
La investigación en Gobierno electrónico: diseño y práctica

PID_00265852

Joan Balcells
Rosa Borge
Agustí Cerrillo
Andreu Orte
Albert Padró-Solanet

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 6 horas



Joan Balcells

Rosa Borge

Agustí Cerrillo

Andreu Orte

Albert Padró-Solanet

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por el profesor: Albert Padró-Solanet

Primera edición: septiembre 2019
© Joan Balcells, Rosa Borge, Agustí Cerrillo, Andreu Orte, Albert Padró-Solanet
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Realización editorial: FUOC

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.

Índice

Introducción.....	5
Objetivos.....	6
1. El Gobierno electrónico como ámbito de investigación.....	7
1.1. Evolución de la investigación en Gobierno electrónico	7
1.2. Un enfoque necesariamente interdisciplinar	9
1.3. Áreas temáticas	11
1.4. Métodos de investigación y fuentes de información	13
2. La investigación en Gobierