son los que se muestran en el gráfico 4. Así, puede apreciarse que la Comunidad Valenciana destaca claramente sobre el resto, con un 97 % de los puntos que podían obtenerse en esta dimensión. Desde la perspectiva opuesta, tenemos que Castilla-La Mancha y Principado de Asturias ocupan las últimas posiciones.

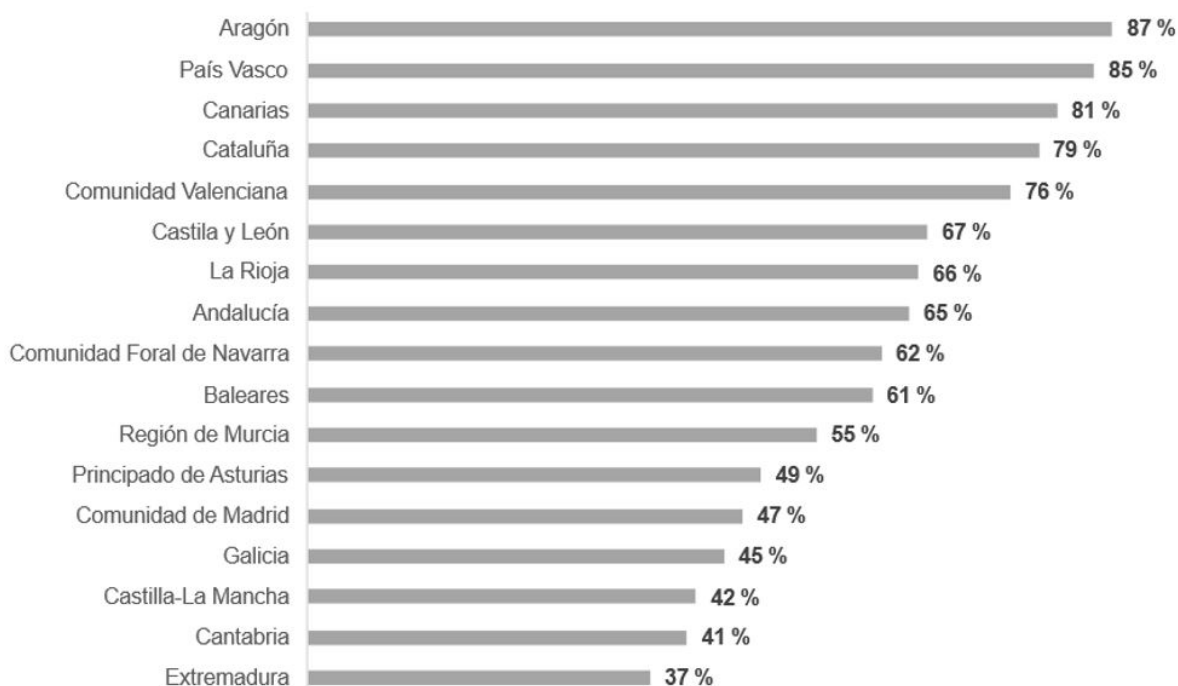
GRÁFICO 5. RESULTADOS DE LA DIMENSIÓN «PARTICIPACIÓN CIUDADANA» (%)

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los datos de la dimensión «participación ciudadana» (ver gráfico 5), destacan Aragón, Castilla y León, Cataluña y País Vasco, aunque con una puntuación del 71 %. Le siguen cinco CC. AA. iguales en puntuación (57 %). Además, ocho de las CC. AA. no alcanzaron el 50 %, siendo esta la dimensión en la que peores resultados se observan.

Para finalizar, en el gráfico 6 se presentan los porcentajes globales. Destacan, con un porcentaje superior al 80 %, Aragón, País Vasco y Canarias, seguidas por Cataluña (79 %) y Comunidad Valenciana (76 %). En la parte inferior del *ranking*, y por debajo del 50 %, se sitúan seis CC. AA. (Principado de Asturias, Comunidad de Madrid, Galicia, Castilla-La Mancha, Cantabria y Extremadura). Se puede constatar que el Principado de Asturias, que no contaba con portal propio de datos abiertos y solo puntuó en dos de las cinco dimensiones, obtuvo un 49 %, situándose por encima de cinco CC. AA. que sí disponían de portales propios.

GRÁFICO 6. RESULTADOS DE CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA SOBRE EL TOTAL (%)



Fuente: elaboración propia.

4.7. Correlaciones

La matriz de correlaciones (ver tabla 4) muestra cómo de relacionadas o no se encuentran las dimensiones analizadas.

TABLA 4. MATRIZ DE CORRELACIONES

	Comunidad autónoma	Catálogo de datos	Contenido del portal	Usabilidad y accesibilidad	Participación ciudadana
Comunidad Autónoma	1,00				
Catálogo de datos	0,48	1,00			
Contenido del portal	0,44	0,58	1,00		
Usabilidad y accesibilidad	0,18	0,07	0,53	1,00	
Participación ciudadana	0,51	0,55	0,90	0,61	1,00

Fuente: elaboración propia.

Así, podemos afirmar, ya que presentan valores muy próximos a 0, que la dimensión «usabilidad y accesibilidad» no se encuentra relacionada con las dimensiones «comunidad autónoma» y «catálogo de datos». Por el contrario, sí parece que el resto de combinaciones entre dimensiones puedan estar relacionadas, entre las que destacan «participación ciudadana» con «contenido del portal», que presentan una fuerte correlación positiva (0,9). Para el resto de combinaciones se observa una correlación moderada positiva, entre 0,44 y 0,61.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las estrategias e iniciativas de gobierno abierto que promueven la apertura de datos, tanto internacionales como nacionales, parece que han calado en las CC. AA. El hecho de que todas las comunidades figuren en el mapa de iniciativas del portal nacional de datos abiertos, ofrezcan información del sector público, o bien que la mayoría (94 %) publiciten sus conjuntos a través del portal nacional y dispongan de políticas e iniciativas orientadas a trabajar en la apertura de datos, es un buen indicador que, además, confirma lo expuesto por Lenicka *et al.* (2024), quienes sostienen que uno de los factores que determina el éxito de una iniciativa dirigida a la apertura de datos es la existencia de un portal central de datos abiertos. Si bien es cierto que los planes de gobierno abierto, que nacen como fruto de la incorporación de España a la OGP en 2011, llevan desarrollándose desde 2012 (Díez-Garrido, 2021), lo cual puede haber favorecido la consolidación de estas estrategias en el panorama nacional durante este tiempo (Lenicka *et al.*, 2024). Prueba de ello es que España se encuentra en la sexta posición, dentro del grupo de «países marcadores de tendencia», en cuanto a nivel de madurez en materia de datos abiertos en Europa, según el *Open Data Maturity Index* de 2024²⁶.

De la misma manera, el grado de cumplimiento respecto a la publicación de los conjuntos que el sector infomediario ha identificado como de alto valor (TOP 3 ASEDIE) es significativo, donde el 71 % cumplen con la apertura de los seis conjuntos de datos. Así se favorece la posibilidad de reutilización de la información del sector público y, por tanto, se añade valor a los servicios públicos, dinamizando la economía y colaborando con el sector infomediario (Aramberri, 2018, p. 4; Ramírez-Alujas, 2014, p. 210; Banco Mundial, 2021). Sin embargo, la adhesión a otras iniciativas internacionales, como la Open Data Charter²⁷, no parece que haya sido asumida de forma generalizada, aunque sí apliquen criterios recogidos en ella en sus portales, lo que facilita la localización de los datos en formatos abiertos y reutilizables.

Por otro lado, todas las CC. AA., a excepción del Principado de Asturias, cuentan con un catálogo de datos abiertos (94 %), evidencia que contrasta con el escaso 40 % de ciudades con este tipo de portales según el estudio de Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019, p. 9). Ello confirma que la disponibilidad de recursos y capacidades institucionales puede ser un factor decisivo en este tipo de iniciativas (Pirannejad e Ingrams, 2023).

Asimismo, la mayoría de las CC. AA. (84 %) cuentan con sistemas de difusión, clasificación y categorización de los conjuntos de datos, que cumplen, en su mayoría, con las especificidades que recogen las *Normas técnicas de interoperabilidad* y ofrecen información que facilita a los reutilizadores su uso y consumo, promoviendo la innovación mediante la reutilización de los datos públicos y el incremento de la transparencia, la rendición de cuentas y el escrutinio público permanente (Ramírez-Alujas, 2014, p. 210; OCDE, 2023).

Sin embargo, los resultados, en cuanto al número de conjuntos de datos que publican las CC. AA., presentan una gran variabilidad. Así, se sitúan por encima de los 2000 únicamente tres CC. AA., de las que solo el País Vasco ofrece más de 10 000 conjuntos, frente al caso de Extremadura, que dispone de 13 conjuntos, coincidiendo con lo comentado por Curto-Rodríguez (2021, p. 10) en su estudio en cuanto a que la distribución del número de conjuntos por CC. AA. es irregular. Esta heterogeneidad de conjuntos también confirma lo comentado por Lenicka *et al.* (2024) sobre el desarrollo desigual de las iniciativas de datos abiertos entre distintas regiones. Además, según la información obtenida, las CC. AA., en aplicación de normas que son de obligado cumplimiento, como la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen

²⁶ Portal de Datos Abiertos Nacional. *España, un año más entre los países que marcan tendencia en datos abiertos*. <https://datos.gob.es/es/noticia/espana-un-ano-mas-entre-los-paises-que-marcan-tendencia-en-datos-abiertos>

²⁷ Open Data Charter. *Government adopters*. <https://opendatacharter.net/government-adopters/>

Gobierno, que ha sido desarrollada por todas las CC. AA. (Curto-Rodríguez, 2021, p. 3), y otras que tratan conceptos asociados gobierno abierto, interoperabilidad y reutilización de la información, deberían mostrar resultados más próximos entre ellas. Esto parece sugerir que la aplicación de la normativa es dispar, aún no ha permeado lo suficiente, o bien que el camino hacia su aplicación efectiva está por definir. Si bien es cierto que los gestores públicos asumen la importancia de la apertura gubernamental, es evidente que el éxito aún no se ha alcanzado de la misma manera en todos los casos (Ruvalcaba-Gómez *et al.*, 2018, p. 8).

Así las cosas, los resultados indican que la mayoría de las CC. AA. cuentan con un enfoque notable en la calidad, accesibilidad y actualización de los datos, dirigido, prioritariamente, a un público experto. Si bien es cierto que la usabilidad y accesibilidad a los datos son aspectos importantes, las CC. AA. no han impulsado, de igual manera, otros aspectos relacionados con los servicios, contenidos y formas de participación que sus portales ofrecen a la ciudadanía en general. Como señalan Ruijter *et al.* (2017), «se espera que las plataformas de datos abiertos fomenten los procesos democráticos, pero recientes investigaciones empíricas demuestran que hasta ahora no lo han conseguido». Es decir, aunque la apertura de datos persigue objetivos loables de apertura y colaboración, hasta el momento no se ha cumplido del todo. Este hallazgo concuerda con nuestro análisis, donde la mera existencia de portales de datos abiertos en las comunidades autónomas no siempre se traduce en disponer de herramientas que favorezcan la participación ciudadana.

Estos resultados están en línea con lo que apuntan Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019, p. 9): «[...] los portales parecen funcionar como simples repositorios de datos, obviando otros aspectos encaminados a promover la rendición de cuentas y el uso por parte de los ciudadanos». Sin embargo, en nuestro caso no resulta tan evidente, ya que la mayoría de las CC. AA. (70 %) superan la media en el apartado de contenidos del portal, favoreciendo una rendición de cuentas efectiva, aunque este porcentaje decrece (53 %) en lo que respecta a la participación ciudadana, confirmando que los portales tienden a ser repositorios de datos en lugar de plataformas de interacción con la ciudadanía (Wilson y Mergel, 2022). Por lo tanto, los resultados de esta investigación sí coinciden en parte con lo que apuntan Royo-Montañés y Benítez-Gómez (2019, p. 9), pero se distancian en lo referido al contenido de los portales. En ello puede haber influido el hecho de que en su estudio la media de la muestra analizada no supera el 50 %, mientras que en el nuestro alcanza el 65 %.

La correlación positiva entre «participación ciudadana» y «contenido del portal» concuerda con las propuestas de Ruijter *et al.* (2017) y el Banco Mundial (2021), quienes enfatizan cómo los contenidos claros y actualizados facilitan una participación ciudadana más efectiva y una mejor transparencia administrativa, lo que indica que los portales que ofrecen más contenidos tienden a generar una mayor implicación de la ciudadanía (Ruijter *et al.*, 2017). Por el contrario, no se percibe relación entre la dimensión «usabilidad y accesibilidad» y las dimensiones «comunidad autónoma» y «catálogo de datos». Este resultado sugiere que las facilidades de acceso y uso del portal operan de manera relativamente independiente respecto al marco institucional o la estructura específica del catálogo de datos, lo que implica que mejorar la usabilidad y accesibilidad del portal podría abordarse como un objetivo específico e independiente sin afectar necesariamente los aspectos institucionales o estructurales del catálogo. Por otra parte, las correlaciones moderadas positivas observadas en el resto de combinaciones confirman lo expuesto por Pirannejad e Ingrams (2023) y Lnenicka *et al.* (2024), quienes destacan que tanto los aspectos técnicos como los institucionales deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de los portales de datos abiertos.

Esto puede sugerir que las CC. AA. no solo disponen de un catálogo de datos, sino que ofrecen otros servicios y contenidos que mejoran su calidad y posicionamiento, apoyándose en normativas, políticas y estrategias orientadas a la apertura de datos. Sin duda, a esto contribuye que los gobiernos autonómicos pueden contar con más medios, capacidades y recursos que los ayuntamientos para llevar a cabo estas iniciativas y que la evolución de ambos niveles de Administraciones es diferente. Como ya apuntaba Ramírez-Alujas (2014, p. 206), el acceso a los datos abiertos ofrece un gran potencial, pero requiere no solo de cambios legislativos y nuevos marcos de referencia, sino de un «profundo cambio cultural en las Administraciones públicas».

Así, los resultados de este estudio han de interpretarse considerando una idea que cada vez cobra más fuerza en los estudios sobre el tema: poner a disposición del público datos públicos no es el objetivo final, sino más bien una herramienta que necesita de otros elementos para realmente marcar una diferencia positiva. Es decir, para que los portales de datos abiertos se conviertan en auténticos vectores de transformación, que fomenten la colaboración, ofrezcan servicios más eficientes, faciliten políticas basadas en evidencias y aporten valor a la sociedad, se deben combinar con marcos institucionales coherentes, liderazgo político y un compromiso sostenido (Lnenicka *et al.*, 2024; Rudmark *et al.*, 2024; Wilson y Mergel, 2022).

CONCLUSIONES

En este artículo, hemos intentado averiguar el nivel de madurez de la apertura de datos en las CC. AA. españolas y su vinculación con el gobierno abierto. Para ello, aplicamos una *checklist* a partir de la cual recopilamos datos relacionados con 43 ítems, agrupados en 5 dimensiones, que miden aspectos técnicos, institucionales y participativos de los portales de datos abiertos. Los resultados obtenidos indican que la apertura de datos presenta un nivel heterogéneo de desarrollo, reflejo de las diferentes capacidades institucionales, niveles de compromiso político y estrategias aplicadas.

Podemos concluir, en consecuencia, que la hipótesis de partida se confirma en parte, ya que, si bien la implementación de diferentes medidas autonómicas y las adhesiones a iniciativas estatales e internacionales parecen haber influido en el nivel de madurez de los portales en cuanto a disponibilidad y calidad de los datos, con un 65 % de las CC. AA. por encima de la media, es necesario destacar que el número de conjuntos de datos publicados es heterogéneo y no muy elevado, la información resulta deficiente en algunos casos y los servicios ofrecidos no son tan amplios como sería deseable, existiendo margen de mejora, especialmente en la oferta de servicios participativos. Además, las comunidades más avanzadas han mostrado una mejor integración entre dimensiones, apoyando lo planteado por autores como Lnenicka *et al.* (2024) o Pirannejad e Ingrams (2023) sobre la necesidad de articular marcos institucionales sólidos y políticas claras para lograr una mayor madurez.

La estructura autonómica de España, una de las más descentralizadas del mundo (Curto-Rodríguez *et al.*, 2024), contribuye en parte a esta variabilidad. Cada comunidad autónoma desarrolla sus propias políticas, normativas y portales, generando avances desiguales (Curto-Rodríguez *et al.*, 2025). Tal y como señalan Alcaide-Muñoz *et al.* (2022), los portales se han consolidado tanto como instrumentos de cumplimiento legal como mecanismos de visibilidad institucional. Sin embargo, solo algunas comunidades han logrado transformar sus portales en verdaderos vectores de innovación y desarrollo.

Además, se ha de cumplir, más y mejor, las normativas que en este sentido son de aplicación. Las leyes de transparencia, buen gobierno, interoperabilidad y reutilización o planes asociados a gobierno abierto ayudan a promover la apertura de los datos para alcanzar los objetivos planteados, pero es necesario que las CC. AA. den un paso más allá. Deben aspirar a que los datos del sector público, tal y como se apunta en el informe *La reutilización de datos abiertos en España II* (2019), impulsen la economía basada en los datos. En esta línea, el concepto de «contrato social de datos» propuesto por el Banco Mundial (2021) cobra especial relevancia. Este enfoque plantea que los portales no deben limitarse a publicar datos, sino que deben establecer compromisos claros entre Administraciones y ciudadanía sobre el uso, reutilización y valor esperado de dichos datos. Esto exige repensar el diseño y la gobernanza de los portales como infraestructuras críticas para el ecosistema digital, la innovación pública y la confianza institucional.

Desde un enfoque pragmático, este estudio ha permitido comprobar que existen CC. AA. que se han posicionado como líderes en cada una de las áreas analizadas o de manera global, brindando la oportunidad de sistematizar buenas prácticas y promover modelos de cooperación interterritorial.

Por otro lado, los resultados de las correlaciones entre dimensiones permiten analizar el grado de madurez de los portales autonómicos desde una lógica estructural que refleja las relaciones existentes. De hecho, las interdependencias identificadas nos invitan a diseñar plataformas que se adapten al contexto institucional y democrático de cada territorio, tal como sugieren Ruijter *et al.* (2017). Esta adaptación es especialmente relevante en España, donde la configuración autonómica influye en las políticas públicas y su implementación. Además, el carácter transversal y catalizador de los datos abiertos, que actúan como una infraestructura básica del gobierno abierto (Lnenicka *et al.*, 2024), posiciona estas plataformas no solo como herramientas de transparencia, sino como pilares del desarrollo democrático, la innovación pública y la economía digital. Así, como señala la OCDE (2023), los portales de datos abiertos se han convertido en componentes esenciales de la gobernanza pública en la era digital, fomentando procesos participativos y actuando también como motores de valor económico, tal y como lo demuestra el crecimiento del sector informático en España²⁸. Por lo tanto, avanzar hacia una apertura de datos más coherente, contextualizada y alineada con las estrategias de desarrollo y digitalización no es solo una cuestión de eficiencia técnica, sino una condición necesaria para fortalecer la democracia, la innovación pública y la economía.

Para avanzar en su conocimiento, en futuros trabajos se debería estudiar de forma más exhaustiva la relación entre los aspectos relacionados con las políticas y estrategias que se encuentran en la dimensión

²⁸ Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE). *Informe ASEDIE 2025*. <https://www.asedie.es/es/informes-anuales>

«comunidad autónoma» y el resto de dimensiones. De los resultados de este estudio solo se infiere que existe una correlación moderada positiva, no una causa-efecto, entre esta dimensión y las referidas a catálogo de datos, contenido del portal y participación ciudadana.

Por último, hay que indicar que los datos de este trabajo están anclados a un momento temporal y, dado que los portales de datos abiertos están en continua evolución, los resultados pueden variar con actualizaciones posteriores. Esta limitación implica que los datos deben interpretarse como una fotografía y no como una evaluación de su progresión. Por lo tanto, se recomienda realizar estudios longitudinales que analicen la evolución de los portales, así como aplicar métodos estadísticos más robustos, como regresiones multivariantes, que ayuden a identificar factores explicativos y relaciones causa-efecto del nivel de madurez de los portales de datos abiertos.

ANEXO

TABLA 5. RELACIÓN DE PORTALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidad autónoma	Enlace al portal de datos abiertos
Andalucía	https://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal/
Aragón	https://opendata.aragon.es/
Baleares	https://catalegdades.caib.cat/
Canarias	https://datos.canarias.es/
Cantabria	http://datos.icane.es/
Castilla y León	https://datosabiertos.jcyl.es/web/es/datos-abiertos-castilla-leon.html
Castilla-La Mancha	https://datosabiertos.castillalamancha.es/
Cataluña	https://administraciodigital.gencat.cat/ca/dades/dades-obertes/inici/
Comunidad de Madrid	https://www.comunidad.madrid/gobierno/datos-abiertos
Comunidad Foral de Navarra	https://gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data
Comunidad Valenciana	https://portaldadesobertes.gva.es/es/inici
Extremadura	http://gobiernoabierto.juntaex.es/datos/
Galicia	https://abertos.xunta.gal/
La Rioja	https://web.larioja.org/dato-abierto
País Vasco	https://opendata.euskadi.eus/
Principado de Asturias*	https://transparencia.asturias.es/ast/gobierno-abierto https://datos.gob.es/es/catalogo?publisher_display_name=Principado+de+Asturias
Región de Murcia	https://datosabiertos.regiondemurcia.es/

Nota: (*) El Principado de Asturias cuenta con una página desde la cual se accede a los conjuntos de datos publicados en datos.gob.es pero no cuenta con un portal de datos abiertos ni un catálogo propio, accesible desde la página principal de su página de gobierno abierto.

Fuente: elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abella, A., Ortiz-de-Urbina-Criado, M. y De-Pablos-Heredero, C. (2017). *La reutilización de datos abiertos: una oportunidad para España*. Fundación COTEC para la Innovación. https://www.meloda.org/wp-content/uploads/2022/12/INFORME_COTEC_REUTILIZACION-DE-DATOS_ABIERTOS.pdf
- Abella, A., Ortiz-de-Urbina-Criado, M. y De-Pablos-Heredero, C. (2020). Meloda 5: A metric to assess open data reusability. *Profesional de la Información*, 28(6). <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.20>

- Aberbarch, J. D. y Rockman, B. A. (1999). Reinventar el Gobierno: problemas y perspectivas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (15), 3-17. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi15.179>
- Alcaide-Muñoz, L., Rodríguez-Bolívar, M. P. y Villamayor-Arellano, C. L. (2022). Factors in the adoption of open government initiatives in Spanish local governments. *Government Information Quarterly*, 39(4), artículo 101743. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101743>
- Aramberri, J. (2018). Reutilización de la información del sector público y universidades: fundamentos para una nueva etapa. *RUIDERAE: Revista de Unidades de Información*, (13), 1-22. <https://revista.uclm.es/index.php/ruiderae/article/view/1832>
- Babino, L. G. (2017). Gobierno abierto: moda u oportunidad. En A. Naser, Á. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 299-314). Libros de la CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/44760>
- Banco Mundial (2021). *Informe sobre el desarrollo mundial 2021. Datos para una vida mejor*. Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1600-0>
- Caïs, J. (1997). *Metodología del análisis comparativo*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010). *Open Government – Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Cadaval-Sampedro, M. y Vaquero-García, A. (2023). La ética en la gestión pública: El caso de España. *Gestión y Política Pública*, 32(2), 1-28. <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8119>
- Cerrillo i Martínez, A. (2014). Los principios de los datos abiertos en la legislación española. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, (19), 62-77. <https://raco.cat/index.php/IDP/article/view/n19-cerrillo>
- Curto-Rodríguez, R. (2021). Análisis multidimensional de los portales de datos abiertos autonómicos españoles. *Revista Española de Documentación Científica*, 44(1), artículo e284. <https://doi.org/10.3989/redc.2021.1.1745>
- Curto-Rodríguez, R., Marcos-Sánchez, R. y Ferrández, D. (2024). Open Government in Spain: An Introspective Analysis. *Administrative Sciences*, 14(5), artículo 89. <https://doi.org/10.3390/admsci14050089>
- Curto-Rodríguez, R., Marcos-Sánchez, R. y Ferrández, D. (2025). Open Active Transparency in Spain: Regional Conglomerates and the Role of Accounting Information. *Administrative Sciences*, 15(3), artículo 80. <https://doi.org/10.3390/admsci15030080>
- Curto-Rodríguez, R. y Pascual-Fernández, P. (2021). ¿Se está elevando al cuadrado la lucha contra la corrupción en los Estados mexicanos? Comunicación de datos públicos reutilizables. *Gestión y Política Pública*, 30(3), 115-145. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i3.962>
- Díaz-Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas / Citizen Engagement in Public Policy and Public Management. *Gestión y Política Pública*, 26(2), 341-379. <https://doi.org/10.29265/gypp.v26i2.337>
- Díez-Garrido, M. (2021). La ineludible monitorización pública y civil de la transparencia informativa en España. *Revista de Estudios Políticos*, (194), 189-211. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.07>
- Fernández-Llera, R. (2020). Buen gobierno local y rendición de cuentas en España. *Retos: Revista de Ciencias de Administración y Economía*, 10(19), 29-44. <https://doi.org/10.17163/ret.n19.2020.02>
- Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Brookings Institution Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7864/j.ctvc59n3>
- González-Limón, M. y Rodríguez-Ramos, A. (2019). Revisión del cumplimiento de los Datos Abiertos por los Ayuntamientos españoles en la iniciativa Aporta. *Revista Española de Documentación Científica*, 42(4), artículo e247. <https://doi.org/10.3989/redc.2019.4.1605>
- Güemes, C. (2021). Participación ciudadana. En I. Martín Delgado (coord.), *Guía de gobierno abierto: IV Plan de Gobierno Abierto* (pp. 75-94). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/guia-de-gobierno-abierto-iv-plan-de-gobierno-abierto>
- Jaeger, P. T. (2003). The endless wire: e-government as global phenomenon. *Government Information Quarterly*, 20(4), 323-331. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003>
- Jiménez, C. E. (2013). Sobre el término «Gobierno Abierto» y su aparición documentada. *Open Government Partnership* [blog]. <https://www.opengovpartnership.org/stories/sobre-el-termino-open-government-y-su-aparicion-documentada/>
- Kassen, M. (2013). A promising phenomenon of open data: A case study of the Chicago open data project. *Government Information Quarterly*, 30(4), 508-513. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.012>
- Lnenicka, M., Nikiforova, A., Luterek, M., Milic, P., Rudmark, D., Neumaier, S., Santoro, C., Casiano-Flores, C., Janssen, M. y Rodríguez-Bolívar, M. P. (2024). Identifying patterns and recommendations of and for sustainable open data initiatives: A benchmarking-driven analysis of open government data initiatives among European countries. *Government Information Quarterly*, 41(1), artículo 101898. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101898>
- Máchová, R., Hub, M. y Lnenicka, M. (2018). Usability evaluation of open data portals: Evaluating data discoverability, accessibility, and reusability from a stakeholders' perspective. *Aslib Journal of Information Management*, 70(3), 252-268. <https://doi.org/10.1108/ajim-02-2018-0026>
- Máchová, R. y Lnenicka, M. (2017). Evaluating the Quality of Open Data Portals on the National Level. *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research*, 12(1), 21-41. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-18762017000100003>

- Martín Delgado, I. (coord.) (2021). *Guía de gobierno abierto: IV Plan de Gobierno Abierto*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/guia-de-gobierno-abierto-iv-plan-de-gobierno-abierto>
- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 10-29. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0020852311429533>
- Montargil, F. (2010). E-Government and government transformation: technical interactivity, political influence and citizen return. En P. G. Nixon, V. N. Koutrakou y R. Rawal (eds.), *Understanding e-government in Europe: issues and challenges* (pp. 61-77). Routledge.
- Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política: teorías, métodos, conceptos*. Porrúa.
- Obama, B. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. Executive Office of the President of the United States of America. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2003). *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264019959-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2006). *La modernización del estado: El camino a seguir*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264030305-es>
- Organización para la Organización y el Desarrollo Económicos - OCDE (2017). *Recommendation of the Council on Open Government* [OECD Legal Instruments]. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE (2023). *2023 OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: Results and key findings* [OECD Public Governance Policy Papers, N.º 43]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/a37f51c3-en>
- Ortiz-de-Zárate, A. (2019). La ruta del gobierno abierto: un viaje que avanza en espiral. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (4), 70-77. <https://elconsultor.laley.es/Content/Documento.params=H4slAAAAAAAEAB3lSwqAIBAA0Nu4VoPlxazyCHaASUcQRGPuWNV3ecuXQgDr5Esbp0qbukWagEtIzGL3L5lcdrrq3bwlluZGwmdCtthpx0wllIPjQQLPVvPodHD64wEsbPK4XQAAAA==WKE>
- Pirannejad, A. e Ingrams, A. (2023). Open Government Maturity Models: A Global comparison. *Social Science Computer Review*, 41(4), 1140-1165. <https://doi.org/10.1177/08944393211063107>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno abierto y modernización de la gestión pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 99-125. <https://doi.org/10.60728/aegknj84>
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local Magazine*, (12), 14-22.
- Ramírez-Alujas, Á. V. (2014). Gobierno abierto. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 201-216. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2180>
- Royo-Montañés, S. y Benítez-Gómez, A. (2019). Portales de datos abiertos. Metodología de análisis y aplicación a municipios españoles. *El Profesional de la Información*, 28(6), artículo e280609. <https://doi.org/10.3145/epi.2019.nov.09>
- Rudmark, D., Lindgren, R. y Schultze, U. (2024). Open data platforms: Design principles for embracing outlaw innovators. *The Journal of Strategic Information Systems*, 33(3), artículo 101850. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2024.101850>
- Ruijter, E., Grimmelikhuijsen, S. y Meijer, A. (2017). Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. *Government Information Quarterly*, 34(1), 45-52. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.01.001>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A., Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2018). Discussing open government as a concept: a comparison between the perceptions of public managers and current academic debate. En *Proceedings of the 19th Annual International Conference on Digital Government Research: Governance in the Data Age* [artículo 71] (pp. 1-10). Association for Computing Machinery. <https://doi.org/10.1145/3209281.3209320>
- Ruvalcaba-Gómez, E. A., Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2020). Analyzing open government policy adoption through the multiple streams framework: The roles of policy entrepreneurs in the case of Madrid. *Public Policy and Administration*, 38(2), 233-264. <https://doi.org/10.1177/0952076720936349>
- Silcock, R. (2001). What is E-government? *Parliamentary Affairs*, 54(1), 88-101. <https://doi.org/10.1093/pa/54.1.88>
- Villoria-Mendieta, M. (2013). El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hofmann, A. Ramírez Alujas y J. A. Bojórquez Pereznieta (coords.), *La Promesa del Gobierno Abierto* (pp. 69-100). ITaip. Disponible en: https://www.academia.edu/10460661/El_gobierno_abierto_como_subsistema_de_pol%C3%ADticas_una_evaluaci%C3%B3n_desde_el_institucionalismo_discursivo
- Wilson, C. y Mergel, I. (2022). Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. *Government Information Quarterly*, 39(2), artículo 101681. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101681>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
 Sección: ENTREVISTAS
 Recibido: 30-05-2025
 Aceptado: 30-05-2025
 Publicación anticipada: 24-06-2025
 Publicado: 17-07-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11549>
 Páginas: 85-95

Referencia: Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). El Estado como una estructura productiva de bienes y servicios: transformando capacidades en el sector público español. Entrevista a Clara Mapelli Marchena. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 85-95. <https://doi.org/10.24965/gapp.11549>

El Estado como una estructura productiva de bienes y servicios: transformando capacidades en el sector público español. Entrevista a Clara Mapelli Marchena

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>
gicruz@ucm.es

RESUMEN

La entrevista a Clara Mapelli Marchena, secretaria de Estado de Función Pública, presenta su visión sobre la transformación de la Administración pública española. Mapelli aboga por abandonar el paradigma de «reforma» para adoptar un enfoque de «transformación», concibiendo al Estado como una estructura productiva de bienes y servicios públicos. Destaca la implementación del Consenso por una Administración Abierta, un proceso participativo con dieciocho proyectos estructurados en cuatro ejes: inversión en capacidades del sector público, con políticas públicas informadas por la evidencia y herramientas innovadoras; Administración abierta a la ciudadanía, accesible y humanista, y abierta a la transparencia y rendición de cuentas. Enfatiza la importancia de ordenar la actividad administrativa por procesos, mediante la implantación de un Sistema de Información Funcional que permita visualizar la *fábrica del Estado*. Mapelli subraya la necesidad de superar el modelo de islas de excelencia para alcanzar la calidad total, aprovechando la digitalización y la inteligencia artificial para liberar al personal público hacia tareas de mayor valor añadido.

PALABRAS CLAVE

Transformación de la Administración pública; gobernanza pública; Administración abierta; políticas basadas en evidencia; digitalización del sector público.

ABSTRACT

The interview with Clara Mapelli Marchena, Secretary of State for Public Administration, presents her vision for transforming Spain's public administration. Mapelli advocates abandoning the «reform» paradigm to adopt a «transformation» approach, conceiving the State as a productive structure of public goods and services. She highlights the implementation of «Consensus for an Open Administration,» a participatory process with 18 projects structured along four axes: investment in capabilities, public policy mapping, citizen-oriented administration, and values. She emphasizes the importance of organizing administrative activity by processes, implementing a Functional Information System that allows visualizing the «State factory». Mapelli underscores the need to overcome the «islands of excellence» model to achieve total quality, leveraging digitalization and artificial intelligence to free public personnel for higher value-added

tasks. She also stresses the importance of evidence-based policies and the development of robust data infrastructures to support decision-making processes.

KEYWORDS

Public administration transformation; public governance; open administration; evidence-based policies; public sector digitalization.

INTRODUCCIÓN

Clara Mapelli Marchena es una funcionaria española con veinticinco años de experiencia profesional, que actualmente ocupa el cargo de secretaria de Estado de Función Pública. Su formación académica combina el derecho, la gestión y la dirección pública, complementada con un doctorado sobre la constitucionalización del modelo penal de la Unión Europea. Su trayectoria incluye posiciones de responsabilidad en los ministerios de la Presidencia, Hacienda o Justicia, entre otros. Pertenece al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y ha mantenido vínculos con el ámbito académico a lo largo de su carrera. El objetivo de esta entrevista es explorar la visión estratégica de Mapelli sobre la transformación de la Administración pública española, profundizando en iniciativas clave como el Consenso por una Administración Abierta, el desarrollo de un Sistema de Información Funcional y la implementación de políticas basadas en evidencias. La conversación busca examinar los desafíos y oportunidades que enfrenta el sector público español en su proceso de modernización, así como las estrategias para mejorar la coordinación intergubernamental y la digitalización de los servicios públicos.

.....
Su formación combina el derecho, la gestión y la dirección pública. Desde un punto de vista práctico y profesional, ha desempeñado distintas funciones de responsabilidad en los ministerios de la Presidencia, Hacienda o Justicia, entre otras instituciones. En este sentido, ¿en qué medida esta perspectiva multidisciplinar (tanto académica como profesional) ha influido e influye en su trabajo diario al frente de la Secretaría de Estado?
.....

En primer lugar, muchísimas gracias por el interés en mantener esta entrevista. Para mí es un honor que el comité editorial de la revista tenga interés en este diálogo. Enhorabuena también por el magnífico trabajo que desarrolláis. Estas revistas constituyen una seña de identidad del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y son referencias fundamentales para los profesionales de la Administración porque permiten combinar elementos de análisis teórico con una perspectiva práctica que también está reflejada en otras revistas que edita el INAP. Es fundamental tener esa base, ese banco de datos de conocimiento para todos los profesionales que trabajan en las Administraciones públicas.

Mi trayectoria profesional, como la mayoría, se debe en buena medida al azar. Comencé nada más terminar mis estudios universitarios en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), trabajando en el Departamento de Derecho Público con una beca de formación de personal investigador, vinculada a la escuela de constitucionalistas del maestro Rubio Llorente, y empecé a trabajar en mi tesis doctoral allí. Como la situación en la universidad era complicada desde el punto de vista profesional, oposité al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, pero nunca dejé de estar vinculada a la escuela de Rubio Llorente. Seguí yendo a todos los seminarios que se organizaban los viernes en la UAM y en la Universidad de Valladolid y seguí manteniendo el vínculo con extraordinarios constitucionalistas que además hoy son amigos y referentes importantes en mi trayectoria profesional.

Años más tarde, cuando recalé en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), pude retomar el contacto con esa faceta un tanto olvidada de mi etapa de aprendiz de constitucionalista. Fue un orgullo poder trabajar a las órdenes de Paloma Biglino –catedrática de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid–, entonces directora del Centro, quien continuó de forma extraordinaria el trabajo fantástico que había iniciado José Álvarez Junco –catedrático de Historia del Pensamiento y de los Movimientos Políticos y Sociales en la Universidad Complutense de Madrid–, por ejemplo, con la creación

de las becas postdoctorales García Pelayo. Fue un placer volver a trabajar desde la perspectiva de la Administración pública en el Centro, viendo germinar un proyecto que con tanto cariño había preparado el equipo anterior y que ha dado tantos buenos investigadores postdoctorales al país.

Esta trayectoria profesional me ha permitido tener siempre presente la importancia de combinar en mi carrera ese elemento reflexivo, es decir, ser capaz de ir desgranando, a partir de la práctica profesional, las preguntas que luego encuentran un recorrido más amplio desde el punto de vista académico. Siempre me he sentido una privilegiada por haber podido combinar esas dos facetas: una práctica profesional en las Administraciones públicas con diversos destinos que dan una visión amplia y multidisciplinar, y haber tenido la oportunidad de trabajar en centros como el CEPC o el INAP, pudiendo combinar esa perspectiva más práctica con la reflexión teórica.

Finalmente, me doctoré con una tesis titulada *La constitucionalización del modelo penal de la Unión Europea un intento de reconstrucción*, codirigida por Javier Díez-Hochleitner —catedrático de Derecho Internacional Público y de la Unión Europea (UE) en la UAM—, un extraordinario académico y referencia en derecho de la UE, y Mercedes Pérez Manzano, catedrática Derecho Penal en la UAM, que, al igual que Javier, es una extraordinaria académica y referente en su disciplina. El tema está vinculado a mi experiencia profesional en la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional en el Ministerio de Justicia, que fue mi primer destino como administradora civil del Estado. Allí mi responsabilidad era negociar en los grupos de trabajo del Consejo de la UE el incipiente espacio judicial penal. En esa etapa profesional se negoció, entre otros instrumentos, la orden europea de detención y entrega. Se estaba creando un proyecto interesantísimo, muy propio de la Unión, con cierto isomorfismo institucional, exportando los principios fundacionales del mercado interior, el principio de reconocimiento mutuo de bienes y mercancías, al reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales. Este espacio había que constitucionalizarlo y esa era la perspectiva que yo aportaba. Esto obligaba a examinar, de una parte, el modelo competencial de la UE y, de otra, la protección de derechos fundamentales. Era un pilar intergubernamental que acabó absorbido por la UE. Era muy interesante examinarlo desde la perspectiva competencial, tanto en la parte en que la UE había ido asumiendo competencias de armonización de derecho penal sustantivo o material, como en el efecto que el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales estaba teniendo en la construcción de un estándar europeo de protección de derechos fundamentales. Disfruté muchísimo preparando la tesis. Es de las cosas que más he disfrutado en mi vida, y además tuve dos directores de tesis extraordinarios de los que aprendí muchísimo y sigo aprendiendo.

.....
A partir de su experiencia previa como directora general de Gobernanza Pública, ¿qué aprendizajes ha trasladado a su actual responsabilidad? ¿Qué elementos/dinámicas de continuidad o ruptura observa en la evolución de las políticas de reforma administrativa en España en la última década?
.....

Lo primero que debo decir de la Dirección General de Gobernanza Pública es que tiene unos extraordinarios profesionales al frente de las subdirecciones y es un lujo trabajar con ellos y un aprendizaje constante. Esta dirección general tiene su origen institucional en la famosa Inspección General de Servicios de las Administraciones Públicas. La Dirección General de Gobernanza es en parte heredera de la Inspección General de Servicios de las Administraciones Públicas y de la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), pero también se le fueron añadiendo competencias de gobierno abierto y transparencia, de aplicación de la ley de transparencia. Al final, acaba teniendo una cartera de responsabilidades que se asemeja a los asuntos que van al Comité de Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Es decir, tiene una perspectiva muy amplia: salvo la dimensión de función pública, todo pasa por la Dirección General de Gobernanza Pública. Es el corazón de la política de Administración pública y de transformación que está encomendada a esta Secretaría de Estado de Función Pública.

Quizás la enseñanza más relevante es la toma de contacto con los sistemas de información de la Administración, lo que llamamos los inventarios de información administrativa, que son absolutamente esenciales para estructurar la Administración electrónica y la Administración del futuro. Toda la tarea de depuración constante del Sistema de Información Administrativa (SIA), que contiene la información sobre los procedimientos de las tres Administraciones, y del Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas

(DIR3) permite construir la Administración electrónica. Estas piezas, esta estructura de información, son ahora absolutamente clave para construir la Administración del futuro. Estamos desarrollando un complemento muy importante, el Sistema de Información Funcional (SIF), que acabamos de poner en funcionamiento, sobre el que queremos estructurar funcionalmente la organización y ordenarla por procesos de trabajo. Esto puede resultar algo difícil de entender, pero estos sistemas de información son fundamentales para poder prestar los servicios de la Administración electrónica y para dar el salto que necesitamos hacia la Administración del futuro, que hará de la inteligencia artificial generativa y de todas estas herramientas piezas fundamentales para poder destinar al personal empleado público a tareas de mayor valor añadido, y poder catapultar a la Administración española al lugar que le corresponde, que es ser un referente de calidad total en el panorama de las Administraciones europeas y en el contexto del espacio administrativo europeo.

Estamos tratando de construir dos capas: una capa de estructura estratégica y una capa operativa. En la capa estratégica estaría el mapa de políticas públicas. Es estratégica porque una política pública contiene un elemento distributivo y, por tanto, electivo: es aquello que distribuye los recursos escasos de la comunidad (recursos humanos, presupuestos, recursos tecnológicos y en el futuro también los datos) para producir unos resultados en términos de bienes y servicios públicos. En la medida en que aquí hay un componente electivo, la forma en la que se adoptan las decisiones sobre la política pública tienen que estar mediadas por el ciclo electoral, por las decisiones de los electores; esto es lo que le da el componente de política a esta capa estratégica y lo que la sitúa en manos del Gobierno que dispone de la legitimidad democrática para adoptar esas decisiones. Pero para que una política produzca resultados es necesario insertarla en una estructura productiva. Aquí es donde interviene la capa pura de la Administración porque son procesos de trabajo. Esos procesos de trabajo ordenan esta materia prima (recursos humanos, presupuestos, recursos tecnológicos y datos) sobre la base de una serie de funciones: regulación, presupuestación, subvención, cooperación territorial, etc., clasificadas funcionalmente. Este cuadro de clasificación funcional es como tener la foto de la *fábrica del Estado* en su dimensión operativa. Ahora trabajamos en un proyecto para que se ordenen todos los procesos de trabajo de la Administración estatal y que toda esta información se contenga en un sistema. Más adelante trabajaremos sobre el mapa de políticas públicas, de forma que pueda hacerse el engarce entre las capas estratégica y operativa. Y, además, a esta capa estratégica podemos aportar nuevas capacidades en forma de interfaces de ciencia para las políticas públicas y ecosistema de participación para las políticas públicas, de manera que se nutra a los órganos de gobierno de información de calidad para que puedan utilizarla en el proceso de análisis y decisión sobre esa política pública. Una vez que se adopten las decisiones de política pública, los procesos de trabajo de la organización deben convertir esa política en una realidad. Cuando el Gobierno, los decisores, digan «hágase», a la Administración le corresponde hacer, ejecutar esa política pública utilizando la estructura productiva del Estado, que es la estructura funcional ordenada en procesos de trabajo. Esto es lo que estamos construyendo.

Se ha elaborado una clasificación funcional basada en evidencias. Las evidencias lo son de procesos y las hemos extraído de dos fuentes fundamentales. Una, la documental, el cuadro de clasificación de funciones comunes y específicas de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos porque los archivos de cualquier organización son la evidencia más clara de los procesos. Allí donde hay una serie documental hay un proceso. Los archivos, las series documentales están ordenadas con dos cuadros de clasificación: uno que aprobó la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos (CSCDA)¹ en el año 2017, que es el cuadro de clasificación de funciones comunes, y otro que se ha hecho recientemente gracias a los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), Cuadro de Clasificación de Funciones Específicas de la AGE².

Se han analizado en el seno de los órganos colegiados de la Administración General del Estado en materia de Administración pública los cuadros de clasificación funcional de la Comisión Calificadora, junto a otras evidencias, como la estructura funcional de los Presupuestos Generales del Estado. Y se han añadido funciones para reforzar lo que el Estado debería hacer en un futuro. Por ejemplo, la función de comunicación pública o el análisis y evaluación de políticas públicas. Esta es la base funcional sobre la que la Secretaría de Estado de Función Pública debe proponer un modelo de ordenación y asignación de recursos, que

¹ Para más información sobre la CSCDA, se puede consultar su página institucional, disponible en: <https://www.cultura.gob.es/cultura/areas/archivos/mc/cscda/documentos.html>

² Cuadro de Clasificación de Funciones Específicas de la AGE, disponible en: https://libreria.cultura.gob.es/libro/cuadro-de-clasificacion-de-funciones-especificas-de-la-administracion-general-del-estado_11948/

son escasos, a los órganos colegiados de gobernanza en materia de Administración pública. Los recursos humanos, los recursos tecnológicos y los datos. Porque es la base funcional la que nos permite, a través de sucesivas iteraciones, y basándonos en evidencias de procesos, realizar una propuesta de asignación objetivada de recursos a esos órganos colegiados. Si toda esta información se incorpora a un espacio de datos y le aplicamos capacidades de inteligencia artificial podemos empezar a extraer patrones, anticipar tendencias, mejorar el proceso de adopción de decisiones a partir de cuadros de mando. Pero lo que estamos construyendo ahora es el sistema de información estructurada para permitir extraer todo el rendimiento de la Inteligencia Artificial (IA) y gobernar este proceso desde los poderes públicos, para asegurar que sirve al interés general y defiende nuestro modelo de empleo público.

.....
El Consenso por una Administración Abierta³ es uno de los proyectos insignia de su Secretaría y representa un enfoque metodológico innovador. ¿Podría explicarnos en qué consiste y cuál es su objetivo principal?
.....

Hay algunos elementos importantes. El primero es salir del marco conceptual de la reforma de la Administración pública. Cuando tenemos reuniones con la OCDE siempre les decimos que nosotros no estamos en el paradigma PAR (Public Administration Reform), no es el nuestro; nosotros estamos en el paradigma de transformación de la Administración. Primero porque es la denominación de nuestro ministerio, es una denominación fundamental y a conciencia: Ministerio *para la Transformación* Digital y de la Función Pública.

Creemos que transformación –mudar de forma, pero manteniendo la sustancia y haciéndola más robusta– es un concepto muchísimo más sostenible. En el sur de Europa, las políticas de reforma de la Administración pública están muy asociadas a los procesos de consolidación fiscal o a cierta literatura regeneracionista aplicada al ámbito de las Administraciones públicas. Nos interesa otro enfoque porque creemos que España está en otro momento mucho más esperanzador, en el que estamos dibujando un proyecto muy sólido de país, como se puede ver por todos los indicadores macroeconómicos, y necesitamos otra aproximación.

El marco de reforma lleva asociada siempre la figura del reformador o reformadora, una figura que agota su capital político en un proyecto que normalmente parece por las múltiples resistencias que se activan en este ámbito de sistemas y subsistemas tan complejos. Por eso nosotros hablamos siempre de transformación.

A la hora de abordar una transformación es muy importante implicar a un conjunto de actores. Primero, a los profesionales de la Administración, que son quienes se enfrentan en su día a día al conjunto de problemas de política pública que tenemos que abordar. La perspectiva académica es fundamental; sin ella perdemos el contexto más amplio, la capacidad de examinar los problemas entrelazados con otros de su entorno, entender las implicaciones tan complejas en este contexto tan difícil en el que debemos operar. Por supuesto, también el tejido productivo tiene mucho que aportar en la transformación de la Administración, y también ha sido llamado al proceso de Consenso, a la constitución de los grupos de trabajo. Las organizaciones sindicales, por supuesto, entendiendo su misión como contribución a la construcción de una sociedad en la que el diálogo social es una pieza vertebradora absolutamente fundamental. Y, por último, la ciudadanía en su conjunto, agrupada también en organizaciones de la sociedad civil. Ha sido un proceso abierto a ciudadanos a título particular a través de una convocatoria pública y a través de asociaciones que les representan y que tienen mucho que decir, como el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), Plataforma de Mayores y Pensionistas, etc. Queríamos hacer una convocatoria amplia que permitiera tener una base deliberativa amplia, que trabajara con una metodología estandarizada por el INAP porque sí se dio a los grupos de trabajo una estructura que debían tener los entregables, además del propio documento marco que inició el proceso.

Los resultados han sido extraordinarios. Los entregables que se presentaron en julio de 2024 en una sesión en el INAP han sido excelentes, nos han permitido redoblar la ambición de algunos proyectos, se han ido encontrando las ramificaciones de cada uno de los proyectos, nos han ayudado a descubrir

³ Para más información sobre el proyecto Consenso por una Administración Abierta consulte el espacio habilitado por el INAP. Disponible en: <https://www.inap.es/en/consenso-por-una-administracion-abierta>

muchas sinergias entre ellos y a empezar a construir una estrategia muy coherente de transformación de la Administración estatal. Creemos que gracias a esa interacción muy fluida, facilitada por las posibilidades de trabajo a distancia, de examinar un problema desde múltiples perspectivas, ha sido sumamente enriquecedor el proceso.

.....
¿De dónde viene la idea de los dieciocho proyectos y sus temas? ¿Cuál es el origen intelectual o los antecedentes o los modelos internacionales de esos dieciocho proyectos?
.....

Para nosotros ha sido muy importante el aldabonazo para la transformación que dio la propia Comisión Europea con la comunicación «Mejora del espacio administrativo europeo» (ComPact⁴), que se presentó en diciembre de 2023 bajo presidencia española ante el Consejo de Competitividad y que fue preparada por el Grupo de Expertos de Administración Pública, en el que tuve el honor de participar.

La comunicación ComPact nace de una reflexión sencilla: la Unión Europea está viviendo ese momento hamiltoniano, asumiendo competencias en nuevos ámbitos y, sobre todo, recurriendo a instrumentos de deuda europeos. Esto requiere que el conjunto de los Estados de la Unión dispongan de Administraciones que estén a la altura de los desafíos, por supuesto de la doble transición verde y digital, pero también de los desafíos a los que se están enfrentando los Gobiernos de todos los Estados de la Unión y a los que la Unión está ayudando a través de un enfoque muy novedoso y rupturista en el modo en el que se pueda hacer uso de los instrumentos de financiación de proyectos de amplio alcance, como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Si la Unión pide el esfuerzo a los ciudadanos europeos de asumir instrumentos de deuda, es porque esa inversión tiene que canalizarse productivamente a todos los sectores, y para que se canalice a todos los sectores productivos es necesario disponer de unas Administraciones de calidad y robustas. Esa es la reflexión de fondo de la ComPact. Esta comunicación recuerda en sus páginas introductorias los valores comunes sobre los que se construyen las Administraciones europeas, reproduciendo en cierta medida los análisis clásicos de la OCDE: hay una capa estratégica; una capa operativa que tiene una dimensión interna de eficacia y eficiencia y, finalmente, una capa externa de provisión de servicios públicos directos a la ciudadanía.

De modo que la capa estratégica es el eje 2 de consenso: el mapa de políticas públicas, las capacidades para la formulación de las políticas públicas. La capa operativa sería el eje 3: Administración orientada a la ciudadanía. El eje 4 es la capa valorativa, la que conforman los informes de Estado de derecho, cuáles son los valores sobre los que se tienen que construir las Administraciones de los estados de la Unión y que, por supuesto, están en nuestro texto constitucional. Y la capa 1, la relativa a la inversión en las capacidades del sector público, enfatiza el cambio de enfoque de la Unión Europea sobre las políticas de Administración pública, que requieren inversión constante para que los Estados puedan mantener su capacidad de actuación en contextos tan complejos. Y el eje 1 responde al cambio de óptica de este ministerio: somos un ministerio inversor, y esto es un cambio de óptica fundamental. Nunca antes la Secretaría de Estado de Función Pública había estado en un ministerio inversor. Si examináis las configuraciones organizativas, había estado en sus orígenes en el Ministerio de la Presidencia, en el Ministerio de Política Territorial, en el Ministerio de Hacienda, pero nunca antes habíamos estado en un ministerio inversor. Y esto cambia por completo la óptica de análisis. Hay que invertir porque la ambición es tener una de las mejores administraciones de la UE, salir del modelo de *islas de excelencia* e ir hacia el modelo de la calidad total, de una administración de altas capacidades. Esa es la ambición del proyecto.

De la misma forma que somos una referencia en el Índice de la Economía y la Sociedad Digitales (DESI), en los índices de la década digital europea, en materia de Administración digital, tenemos que convertirnos en una referencia internacional en materia de calidad de la Administración pública.

⁴ La comunicación de la Comisión COM (2023) 667, «Enhancing the European Administrative Space», es el primer conjunto completo de medidas desarrollado por la CE con el fin de apoyar la modernización de las Administraciones públicas en toda la UE. La ComPact propone un conjunto de medidas destinadas a reforzar la capacidad y el potencial de las Administraciones públicas a nivel nacional, regional y local, y a fortalecer su cooperación para que puedan abordar juntas los retos comunes. Estas medidas se consolidan mediante un conjunto común de principios globales que respaldan la calidad de la Administración pública. La ComPact se estructura en torno a tres pilares de actuación clave, fundamentales para el trabajo de la Administración pública: las capacidades; la transformación digital; y la transición ecológica.

.....
¿Podríamos sacar unas conclusiones más estructuradas o aprendizajes de esta metodología que tengáis ya sobre la mesa y su relación con el enfoque de gobierno abierto?
.....

La primera es el éxito de hacer del gobierno abierto una política transversal. Es decir, abandonar el enfoque de política nicho. El gobierno abierto no es solo algo que se ocupa de la transparencia y de la integridad. Hay que pasar a pensar que la participación en procesos deliberativos proporciona una legitimidad de origen y de resultado primordial en contextos en los que la confianza ciudadana en las instituciones públicas es un bien escaso. Esa es la primera enseñanza, y ha funcionado. Se puede aplicar el enfoque de gobierno abierto a multiplicidad de políticas públicas, a transición digital, a transición energética, pero nosotros la hemos aplicado a nuestro ámbito de responsabilidad, que es la transformación de la Administración pública, y hasta ahora los resultados están siendo muy prometedores. Esta sería la primera de las enseñanzas.

La segunda es que este proceso cruzado de análisis en múltiples grupos de trabajo obliga a establecer una implicación muy estrecha entre lo que se promete y lo que se consigue. Desde el momento en que se explica a terceros fuera del ámbito puramente decisorio de una Secretaría de Estado qué es lo que se pretende conseguir, la ciudadanía, organizaciones sindicales, empresariales, la propia academia, demanda asignación de recursos, planificación y rendición de cuentas. Es decir, entramos en un proceso de rendición de cuentas clásico, y eso a la Administración nos obliga a ser muy rigurosos con los instrumentos. No es que no los seamos, que siempre los somos, pero a ser todavía más rigurosos en la planificación cuidadosa del conjunto de actuaciones desde la dimensión presupuestaria, de contratación, de recursos humanos, de creación de alianzas para ser capaces de producir resultados. Asumimos una responsabilidad en la transformación de la Administración ante los ciudadanos de forma muy directa, y eso obliga a estar constantemente pensando cómo tenemos que planificar mejor para alcanzar los resultados que se esperan de estos proyectos. Eso es un desafío grande. Son las dos enseñanzas fundamentales hasta ahora, porque el proceso no ha terminado, nos quedan todavía unos pasos.

.....
También vinculado a esta metodología, ya están disponibles los resultados del proceso participativo en los talleres del Laboratorio de Participación en Políticas Públicas de múltiples actores de la sociedad civil, tanto del ámbito académico como del ámbito de organizaciones, asociaciones y empresa. En este sentido, ¿habéis reflexionado sobre las dificultades de implantar esto en todos los ministerios o departamentos, con culturas administrativas muy diferentes, funciones muy diferentes, donde unos regulan, otros subvencionan, otros protegen u ofrecen servicios directamente? ¿Cómo se están implementando las recomendaciones surgidas del proceso participativo o cómo prevén hacerlo en el futuro más próximo?
.....

Es muy importante ir por iteraciones sucesivas. El proyecto es muy ambicioso y cubre las dimensiones de recursos humanos, tecnológicos y de datos, que es la materia prima de la que se nutre la estructura productiva. Hay que ser muy conscientes de esa dimensión de la cultura administrativa en una organización tan grande y, sobre todo, tan antigua, por contraposición a otras estructuras administrativas que se crearon más recientemente, como pueden ser las comunidades autónomas.

En el Estado, el peso de la tradición es muy fuerte. Si uno empieza a examinar la historia de una organización, hay veces que te retrotraes casi hasta principios del siglo XIX. Te preguntas por qué existe, por ejemplo, la Dirección General de Política Interior, y empiezas a mirar boletines y gacetas y acabas descubriendo el origen de esa dirección general en la asunción de competencias sobre el conjunto de la política interior del reino, que incluía políticas de fomento, correos o beneficencia. Ese peso de la historia y, por tanto, de la cultura organizativa es muy fuerte en el caso del Estado. Es por eso fundamental contrapesar con mecanismos de institucionalización en órganos colegiados, a los que me refería antes. Es decir, para poder precisamente ir trabajando con los subsecretarios y subsecretarias de los departamentos en forjar esa cultura común que nos tiene que permitir dar el salto hacia la Administración de la próxima generación. Creo que hay una sensibilidad común en cuanto a la necesidad de transformación, y el trabajo en órganos colegiados, junto al sistema de información funcional, favorece tener esa visión de conjunto y entender cuál es nuestra posición en el sistema. Es decir, no ver el procedimiento o el proceso como un fin en sí mismo, sino como un instrumento al servicio de la producción de bienes y servicios públicos.

Este enfoque puede ayudar a abordar transformaciones complejas, como las vinculadas a la simplificación administrativa. En simplificación administrativa, el trabajo de eliminar cargas procedimiento a procedimiento es muy complejo. Cada año identificamos procedimientos administrativos que deben ser simplificados gracias al trabajo extraordinario que se desarrolla a través de los convenios que firmamos con las organizaciones empresariales y sociales. Ese es un enfoque en el que llevamos los últimos quince años de simplificación, que es un enfoque muy valioso y que ha ahorrado muchísimas cargas administrativas a ciudadanos y empresas.

Pero cuando podamos examinar todos los procesos volcados al sistema de información funcional y desarrollemos análisis para identificar clústeres de procesos, podremos trabajar en el modelado inteligente de procesos de forma sistemática.

El conocimiento científico es una de las principales palancas para el progreso de las sociedades. Como bien sabe, el actual Gobierno de España tiene un claro compromiso con el enfoque de políticas basadas en evidencias. Para reforzar el papel de conocimiento científico en la toma de decisiones públicas, se requiere infraestructuras de datos robustas. ¿Qué arquitectura institucional están desarrollando para garantizar la calidad y accesibilidad de los datos públicos? ¿Cómo están trabajando para que las políticas públicas se basen más en evidencias y datos?

En primer lugar, enhorabuena por la colección de Science for Policy⁵ (S4P) que estáis desarrollando desde el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). La verdad es que creo que es un logro extraordinario de esta legislatura. Un logro inspirado también por la Comisión Europea y Joint Research Centre de la Comisión Europea. Se ha hecho un trabajo fabuloso por parte de la Oficina Nacional de Asesoramiento Científico⁶ (ONAC), que ya venía precedido por la Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados⁷ (Oficina C).

La creación de los puestos de asesores científicos en el corazón de la política, que siempre aquí lo sintetizamos con la expresión «llevar la ciencia al corazón de la política», ha sido fundamental. Los asesores científicos en los departamentos ministeriales están desarrollando una tarea extraordinaria. Hechas esas pinceladas de contexto, el reto fundamental de nuevo es estructurar la información. Esto se discutió largo y tendido en el Grupo de Expertos de Administración Pública de la Comisión Europea, al que asisten también representantes del Joint Research Centre. La idea de mapear las políticas públicas es absolutamente fundamental porque a partir de un mapa, de una estructura de información, se puede empezar a sistematizar los datos, que a su vez requieren tener su propia estructura de gobernanza. Es relativamente sencillo encontrar una estructura de gobernanza sólida y robusta para los datos en la Administración. Habrá que ver finalmente cómo se combinan los esfuerzos de distintos organismos, dónde queremos que se sitúe el Instituto Nacional de Estadística (INE), dónde queremos que se sitúen los expertos en datos, tanto los funcionales como los tecnológicos. Todo eso se va a ir construyendo a medida que se vaya desarrollando este nuevo enfoque, que es todavía muy novedoso.

Desde nuestra perspectiva, que habrá que combinarla con la del CSIC, la agencia de evaluación de políticas pública y con la de los actores de este ecosistema tan nuevo, es muy relevante sistematizar la información de modo que acompañe el proceso de institucionalización del análisis y evaluación de políticas

⁵ Science for Policy es una colección de informes temáticos a través de los cuales se presenta evidencia científica sólida, generada en centros e institutos del CSIC, en torno a un problema científico y social, con el fin de transformar el conocimiento generado en el CSIC en contribuciones accesibles a un público no especializado y proporcionar información científica relevante que pueda respaldar la toma de decisiones políticas informadas y basadas en evidencia (evidence-based policy). Los diecisiete informes producidos hasta la actualidad están disponibles en: <https://www.csic.es/en/research/strategic-scientific-initiatives/science4policy>

⁶ La ONAC es un órgano directivo del Gobierno de España encargado de establecer mecanismos institucionales para reforzar el papel de conocimiento científico en la toma de decisiones del Gobierno de España. Para ello, cuenta con una Red de Asesores/as Científicos/as Ministeriales (Real Decreto 759/2024, de 30 de julio), una Unidad de Asesoramiento Científico en el CSIC, convocatoria de proyectos de experimentación en políticas públicas y la participación en el diseño de protocolos para el asesoramiento científico en diferentes situaciones, incluidas crisis y emergencias.

⁷ La Oficina de Ciencia y Tecnología del Congreso de los Diputados tiene como principal objetivo proveer a la Cámara de evidencias científicas sobre determinados temas de interés, con objeto de contribuir a la toma de decisiones informadas. La actividad de la Oficina se presta por el Congreso de los Diputados en colaboración con la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT) desde 2021.

públicas. Una posible forma de ordenación son las áreas de gasto de los presupuestos generales del Estado. La clasificación funcional por programas de gasto puede ser una buena base para empezar a construir ese mapa de políticas públicas y todo el sistema de indicadores.

.....
La transformación de la Administración es la piedra angular que vehicula todas la medidas y programas implementados (o en fase de ideación) por el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y la Secretaría de Estado de Función Pública. En este sentido, ¿Qué mecanismos de evaluación ex ante y ex post están implementando para medir el impacto de las reformas administrativas a nivel macro, meso y micro?
.....

Ahora, como sabéis, el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas en la última reestructuración departamental pasó a depender del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. En la hoja de ruta del Consenso está previsto que el Instituto prepare el informe de evaluación *ex ante* del proyecto Consenso. Y para la evaluación *ex post* nos gustaría trabajar con la OCDE.

.....
La transformación digital pone encima de la mesa importantes cuestiones, como la brecha de competencias y capacidades entre los profesionales públicos. ¿Qué estrategias están desarrollando para la gestión del cambio organizacional? ¿Cómo se está abordando la digitalización de la Administración desde su Secretaría de Estado?
.....

La digitalización de la Administración española es uno de esos casos de éxito que se pueden examinar desde la perspectiva de la evolución de los indicadores internacionales. Es una de las fortalezas evidentes de nuestro modelo de Administración, y esa fortaleza obedece a unos planes de inversión muy meditados, alineados con todos los estándares internacionales. Hoy España forma parte del grupo de los *e-leaders* en cualquier organización, tanto UE como OCDE, y yo creo que es por haber desarrollado una política inversora en el ámbito tecnológico con muchísima anticipación y previsión, y teniendo muy claro a dónde se quería ir. Pero es verdad, como en todo proceso de transformación profundo, que lo que hay que abordar es la transición, y la transición digital es mucho más dificultosa que la transformación digital de las organizaciones. Me refiero a transición digital como el proceso que permite precisamente superar esas brechas que van desde las brechas de conocimiento de competencias digitales de los empleados públicos, las brechas de conocimientos digitales de quienes no son nativos digitales, pero también, y son muy importantes, las brechas que podríamos llamar gubernamentales de los nativos digitales. Es decir, de aquellos adolescentes que se manejan perfectamente con los móviles y con todo tipo de aplicaciones y herramientas y que, sin embargo, desconocen en sus configuraciones básicas cómo funciona la Administración, cómo acudir a una sede electrónica o cómo obtener un certificado digital. Es decir, que hay múltiples brechas que hay que atender.

El trabajo en la mejora de las competencias digitales de los empleados públicos, gracias a los fondos del PRTR, está permitiendo trabajar sobre la base de los marcos competenciales europeos. Ahora lo que tenemos que empezar es a medir los resultados, la línea de base o del punto de partida, y dónde queremos estar dentro de unos años. Hay que desarrollar una política de inversión sostenida en el tiempo para garantizar unas competencias digitales que permitan extraer el pleno rendimiento de los instrumentos de la Administración digital. Y llegamos también a otro desafío, y es que, como sucede —un clásico— en nuestro modelo de Administración, tenemos *islas de excelencia* en digitalización y utilización de tecnologías disruptivas, pero no toda la organización está al mismo nivel. De modo que tenemos que asegurar que existe un estándar homogéneo en toda la organización y avanzar hacia ese modelo de calidad total en capacidades de Administración digital.

.....
La gobernanza multinivel y la fragmentación institucional y organizativa es un desafío persistente en el proceso de adopción de decisiones y en la búsqueda de consensos intergubernamentales. Varios colegas académicos hemos estudiado cómo y en qué medida la pandemia supuso un salto hacia adelante (o no) en

materia de cooperación y coordinación entre niveles político-administrativos. En este sentido, ¿qué innovaciones institucionales están explorando para mejorar la coordinación intergubernamental? ¿Creen que hay margen de mejora dentro de los diferentes instrumentos y mecanismos ya existentes en el caso del modelo territorial español?

.....

La reflexión académica es muy iluminadora en este campo⁸. Uno de los hallazgos que creo que es el más contrastado es que las conferencias sectoriales –los principales órganos de cooperación multilateral relativos a un sector concreto de actividad pública– funcionan bien allí donde las comisiones técnicas de cooperación son estables y se convocan con regularidad. El ámbito de Administración pública es precisamente uno de esos ámbitos que cuenta con tres comisiones sectoriales. Dos de ellas son comisiones sectoriales en sentido propio y una, la tercera, la de gobierno abierto, se reúne, aunque formalmente no tiene la condición de comisión sectorial. Las dos primeras son la Comisión de Coordinación de Empleo Público para las Políticas de Recursos Humanos, que se reúne habitualmente una vez al semestre aproximadamente, y la Comisión Sectorial de Administración Electrónica, que también mantiene el ritmo de convocatorias y reuniones regulares. En estas comisiones abordamos temas de interés común a las tres Administraciones, hay una muy buena relación de colaboración y de confianza entre sus integrantes, se desarrollan a nivel de directores generales y esto ha permitido sentar las bases de una gobernanza multinivel en el ámbito de la Administración pública estable. La Conferencia Sectorial de Administración Pública es la que preside el ministro y a la que asisten los consejeros. También trata temas de empleo público, hay competencia básica del Estado. Pero al tener el desarrollo en las comunidades autónomas hay que pactar habitualmente un montón de estándares comunes y los desafíos son muy grandes.

Volviendo a la pregunta, ¿es posible llevar el proyecto de transformación de la Administración, que está fundamentalmente concebido para la Administración del Estado, a otros ámbitos territoriales? Yo creo que aquí se generan ciertas dinámicas interesantes que son la pura mimesis o aprendizaje institucionales, que también es muy interesante. En el ámbito de Administración funcionan mejor esos mecanismos que la coordinación ahora sobre la base de la competencia básica porque enseguida estaríamos invadiendo el ámbito propio de autoorganización de las Administraciones, que además están demostrando un enorme dinamismo y adaptación a los desafíos del entorno, porque todos debemos tener ese músculo ahora. Entonces es mucho más interesante compartir en distintos foros las experiencias. De hecho, el proyecto Consenso lo hemos abierto a la participación de funcionarios y funcionarias autonómicos y locales, de diputaciones, y han hecho grandes aportaciones porque ese aprendizaje institucional acaba siendo más sostenible.

El Plan de Gobierno Abierto es un buen ejemplo. El IV Plan por primera vez tuvo un horizonte temporal a cuatro años, lo cual lo ha hecho mucho más a gusto porque permite superar o ampliar el ciclo de legislatura y porque entre que se concibe el plan y se ejecuta y se evalúa al final trasciende el ciclo puramente electoral, y eso es muy importante. Y efectivamente, es un plan de Estado abierto, como se refiere la propia Alianza para el Gobierno Abierto, es decir, que integra los tres niveles de las Administraciones territoriales. Esto es un logro indiscutible de España; de hecho, por eso estamos en la presidencia del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) y la cumbre mundial se va a celebrar en Vitoria. Y ahora queremos en el V Plan integrar también las otras dimensiones o, al menos, hacerlo a la par con el plan de Gobierno Abierto de Congreso de los Diputados.

El Foro de Gobierno Abierto es la estructura multiactor que hace posible esto. El foro tiene la singularidad de su composición paritaria: 64 miembros, 32 de las tres Administraciones públicas y 32 organizaciones de la sociedad civil y la academia. Es un grupo de trabajo que se constituyó en el año 2018 por una orden del entonces Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Funciona muy bien, con una estructura de plenario, que se reúne una o dos veces al año, y que, sobre todo, cuenta con una configuración muy sólida de grupos de trabajo que también preserva la estructura paritaria Administraciones públicas-sociedad civil. Tiene cinco grupos de trabajo que se reúnen una vez al mes, donde los representantes de la Administración que asumen compromisos en los planes de gobierno abierto rinden cuentas ante la sociedad

⁸ En este sentido, el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática del Gobierno de España emite información sobre el sistema autonómico español, su régimen jurídico y las relaciones de la Administración General del Estado con las comunidades autónomas. En concreto, realiza regularmente informes técnicos sobre el funcionamiento de estos órganos de cooperación multilateral (constitución de estas, reglamentos de funcionamiento, número de reuniones, órdenes del día, etc.). Información disponible en: https://mpt.gob.es/politica-territorial/autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html

civil del cumplimiento de los compromisos. Es una estructura de gobernanza muy interesante y que está también dando un rendimiento institucional muy notable. Ahora estamos inmersos en el proceso de cocreación del V Plan de Gobierno Abierto. Se inició con una serie de diálogos en la residencia de estudiantes, que eran unos encuentros más distendidos entre la dirección general de gobernanza y los representantes de la sociedad civil y de la academia para empezar a identificar los temas de interés para el V Plan, los grandes bloques. Luego esos diálogos dieron lugar a un documento marco, que se sometió a consulta pública. Como veis, Consenso está muy inspirado en este proceso: un documento marco, se reciben aportaciones, se elabora un borrador con aportaciones de todas las Administraciones, con una metodología estandarizada por la Alianza de Gobierno Abierto, las fichas de proyectos. Finalmente, el borrador se manda al foro y se abre a un proceso de consulta.

.....
Desde una perspectiva más vinculada a la investigación, ¿qué áreas considera prioritarias para la agenda académica sobre Administración y gestión pública en los próximos años, tanto en España como a nivel internacional?
.....

Es muy interesante esta pregunta. Yo creo que las líneas de investigación están contenidas en la comunicación ComPAct. Yo creo que la noción de *espacio administrativo europeo* es una noción poderosísima. Quizá estoy aquí condicionada por mi trayectoria académica que mencionaba al principio, pero cuando la Unión utiliza esta noción de *espacio* es para empezar a actuar en un ámbito en el que no había tenido ocasión de desplegar esta metodología tan interesante: primero, reconocer y unir a los Estados miembros en sus aproximaciones sobre las Administraciones públicas; en segundo lugar, proponer un proyecto común con un objetivo, y en tercer lugar, proporcionar los medios, en este caso son medios de financiación de proyectos, de las reformas e inversiones del plan de recuperación o de las propias indicaciones del semestre europeo. Es decir, está generando el espacio y las dinámicas para que las Administraciones de los Estados miembros de la Unión empiecen a mirarse entre sí y podamos empezar a aprender las unas de las otras en esta estructura multinivel. Yo creo que ahí, en la comunicación ComPAct, en el plan de acción de ComPAct, hay muchísimas líneas de investigación interesantísimas e incipientes ahora mismo.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
 Sección: ENTREVISTAS
 Recibido: 28-01-2025
 Aceptado: 28-01-2025
 Publicación anticipada: 06-02-2025
 Publicado: 17-07-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11503>
 Páginas: 96-104

Referencia: Hernández-Moreno, J. y Cruz-Martínez, G. (2025). Entre la teoría y la praxis. Transformando la Administración y la gestión pública en España. Entrevista a Manuel Pastor Sainz-Pardo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 96-104. <https://doi.org/10.24965/gapp.11503>

Entre la teoría y la praxis. Transformando la Administración y la gestión pública en España. Entrevista a Manuel Pastor Sainz-Pardo

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración
 (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>
gicruz@ucm.es

RESUMEN

En esta entrevista dialogamos con Manuel Pastor Sainz-Pardo, director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), sobre varios de los temas que vertebran su trayectoria profesional, ligada en todo momento a la Administración pública y a la dirección pública profesional, en especial en el ámbito de la formación de los empleados públicos. Especialmente, a lo largo de las siguientes páginas, nos interesaremos por la misión y la visión futura del INAP como institución y organización de servicio público en cuatro grandes áreas de actividad, como son: a) el aprendizaje, la formación y perfeccionamiento de los empleados públicos; b) la selección en el marco de los nuevos procesos y cambios de paradigma en la Administración y gestión pública; c) la investigación y gestión del conocimiento y, d) el futuro de las Administraciones públicas españolas en la era digital.

PALABRAS CLAVE

Administración pública; innovación; investigación; formación; talento público; Estado; aprendizaje; selección; servicios públicos.

ABSTRACT

In this interview, we speak with Manuel Pastor Sainz-Pardo, Director of the National Institute of Public Administration (INAP), about several issues that have formed the backbone of his professional career, which has always been linked to public administration and the training of public employees. Throughout the following pages, we will focus on the mission and future vision of INAP as a public service institution and organization in four major areas of activity: a) Learning, training, and development of public employees; b) Selection of civil servants within the framework of new processes and paradigm shifts in Public Administration and Management; c) Research and knowledge management; d) The future of Spanish Public Administrations in the digital age.

KEYWORDS

Public Administration; innovation; research; training; public talent; State; learning; recruitment; public services.

INTRODUCCIÓN

Manuel Pastor Sainz-Pardo es licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, especialidad Administración Pública, tiene formación específica en Alta Dirección y Comunicación Pública y, además,

pertenece a la trigésimo séptima promoción del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Su trayectoria profesional como directivo público se ha desarrollado principalmente en la gestión de la formación de los empleados públicos, primero en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y luego en el Centro de Estudios Jurídicos (del Ministerio de Justicia), y ahora como director del INAP, tras ocupar previamente en la misma institución la Subdirección de Aprendizaje. También es autor de numerosas publicaciones en materia de Administración pública, así como de estudios sobre el pop rock desde la perspectiva politológica y de la comunicación política. Los objetivos de esta entrevista son los de transitar por los intereses que subyacen a la trayectoria vital y profesional de nuestro entrevistado, así como reflexionar en torno a los cuatro grandes temas que vertebran la acción y misión del INAP como institución de servicio público, esto es: a) el aprendizaje y la formación y perfeccionamiento de los empleados públicos; b) la selección de funcionarios en el marco de los nuevos procesos y cambios de paradigma en la Administración y gestión pública; c) la investigación y gestión del conocimiento y, d) el futuro de las Administraciones públicas españolas en la era digital.

.....
Haciendo un repaso a tu carrera académica y profesional: eres licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, especialidad en Administración Pública, tienes formación específica en alta dirección y comunicación pública, además perteneces al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. Tu trayectoria profesional ha transitado como directivo público profesional en la gestión de la formación de empleados públicos, primero en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) y luego en el Centro de Estudios Jurídicos, adscrito al Ministerio de Justicia. También has hecho tus pinitos en el ámbito más académico con la publicación de numerosos artículos en distintas revistas e instituciones, especialmente en materia de Administración pública y también sobre música popular y pop rock. Así, la primera de las cuestiones que nos gustaría plantearte es: ¿qué preocupaciones o enfoques comunes subyacen a toda esta trayectoria, tanto formativa como práctica, siempre ligada a la Administración pública y al servicio público de los diferentes organismos e instituciones?
.....

Es una pregunta difícil y muy interesante, que me hace pensar. Realmente podría contestar que el poder. Como buen politólogo, esto es fundamental: cómo funciona el poder, cómo se concibe, cómo se estructura. Por ahí va la ciencia de la Administración y, más concretamente, la teoría de la organización, no solo del Estado, sino dentro del aparato administrativo. Y luego también la comunicación, que es una manifestación del poder de alguna manera, desde el punto de vista del poder como influencia.

La música popular, esta parte que dices que te llama la atención, aunque hace mucho que no escribo sobre esto, trataba sobre *canciones políticas* o cómo en el pop rock desde los años sesenta en adelante hay una manifestación del poder en las letras, que son de ámbito popular y, por tanto, nos llegan y están en la conversación, en el espacio público, que diría Habermas.

Quizás sería eso, el poder y sus diversas manifestaciones y lógicamente su plasmación en la Administración. Ya más recientemente, me he volcado en un estudio más sistemático y de *practitioner*. También siento la necesidad de conocer lo que hago como miembro de la función pública directiva y sus manifestaciones. Por ahí surge la idea de la Escuela de Alta Dirección Pública del Estado, más reciente, ya en el INAP. Creo que este podría ser el hilo conductor que responde a tu pregunta.

.....
Después de este aterrizaje del cómo y el porqué de tu carrera personal y profesional hasta prácticamente el día de hoy, cuando hace apenas unas semanas has tomado la dirección de este nuevo puesto, podríamos decir que es casi continuista con tu trayectoria anterior y que es casi un paso lógico. Hemos estructurado la entrevista en cuatro grandes bloques. El primero tiene que ver quizá con el que más relación tiene con tu pasado más próximo: el aprendizaje dentro del INAP, la formación y el perfeccionamiento de los empleados públicos. En este sentido, te lanzamos una pregunta: como nuevo director del INAP, y dado tu bagaje previo en otros organismos e instituciones muy relevantes para los ámbitos de la ciencia política, la ciencia de la Administración y las políticas públicas, ¿qué visión tienes sobre la evolución necesaria en la formación de los empleados públicos?
.....

No es una pregunta fácil de responder de manera sencilla. Lo primero: ciertamente podemos hablar de que todavía hay mucha gente que, casi como si fuera un rasgo de cómo era la formación hace veinte años,

sigue hablando de cursos de formación, en términos de que hacer formación es importante, es necesario, «tengo que hacer un curso». Sin embargo, hay otra forma de ver que se va imponiendo, como va llegando el día a esa noche y la va llenando de luz poco a poco, y esa es la misión que tenemos en los centros de formación como el INAP.

Vamos invitando a todos los gestores públicos a entender que sí, que eso no es que no sea correcto, pero hay una forma de verlo desde el otro lado y que es más eficaz para los objetivos que tenemos: entender que es un aprendizaje. Es lo que llamamos, y así lo publicamos en un libro colectivo en el que participé, *Hacia el aprendizaje más allá de la formación* (2023, INAP). La tesis de ese libro, y la que quiero resumir ahora, es que no es una cuestión pasiva o transmisiva en la que una persona se sienta y diga «explícame lo que tengo que saber», sino que yo tengo la actitud constante de aprender porque tengo que adaptarme a circunstancias cambiantes. Esto acompaña a cómo los contextos político, económico y administrativo van cambiando, y estos contextos son los que te imponen la necesidad de estar actualizándote constantemente.

La forma más fácil de verlo es porque las tecnologías van exigiendo nuevas habilidades, nuevas competencias. Y este es el tercer hito de esta evolución: ese aprendizaje tiene que ser adquiriendo competencias profesionales fácilmente transmisibles al puesto de trabajo. O no necesariamente porque, a lo mejor, el ámbito directivo es una cuestión más amplia o humanística, si quieres, pero está ahí la necesidad de tener una actitud activa hacia lo que te exige tu puesto de trabajo y tu contexto.

Por eso nos esforzamos en describir un *ecosistema de competencias* para que sea una referencia para la profesionalización y una pauta para la política de formación. Ahí hablamos de la política pública de formación, pero formación y aprendizaje que van de la mano porque realmente todas las personas adultas profesionales debemos tener claro hoy por hoy que el superpoder que tenemos es la capacidad de adaptarnos a las circunstancias. Bien sea un jefe o una jefa nueva que introduce criterios nuevos de actuación, o cosas que eran interesantes y dejan de serlo y ahora te demandan otras líneas más fuertes, o que el nuevo gobierno introduce lineamientos distintos para las políticas en general. O, en fin, algo que suscita la necesidad de, por ejemplo, hablar de análisis de la información orientado en datos. Esto es algo que no estaba en el contexto formativo inicial de hace unos años y ahora deberíamos tenerlo todos, incluso poder hablar del directivo público digital. A eso hay que llegar, no es que yo me espere y que me lo den.

Quizás con esta imagen se puede resumir o contestar tu pregunta de dónde tenemos que llegar. Por eso los centros de formación y la política de formación, sea quien sea, sea generalista o especializada, debe promover esta forma de estar en la Administración. Creo que es lo que al final tenemos que hacer, no tanto ofrecer cursos, cursos, cursos; gestionamos, ejecutamos, evaluamos y lo contamos. Es algo distinto.

Entonces ahí es donde ya, a lomos de ese caballo, es cuando podemos proyectar transformación y por eso el INAP es un *think tank* o un centro que conecta plenamente con las políticas de transformación que preconiza el *Consenso por una Administración abierta* del Laboratorio de Innovación Pública. Veremos en todos los grupos que se habla habitualmente de formación, formación por competencias que se basa en un aprendizaje continuo, en itinerarios de carrera. Ya viene ahí toda la artillería que tiene la política de formación al servicio de un objetivo mayor que desde luego no es, y cierro como empezaba, hacer un curso que nace y muere, sino que es todo lo que hemos estado comentando.

.....
Ligado directamente con esto, y ya has apuntado algunas de las líneas y temas centrales o nucleares, el INAP gestiona así grandes programas formativos. Como lo has dejado caer, pero concretando un poco más, ¿cuáles consideras, más allá de la relevancia contextual o específica de cada uno de ellos, que son los principales retos en la formación de directivos públicos en la actualidad? En un contexto donde existen problemas complejos, problemas intergubernamentalmente complejos, problemas intersectorialmente complejos, problemas tediosos, como denominan algunos, con difícil solución desde el punto de vista unilateral, difícil solución desde el punto de vista de un único centro de toma de decisión, también desde el punto de vista de la necesaria complicidad social.
.....

Bueno, pues lo primero que te diría es que hemos tratado de responder a esto y muchas otras preguntas y retos en la nueva Estrategia de Aprendizaje 2025-2028. Os invito a conocerla. Cuando se publique esta entrevista ya tendrá más de un mes de vida y estará plenamente disponible a través de nuestro sitio web. Es un documento complejo, no es un plan estratégico, sino una estrategia, un planteamiento de qué contexto tenemos, cómo nos afecta, qué respuesta da el INAP de la mano con otros actores.

Esto es muy relevante, con lo cual la respuesta que yo te puedo dar puede ser mía, pero la que da la estrategia es de muchas personas interesadas a las que hemos querido implicar en su elaboración. Por eso pensamos en el primer reto —nosotros asumimos esta pregunta en primera persona— y decimos que la respuesta a los desafíos profesionales de la dirección pública no se puede dar individualmente, hay que hacerlo con los *stakeholders* e integrarlos en una respuesta conjunta, no solo para que tenga más legitimidad, sino para que se garantice mejor su eficacia.

Ahora ya sí que te digo mi opinión y voy a recurrir al profesor José Antonio Marina y a su último libro *Historia universal de las soluciones*, que tuvimos el privilegio de tenerle aquí en octubre de 2024, en una matinal de la Escuela de Alta Dirección Pública del Estado, dirigido a un buen número de miembros de la dirección pública profesional de la Administración del Estado. En su libro habla de las «aporías», que es la forma más bonita de traducir los «wicked problems». Es decir, problemas que no tienen solución, literalmente, y eso nos encontramos habitualmente, pero aun así él aboga por un directivo o una gestión heurística, es decir, orientada a las soluciones.

Eso es lo que a mí me interesa tratar de incentivar. ¿Cómo se solucionan las aporías o, al menos, los problemas complejos de la dirección pública en las Administraciones públicas? Con conexión con otra gente que está trabajando en problemas similares. Y no es tanto conocer el artículo tal o la competencia técnica cual, que sí, vamos a pensar que ese es el bagaje mínimo de los profesionales de alto nivel, sino la actitud solucionadora. Para eso, como dice el profesor Marina, hay que identificar el problema como problema, no como conflicto. Esto es interesante filosóficamente, cómo identificar y poder caracterizar el problema y luego buscar una solución.

Y para esta solución, hoy por hoy, en la complejidad o, incluso, en entornos de incertidumbre, es fundamental encontrar el apoyo, la red que te permite buscar soluciones válidas, estables o legitimadas por la propia acción colectiva. Y esto es el INAP. Si me pides una definición del INAP, es una red que te favorece esto, que te lo pone delante y es gente que entra y sale, que está ahí, que es una red de profesionales y que trata de resolver los problemas de una manera colectiva, con inteligencia colectiva, si quieres. Aquí me refiero a Mario Rey, que escribió hace un par de años un libro muy interesante sobre este tema.

.....
Otro elemento central en la actividad y el día a día del INAP tiene que ver con los cambios tecnológicos y los desafíos que estos presentan para la Administración pública: hablamos del teletrabajo, de los pros y los contras, incluso de la trampa del teletrabajo. En este sentido, y hablando de aprendizaje, es evidente que la formación en la Administración electrónica se ha vuelto un aspecto crucial. Por ello, queríamos trasladarte una pregunta: ¿cómo está adaptando el INAP su oferta formativa y sus diferentes programas, todo esto que nos has venido contando, para responder precisamente a las necesidades de digitalización de la Administración?

Bueno, me vuelvo a referir necesariamente a ese ejercicio que es la nueva Estrategia de Aprendizaje, que aprende de la anterior y donde teníamos el programa de desempeño general, y ahí estaban metidas todas las actividades de desarrollo de competencias digitales. Habíamos definido en 2021 la adaptación del marco de competencias digitales de la Comisión Europea (DigComp) al ámbito de los empleados y empleadas públicas, que hemos ido actualizando y, además, están ahí todas las actividades de ofimática y de ciberseguridad, es decir, que había, hay ya actividades, esto no es nuevo.

Lo relevante es cómo empaquetas todo eso y comunicativamente lo transmites a todo tu público diana —que son las personas que trabajamos en la Administración— esta oferta formativa para proyectar la necesidad de seguir o de no perder comba con los tiempos, con esto que estabas diciendo, estas necesidades o esta obligación de estar actualizado al máximo.

Entonces, al final hemos decidido en este proceso de elaboración que la próxima estrategia debe tener su programa TIC especialmente. Ahí es donde está aglutinado todo esto, incluidos los temas de inteligencia artificial, por supuesto. Pero fíjate que no es una cuestión de que formemos solamente a superprofesionales TIC, que los tenemos y muy buenos y gracias a ellos la Administración electrónica en España es una realidad —voy a citar mi carpeta ciudadana del que soy un gran admirador y que nos muestra que la transformación digital es posible en versión servicio público, lo que está intramuros ofrecerlo extramuros de una manera eficiente—, sino que creo que hay que poner de manifiesto que cada persona en la Administración tiene que tener una sensibilidad, igual que hacia la igualdad o hacia cuestiones medioambientales o de sostenibilidad hacia los servicios públicos digitales o cómo manejarse en entornos digitales.

Lógicamente, las responsabilidades varían si es una persona auxiliar, administrativa, en fin, lo que sea, que tiene unas tareas más circunscritas a un ámbito de apoyo, o a las funciones directivas donde este elemento no puede faltar ya hoy en día. Y hacemos mal si ponemos una línea y decimos no, esto es una cosa de los TIC y yo pues... soy jurista o cualquier profesión dentro de las funciones del Estado. Creo que sería un error y creo que poco a poco vamos transmitiendo esta idea y por eso, volviendo a lo que decía antes el INAP y su estrategia de aprendizaje, en este caso no se trata de «te ofrezco un curso de Word», sino «aprende a manejar procesadores de textos para conseguir el objetivo de redactar un informe correctamente» o Excel para hacer una tabla dinámica, no es «quince horas de Excel, te lo certifico, venga, al curso, qué suerte, a ver si promocionas», sino qué sabes hacer y cómo podemos ayudarte a que desarrolles esa competencia.

Esto es lo que proyecta dentro del ecosistema competencial del INAP específicamente el marco de competencias digitales y el de teletrabajo, que son primos hermanos de alguna manera. Por lo tanto, es fundamental que todos vayamos desarrollando competencias digitales y esto es, además, una tendencia que se ve en el resto de Europa y, si me apuras, en todo Occidente; así se ve en los foros de estas cuestiones de las que estamos hablando de la política de formación.

Y me gustaría lanzar un mensaje a todo el personal directivo: no vale encasillarse en que «yo soy jurista» o «gestor de no sé qué». El componente digital es transversal y no puede faltar en nadie, por lo menos para entender qué es lo que quieres. Es decir, no se te pide que programes, sino que entiendas el entorno digital y puedas pedir o transmitir tus necesidades para conseguir la transformación digital.

.....

El segundo gran bloque o segundo pilar de actuación del INAP es la selección de empleados públicos, de los funcionarios. Es una evidencia que se ha experimentado en la propia práctica de la Administración y gestión pública, pero también los teóricos, los académicos, los expertos o la gente que se dedica más al ámbito de la reflexión de la Administración pública han evidenciado los nuevos procesos y cambios de paradigma en el reclutamiento de los profesionales, un poco a la luz del cambio de contexto en el que se desarrolla su propia actividad; por ejemplo, el tema de la incorporación de las nuevas tecnologías, de herramientas de inteligencia artificial, de análisis de big data, etc. En este sentido, queremos preguntarte: ¿qué innovaciones consideras necesarias en los sistemas de acceso a la función pública tanto en el nivel central como en el nivel autonómico y el nivel local?

.....

Dejadme que hagamos un paréntesis para añadir una línea a la respuesta anterior que me parece que cerraría muy bien: no en vano el INAP ahora está adscrito al Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, es decir, que todo lo que acabo de decir converge estratégicamente en la definición del ministerio en el que estamos y que sus líneas dentro del *Consenso por una Administración abierta* subrayan la inversión en las capacidades, y esto contribuye a ese objetivo mayor.

Y ahora sí, voy a la pregunta que me hacías sobre selección. Bueno, pues aquí también tenemos una estrategia de selección que hemos publicado hace poco, y es la primera vez que el INAP tiene una estrategia de selección. Hemos querido hacer un ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas y decir: esto es lo que queremos hacer, esto es lo que vamos a hacer y esto es lo que estamos haciendo.

Y ahí hay una serie de líneas que tienen que ver con la digitalización de los procesos selectivos, con la mejora de la experiencia de las personas opositoras, con la mejora de la experiencia de las personas que forman parte de los órganos de selección, con la mejora de la calidad de los procesos selectivos, con la mejora de la eficiencia de los procesos selectivos, con la mejora de la transparencia de los procesos selectivos, con la mejora de la igualdad de oportunidades en los procesos selectivos, con la mejora de la accesibilidad de los procesos selectivos, con la mejora de la sostenibilidad de los procesos selectivos.

Y todo esto lo estamos haciendo con una serie de medidas que están recogidas en la estrategia y que están siendo implementadas. Por ejemplo, hemos puesto en marcha un sistema de gestión de los procesos selectivos que permite que las personas opositoras puedan presentar sus solicitudes de manera telemática, que puedan consultar el estado de su solicitud, que puedan consultar sus calificaciones, que puedan consultar los resultados de los ejercicios, que puedan consultar las plantillas de corrección, que puedan consultar las actas de los tribunales, que puedan consultar las resoluciones que se van publicando.

También hemos puesto en marcha un sistema de gestión de los órganos de selección que permite que las personas que forman parte de los tribunales puedan gestionar toda la documentación de manera

telemática, que puedan firmar las actas de manera electrónica, que puedan consultar la documentación que necesitan, que puedan comunicarse entre ellos de manera telemática.

Lo estamos haciendo con una visión de futuro, pensando en que los procesos selectivos tienen que ser cada vez más eficientes, más transparentes, más accesibles, más sostenibles, más igualitarios. Y para ello estamos trabajando en una serie de líneas que tienen que ver con la digitalización de los procesos selectivos, con la mejora de la experiencia de las personas opositoras y de las personas que forman parte de los órganos de selección.

Pero también estamos trabajando en la mejora de la calidad de los procesos selectivos, en la mejora de la eficiencia, en la mejora de la transparencia, en la mejora de la igualdad de oportunidades, en la mejora de la accesibilidad y en la mejora de la sostenibilidad. Y todo esto lo estamos haciendo con una visión de futuro, pensando en que los procesos selectivos tienen que ser cada vez mejores.

Y en este sentido, quiero destacar que estamos trabajando en tres grandes líneas de actuación. Primero, la modernización de las pruebas. Estamos revisando el contenido de los temarios, la forma de evaluar, incorporando nuevas metodologías y tecnologías. Por ejemplo, estamos introduciendo casos prácticos más cercanos a la realidad profesional, evaluación de competencias digitales y habilidades blandas, y explorando el uso de herramientas digitales para la realización de pruebas. Segundo, la agilización y simplificación de los procesos. Hemos implementado la sede electrónica para todos los trámites, estamos reduciendo los tiempos entre ejercicios y trabajando en la coordinación entre diferentes Administraciones para hacer los procesos más eficientes. Y tercero, la transparencia y accesibilidad. Todos nuestros procesos están siendo documentados y publicados de manera clara, con información detallada y disponible para todos los candidatos. Además, estamos trabajando en medidas para garantizar la igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal. Un aspecto importante que quiero mencionar es que estos cambios no son solo tecnológicos. Estamos también formando a los miembros de los tribunales en nuevas metodologías de evaluación, en el uso de herramientas digitales y en la importancia de la transparencia y la objetividad en los procesos.

Todo esto lo estamos haciendo manteniendo los principios fundamentales de mérito y capacidad, que son la base de nuestro sistema de selección. No se trata de hacer las cosas más fáciles, sino de hacerlas mejor, de manera más eficiente y adaptada a las necesidades actuales de la Administración pública. Y aquí me gustaría hacer un inciso importante sobre el tema de la inclusión y la diversidad. Estamos muy comprometidos con garantizar que nuestros procesos selectivos sean verdaderamente inclusivos. Esto significa no solo asegurar la accesibilidad física y digital para personas con discapacidad, sino también trabajar en eliminar cualquier barrera invisible que pueda estar limitando la diversidad en el acceso a la función pública. Por ejemplo, estamos revisando el lenguaje que utilizamos en nuestras convocatorias para que sea más inclusivo, estamos adaptando nuestros procesos para personas con diferentes tipos de discapacidad y estamos trabajando en programas de *mentoring* y acompañamiento para grupos tradicionalmente subrepresentados en la Administración pública. También estamos muy atentos a la brecha digital y generacional. No queremos que la digitalización de los procesos se convierta en una barrera para nadie. Por eso, mantenemos canales de atención presencial y telefónica, y ofrecemos formación y apoyo para el uso de las herramientas digitales.

Un tema que me parece fundamental mencionar es la territorialidad. Estamos trabajando para que los procesos selectivos sean accesibles desde cualquier punto del territorio. La digitalización nos está ayudando mucho en esto, permitiendo realizar algunos trámites y pruebas de manera descentralizada, lo que facilita la participación de personas de todas las comunidades autónomas. Y, por último, pero no menos importante, estamos poniendo mucho énfasis en la evaluación continua de nuestros procesos. Recogemos *feedback* de los candidatos, de los miembros de los tribunales, de las organizaciones sindicales, y utilizamos estos datos para mejorar constantemente nuestros procedimientos.

Y ahora me gustaría abordar un tema que considero crucial: la atracción de talento. No se trata solo de modernizar los procesos selectivos, sino también de hacer que la Administración pública sea un destino atractivo para los mejores profesionales. En este sentido, estamos trabajando en varias líneas: primero, en mejorar la comunicación y la imagen de la función pública. Queremos que la sociedad conozca mejor el valor y la importancia del servicio público, las oportunidades de desarrollo profesional que ofrece y el impacto real que tiene en la vida de los ciudadanos. Segundo, estamos desarrollando programas específicos para atraer perfiles especializados, especialmente en áreas tecnológicas y digitales. Sabemos que competimos con el sector privado por este tipo de talento y necesitamos ser creativos en nuestras estrategias de atracción. Tercero, estamos poniendo especial énfasis en atraer talento joven. Hemos puesto en marcha programas de prácticas, colaboraciones con universidades, y estamos trabajando en hacer más atractivas las condiciones de entrada a la función pública para los jóvenes profesionales.

También estamos trabajando en la retención del talento. No se trata solo de atraer buenos profesionales, sino de mantenerlos motivados y comprometidos. Para ello, estamos desarrollando planes de carrera más flexibles, mejorando las oportunidades de formación continua, y trabajando en la modernización de los entornos de trabajo. Y todo esto lo hacemos sin perder de vista que el objetivo final es mejorar el servicio público. Necesitamos profesionales comprometidos, preparados y motivados para afrontar los retos actuales y futuros de la Administración pública. Y aquí quiero hacer una reflexión importante sobre el futuro de la Administración pública. Estamos en un momento de transformación profunda, donde la digitalización, la inteligencia artificial y las nuevas formas de trabajo están cambiando radicalmente la manera en que prestamos servicios públicos.

Por eso, cuando hablamos de selección y formación no podemos pensar solo en el presente, sino que debemos anticiparnos a las necesidades futuras. Estamos diseñando perfiles profesionales que puedan adaptarse a estos cambios, que tengan las competencias necesarias para trabajar en entornos cada vez más digitales y complejos. Un ejemplo concreto es la incorporación de competencias en gestión del cambio y en innovación pública. Ya no basta con conocer la normativa y los procedimientos; necesitamos profesionales que sean capaces de pensar de manera creativa, de proponer soluciones innovadoras, de trabajar en equipos multidisciplinares.

También estamos muy atentos a las tendencias internacionales. Participamos activamente en redes y foros europeos e internacionales donde compartimos experiencias y aprendemos de las mejores prácticas de otros países. Esto nos permite estar al día de las últimas tendencias en gestión pública y adaptarlas a nuestro contexto. Y todo esto lo hacemos sin perder de vista nuestra responsabilidad con la sociedad. La Administración pública debe ser un ejemplo de modernización, de eficiencia y de servicio público. Por eso, todos estos cambios que estamos implementando tienen como objetivo final mejorar el servicio que prestamos a los ciudadanos.

Y para cerrar este tema, me gustaría compartir algunos datos concretos sobre los avances que hemos logrado hasta ahora: en el último año, hemos conseguido reducir los tiempos medios de los procesos selectivos en un 30 %. La digitalización de los trámites ha sido clave en esto, permitiendo una gestión más ágil y eficiente. Hemos aumentado significativamente la satisfacción de los candidatos con nuestros procesos. Las encuestas muestran una mejora del 40 % en la valoración de la experiencia del usuario desde que implementamos las nuevas herramientas digitales. El número de solicitudes presentadas de forma telemática ha superado el 95 % del total, lo que demuestra que la transformación digital está siendo bien acogida por los aspirantes. Pero también somos conscientes de los retos que tenemos por delante. La transformación de la Administración pública es un proceso continuo que requiere compromiso, recursos y, sobre todo, una visión clara de hacia dónde queremos ir. Por eso, estamos trabajando en un plan estratégico a cinco años vista que incluye: 1) la implementación completa de un sistema de evaluación por competencias; 2) la incorporación de la inteligencia artificial en determinadas fases de los procesos selectivos; 3) el desarrollo de nuevos modelos de pruebas más adaptados a las necesidades reales de los puestos, y 4) la creación de un observatorio de tendencias en selección y formación pública. Todo esto con el objetivo de construir una Administración pública más moderna, eficiente y cercana al ciudadano.

.....

El tercer pilar fundamental de la actuación del INAP es la investigación y el conocimiento en (y de) la Administración pública. El INAP cuenta con una importante actividad editorial y de investigación. ¿Cuáles considera que son las principales líneas de investigación que se ha de potenciar y desarrollar en los próximos años?

.....

El INAP no solo es un centro de formación y selección, sino también un centro de pensamiento y generación de conocimiento. Tenemos una importante labor de investigación y difusión del conocimiento sobre Administración pública, que se materializa en varias líneas de actuación. Primero, nuestra actividad editorial. Publicamos regularmente estudios, investigaciones y trabajos académicos sobre Administración pública. Nuestra revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) es un referente en el sector y llevamos décadas contribuyendo a la generación y difusión del conocimiento en este ámbito.

Segundo, nuestros programas de investigación. Colaboramos con universidades y centros de investigación, financiamos proyectos de investigación y tesis doctorales sobre temas relacionados con la Administración pública y organizamos seminarios y jornadas de debate.

Tercero, nuestro papel como centro de documentación y biblioteca especializada en Administración pública. Tenemos uno de los fondos documentales más importantes de España en esta materia, que ponemos a disposición de investigadores, funcionarios y ciudadanos interesados.

Y cuarto, nuestra función como observatorio de la Administración pública. Realizamos estudios y análisis sobre las tendencias y cambios en la Administración pública, tanto a nivel nacional como internacional, que nos permiten anticipar necesidades y proponer mejoras.

En este ámbito de la investigación y el conocimiento estamos poniendo especial énfasis en algunas áreas que consideramos estratégicas, como la transformación digital de las Administraciones públicas. Estamos estudiando el impacto de las nuevas tecnologías, la inteligencia artificial y el *big data* en la gestión pública, así como las mejores prácticas y casos de éxito en este campo. También la innovación pública. En este sentido, investigamos nuevas formas de prestar servicios públicos, metodologías ágiles, diseño de servicios centrado en el usuario y otras tendencias innovadoras en la gestión pública.

Otro tema central es el gobierno abierto y la transparencia. Analizamos cómo hacer las Administraciones más transparentes, participativas y colaborativas, estudiando experiencias nacionales e internacionales. Y, por último, también estamos especialmente interesados en la gestión del conocimiento en las Administraciones públicas. Esto es fundamental porque las Administraciones generan muchísimo conocimiento que necesita ser gestionado adecuadamente para no perderse y poder ser aprovechado. Un aspecto importante que quiero destacar es nuestra apuesta por la difusión abierta del conocimiento. Cada vez más publicaciones nuestras están disponibles en acceso abierto, y estamos trabajando en mejorar nuestra presencia digital para llegar a más personas interesadas en estos temas. También estamos fortaleciendo nuestras redes de colaboración, tanto a nivel nacional como internacional. Participamos en redes de escuelas e institutos de Administración pública, en proyectos de investigación internacionales, y mantenemos convenios con numerosas instituciones académicas y de investigación.

En este punto, me gustaría destacar algo que considero fundamental: la conexión entre investigación, formación y práctica administrativa. No queremos que la investigación se quede en un ejercicio puramente académico, sino que busquemos que tenga una aplicación práctica y que contribuya a mejorar realmente el funcionamiento de las Administraciones públicas. Por eso, estamos trabajando en varios proyectos que buscan tender puentes entre estos ámbitos. Primero, estamos desarrollando un programa de investigación-acción, donde los propios funcionarios públicos participan en proyectos de investigación sobre sus áreas de trabajo, combinando el rigor académico con el conocimiento práctico. Segundo, hemos puesto en marcha el Laboratorio de Innovación Pública, espacio donde se pueden probar nuevas ideas y soluciones antes de implementarlas a gran escala. Tercero, estamos creando comunidades de práctica que reúnen a profesionales, investigadores y expertos en diferentes ámbitos de la gestión pública para compartir conocimientos y experiencias.

También quiero mencionar nuestro compromiso con la evaluación de políticas públicas. Estamos desarrollando metodologías y herramientas para evaluar el impacto real de las políticas y programas públicos, algo que consideramos fundamental para la mejora continua de la administración. Y, por último, pero no menos importante, estamos trabajando en la digitalización de todo nuestro fondo documental y en la creación de una plataforma de conocimiento que facilite el acceso y la difusión de todo este material.

.....
Para concluir, nos gustaría conocer su visión de futuro para el INAP. ¿Cómo visualiza la Administración pública española en los próximos cinco-diez años y qué papel puede jugar España en la modernización de las Administraciones públicas a nivel internacional?
.....

Vemos el INAP como un «centro de excelencia» (así lo denomina la Comisión Europea en la Comunicación ComPAct) en la modernización y transformación de la Administración pública española, que combina tres elementos fundamentales: la innovación en la formación y selección de empleados públicos, proponiendo adaptaciones constantemente a las nuevas necesidades y utilizando las mejores herramientas y metodologías disponibles; la generación y difusión de conocimiento sobre Administración pública, contribuyendo al debate y a la mejora continua de nuestras instituciones, y el compromiso con el servicio público y la sociedad, trabajando siempre con el objetivo final de mejorar los servicios que prestamos a la ciudadanía.

En este sentido, nuestros próximos pasos incluyen:

- La consolidación y desarrollo del Laboratorio de Innovación Pública como un centro de innovación pública de ideas y espacio de experimentación heurístico.
- El desarrollo de nuevos programas formativos en áreas emergentes como inteligencia artificial, análisis de datos y transformación digital.
- El fortalecimiento de nuestras redes nacionales e internacionales para compartir conocimientos y mejores prácticas. Así, participaremos en todos los foros posibles.
- La modernización completa de nuestras infraestructuras tecnológicas para dar mejor servicio.

Todo esto con un objetivo claro: contribuir a construir una Administración pública más moderna, eficiente y cercana a los ciudadanos, capaz de responder a los retos del siglo XXI. Y, como reflexión final, quiero enfatizar que todo este proceso de transformación y modernización no es solo una cuestión técnica o administrativa. Es, fundamentalmente, un cambio cultural que requiere el compromiso y la participación de todos los actores involucrados. Necesitamos directivos públicos comprometidos con la innovación y el cambio, empleados públicos dispuestos a formarse continuamente y adaptarse a nuevas formas de trabajo, una cultura organizativa que fomente la innovación, la colaboración y la mejora continua, y una visión clara de hacia dónde queremos ir como Administración pública. Pero, sobre todo, contamos con el mejor equipo posible en el INAP: más de doscientas empleadas y empleados públicos, un personal muy comprometido con estos objetivos, al que quiero agradecer su trabajo.

El INAP está comprometido con liderar este cambio, pero somos conscientes de que solo podremos hacerlo trabajando en red, colaborando con otras instituciones y aprendiendo constantemente. Por eso, invito a lectoras y lectores a que se sumen a este proceso de transformación, a que participen en nuestras actividades, a que nos hagan llegar sus ideas y propuestas y a que trabajemos juntos por una Administración pública mejor. Porque, al final, lo que está en juego es la calidad de los servicios públicos que prestamos a los ciudadanos y la capacidad de nuestra Administración para responder a sus necesidades y expectativas.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 38, julio de 2025
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 14-05-2025
 Modificado: 19-05-2025
 Aceptado: 19-05-2025
 Publicado: 17-07-2025
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11540>
 Páginas: 105-108

Referencia: Torres-Lajo, M. (2025). M. Jae Moon y Dong-Young Kim: Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 38, 105-108. <https://doi.org/10.24965/gapp.11540>

M. Jae Moon y Dong-Young Kim: Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach

Torres-Lajo, Manuel

Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3085-1394>

manuelpt@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Candidato a doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Consumer Affairs por la Universidad Técnica de Múnich (TUM) y economista por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) de Lima. Sus líneas de investigación se encuentran en la intersección de la economía, las ciencias del comportamiento y las ciencias políticas.

RESUMEN

Recensión del libro editado por M. Jae Moon y Dong-Young Kim, *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach*, Routledge, 2025, 332 pp.

PALABRAS CLAVE

Respuestas de política; COVID-19; pandemia; América del Norte; Europa; Asia-Pacífico; Sudeste Asiático.

ABSTRACT

Review of the book edited by M. Jae Moon and Dong-Young Kim, *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach*, Routledge, 2025, 332 pp.

KEYWORDS

Policy responses; COVID-19; pandemic; North America; Europe; Asia-Pacific; Southeast Asia.

La pandemia de la COVID-19 supuso una disrupción histórica para todos los países del mundo, tanto en términos sanitarios como sociales, económicos y políticos. Una circunstancia inédita en tiempos recientes que puso en evidencia la mucha o poca preparación que los países tenían para afrontar situaciones límite, así como las diferencias estructurales en materia de recursos con los que contaban para ello. Así, aunque el virus no hizo distinción alguna en su expansión por el mundo, la forma en la que hicieron frente a la crisis los Gobiernos y sus habitantes sí pudo influir en el impacto final de la COVID-19 en sus territorios.

Este libro, titulado *Policy responses to the COVID-19 pandemic: an international comparative approach* (Moon y Kim, 2024), es una compilación de nueve artículos de nueve países diferentes en los que se revisa y reflexiona sobre las medidas de política implementadas por los gobiernos de dichos países para hacer frente a la pandemia de la COVID-19. El periodo de estudio de todos los capítulos abarca siempre el año 2020, aunque en algunos casos se extiende al 2021 y 2022. Los editores de este volumen, los profesores surcoreanos M. Jae Moon y Dong-Young Kim, son especialistas en Administración pública y en políticas de desarrollo, respectivamente, con experiencia comprobada en el sector académico, privado y gubernamental.

El libro se estructura en once capítulos: nueve dedicados a cada uno de los países en estudio y dos –el de introducción y el de conclusiones– elaborados por los editores. Los países en estudio fueron Alemania, Suecia, Finlandia, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Japón, Corea, Tailandia y Vietnam. Cada uno de estos capítulos fue elaborado por investigadores y profesionales en temas afines a las políticas públicas, vinculados a instituciones educativas o gubernamentales de sus respectivos países. La selección de estos países (tres europeos, uno norteamericano, uno oceánico y cuatro de Asia) no fue al azar, en tanto cada uno de estos países tuvo respuestas de política a la pandemia diferentes. Los motivos son variados e incluyen, aunque no se limitan, razones culturales, ideológicas, de organización burocrática, ubicación geográfica, o experiencias pasadas con epidemias como el SARS y el MERS.

Para comenzar, el capítulo sobre Alemania (Franzke y Kuhlmann, 2024) destaca la preparación que el país tuvo para hacer frente a una crisis sanitaria de estas proporciones, pero que se limitó solo a la cuestión sanitaria. La organización político-administrativa del país hizo que al inicio tuvieran que establecerse mecanismos de coordinación entre el Estado central y los estados federales (Länder) para el dictado de medidas de política y así evitar tener diferentes políticas en cada uno. Esta descoordinación inicial perjudicó el objetivo inicial de aplanar la curva, aunque fue corregido en un periodo breve al delegar el cumplimiento de las medidas a cada estado federal, así como apostando por una estrategia de rastreo, pruebas masivas y cuarentenas.

En el capítulo sobre Suecia se detalla el porqué de su aproximación divergente: a comparación del grueso de países de Europa Occidental, Suecia optó por un enfoque mucho menos restrictivo debido a cuestiones legales, políticas, y culturales (Dahlström y Lindvall, 2024). Legales y políticas porque la burocracia sueca es pequeña, con autoridades administrativas con una independencia protegida por la Constitución, así como una inexistente base legal para decretar, por ejemplo, un confinamiento nacional al inicio de la pandemia. Y culturales en tanto se apeló al buen criterio de los ciudadanos, quienes respondieron informándose y cumpliendo las recomendaciones. No obstante, a medida que avanzó la pandemia tuvieron que imponer medidas más restrictivas, las cuales, según una comisión investigadora, pudieron haberse hecho en los primeros meses, cuando el Parlamento aprobó enmiendas temporales a la Constitución que otorgaban facultades extraordinarias al Gobierno para ello.

Finlandia, al igual que Alemania, implementó una política intensiva en rastreo de casos a través de pruebas. Pero a diferencia de los alemanes y de buena parte del mundo, el marco legal finlandés permitió que no se violaran los estándares democráticos y constitucionales al introducir medidas de emergencia contra la pandemia, pese a las protestas de algunos sectores (Ahonen, 2024). Con ello, el Gobierno buscó que se mantuviera, desde lo político, una deliberación que contribuyese a la innovación social en la búsqueda de soluciones, y así evitar el agrandamiento de las autoridades públicas.

En el capítulo de los Estados Unidos se muestra cómo los componentes político e ideológico pueden moldear la respuesta a una crisis sanitaria. La Administración Trump en el Gobierno central en 2020 minimizó sustancialmente el riesgo de la pandemia, pese a lo que la evidencia científica sugería, en buena medida por intereses partidistas y electorales. Ante la falta de una coordinación central, cada estado adoptó sus propias medidas, generando una suerte de cincuenta países diferentes dentro de un solo país con cincuenta tipos de riesgos diferentes y cincuenta estrategias diferentes. Esto explica el elevado número de casos y fallecidos, lo cual solo se frenó con la vacunación, coordinada centralmente por la nueva Administración Biden, que asumió en enero de 2021. También la autora (Comfort, 2024) destaca el fuerte impacto económico de la pandemia en las poblaciones de ingresos más bajos y en las minorías, que estuvieron además sobrerrepresentadas en las cifras de contagios y fallecidos.

Esto último también se vio en Nueva Zelanda, donde el impacto sobre las comunidades nativas, tanto en materia sanitaria como económica, fue significativo. Ello pese a que se tomaron medidas para protegerlos en el marco de una estrategia general de eliminación del virus. El Gobierno usó su ventaja geográfica de ser una isla para aplicar esta estrategia, implementando medidas bastante restrictivas. Pese a esto último, el liderazgo fuerte del Gobierno neozelandés, que basó sus decisiones en la evidencia científica y una comunicación efectiva a sus ciudadanos, logró su cometido, permitiendo a la mayoría de las industrias del país volver a operar. No obstante, el impacto económico fue significativo, particularmente en el sector turístico internacional. Pese al éxito en aplanar la curva, los autores (Henderson y Withers, 2024) consideran que este país fue reactivo, pues no estaba adecuadamente preparado para una pandemia de estas dimensiones, por lo que las medidas se adoptaron cuando ya habían sucedido algunos casos.

Corea del Sur, junto con los otros países asiáticos estudiados (excepto Japón), tuvo experiencias pasadas con el SARS y el MERS. Ello lo ayudó a estar mejor preparado para afrontar la COVID-19. Su respuesta

fue ágil y flexible según los autores, intensiva en pruebas y en el uso de las TIC para difundir la información de forma transparente. Aunque no hubo confinamientos, sí hubo restricciones de funcionamiento de negocios. La población respondió a estas recomendaciones gubernamentales, cumpliéndolas y ayudando en su difusión. No obstante, pese a empoderar a los Gobiernos locales para que tomaran sus propias decisiones, el Gobierno central trató de que estos siempre siguieran su línea, aunque sus criterios no estuvieran siempre respaldados por evidencia científica. Por otra parte, los médicos y enfermeras se movilizaron rápidamente para ayudar a controlar los primeros clústeres detectados, así como para adaptar espacios para tratar casos leves, evitando el colapso hospitalario. Por ello, los autores (Ko y Cho, 2024) destacan el componente social y comunitario en la respuesta.

Aunque lo hizo mejor que la mayoría de los países occidentales, Japón, con su respuesta cautelosa pero algo rígida y lenta, no logró contener los casos como otros países del Asia-Pacífico. Los autores (Suzuki y Sakuwa, 2024) consideran que el Gobierno japonés antepuso inicialmente algunos intereses económicos, como la celebración de los Juegos Olímpicos en Tokio, a la emergencia sanitaria. Y aunque no se ignoraron las evidencias científicas, la propia organización política de la burocracia japonesa hizo que la respuesta fuera lenta. Solo a inicios de 2021 se aprobó una ley para sancionar económicamente a los locales que incumplieran las recomendaciones. Hasta ese momento, el Gobierno confió en la autolimitación (*jishuku*) de la población, la cual cumplió, pese a problemas de comunicación de la información.

Los dos últimos países, Tailandia y Vietnam, comparten algunas características más allá de lo geográfico: han tenido experiencias previas con el SARS y el MERS, tienen Gobiernos altamente centralizados y una sociedad donde la salud se valora por encima de todo lo demás. Eso hizo que sus respuestas fuesen esencialmente rápidas y rígidas. En Tailandia, donde se impulsaron intervenciones no farmacéuticas, el uso de los Trabajadores de Salud Comunitaria (CHW) para hacer frente a la pandemia fue clave. Los CHW son miembros de la comunidad capacitados en el manejo de enfermedades, y fueron los encargados de llevar a los territorios más remotos las políticas sanitarias para luchar contra la pandemia en sus diferentes fases. El país también empleó las TIC para difundir la información. No obstante, los autores (Poocharoen y Chattragul, 2024) critican el uso de las políticas contra la pandemia para silenciar protestas en contra del Gobierno.

Por su lado, y pese a su cercanía geográfica con China, Vietnam tuvo una respuesta rápida que le permitió levantar prontamente las restricciones que impusieron al poco de detectarse el primer caso local, a finales de enero de 2020. Aunque se podría argumentar que la naturaleza de la organización política del país (de partido único, el Partido Comunista de Vietnam, con apoyo militar) es lo que hizo posible esta respuesta, la autora (Nguyen, 2024) asevera que el Gobierno realizó una efectiva campaña de comunicación de las medidas de contención y el avance del virus, con una transparencia inusitada y un buen uso de redes ya existentes, como los comités vecinales, quienes monitorearon el cumplimiento de cuarentenas y otras medidas. Esto, sumado a su experiencia previa con el SARS y el MERS, permitieron una respuesta exitosa, aún con recursos limitados.

Esta compilación tiene varios puntos fuertes. Al tratarse de un tema bastante reciente y que afectó a toda la humanidad, el libro invita al lector a la reflexión y al análisis comparado sobre cómo reaccionó cada país. La forma en la que se presenta el libro y cada capítulo permite comprender por qué lo que funcionó en alguno de estos países no funcionó en otros. Por ejemplo, respuestas basadas en recomendaciones tuvieron buena aceptación y cumplimiento en países que priorizan lo comunitario a lo individual, como los asiáticos. De otra parte, si bien el uso de las TIC fue importante para la difusión de información, como lo demuestran los casos de Corea, Tailandia y Vietnam, el uso de aplicaciones de rastreo de contactos, como Corona-Warn en Alemania o Koronavilkku en Finlandia, no funcionó igual. Visto lo analizado en esta compilación, podrían esgrimirse motivos culturales o de puesta en funcionamiento. De hecho, las experiencias pasadas con las epidemias del SARS y el MERS en los países asiáticos calaron profundamente tanto en la sociedad como en las políticas dictadas por sus Gobiernos. Eso hizo que el impacto de la COVID-19 en sus territorios fuera menor. Es reseñable que los autores de casi todos los capítulos han incluido cifras oficiales en forma de gráficos o tablas para justificar el análisis de por qué se implementó tal política o cuál fue su efecto.

Aunque se podrían echar en falta capítulos provenientes de algún país de las dos regiones que no se consideraron (África y América Latina) para redondear el análisis a nivel global, esta compilación supone una herramienta importante para comprender las complejidades, diferencias, aciertos y errores de la forma en la que los países afrontaron la emergencia sanitaria de la COVID-19. Esta es la razón básica por lo que se podría argumentar que el libro está dirigido, principalmente, a gestores políticos y especialistas en salud

pública. Ellos encontrarán en este libro ejemplos argumentados de por qué no todas las medidas de política que se dictaron en un país podrían ser replicables en otro, ya que las características particulares de cada territorio condicionan notablemente la respuesta a una emergencia y también su impacto en el tejido socioeconómico.

También podría considerarse que está dirigido a estudiantes y académicos en áreas relacionadas con las ciencias políticas y económicas, así como a especialistas en salud pública. Basándose en esta información, este grupo podrá plantear nuevos análisis comparados sobre las respuestas de otros países —como los ya mencionados de África y América Latina— a la pandemia, así como afinar propuestas para mejorar la preparación y respuestas a las futuras pandemias y otras emergencias de gran escala que pudieran ocurrir. Finalmente, y aunque no es realmente el público objetivo del libro, la forma en la que está redactado lo hace accesible al público general que desee conocer con detalle cómo respondieron estos nueve países a la emergencia sanitaria, así como formarse una opinión sustentada en información veraz.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ahonen, P. (2024). Finland's Responses to COVID-19: Uneven, Fairly Effective, and Craving to Return to Normal. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 98-123). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-4>
- Comfort, L. K. (2024). The United States' Responses to COVID-19: Science, Uncertainty, and Partisanship. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 124-152). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-5>
- Dahlström, C. y Lindvall, J. (2024). Sweden's Responses to COVID-19. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 72-97). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-3>
- Franzke, J. y Kuhlmann, S. (2024). Germany's Responses to COVID-19: Crisis Governance in a Multilevel System. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 10-71). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-2>
- Henderson, S. y Withers, M. (2024). Aotearoa New Zealand's Responses to COVID-19. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 153-181). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-6>
- Ko, K. y Cho, Y. K. (2024). South Korea's Responses to COVID-19. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 182-208). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-7>
- Moon, M. J. y Kim, D. Y. (eds.) (2024). *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760>
- Nguyen, T. M. (2024). Vietnam's Responses to COVID-19: Local Governance and Bureaucratic Coordination. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 274-285). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-10>
- Poocharoen, O. O. y Chattragul, P. (2024). Thailand's Responses to COVID-19 and the Acceleration of Public Sector Reform. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 239-273). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-9>
- Suzuki, K. y Sakuwa, K. (2024). Japan's Responses to COVID-19. En M. J. Moon y D. Y. Kim (eds.), *Policy responses to the COVID-19 pandemic: An international comparative approach* (pp. 209-238). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003362760-8>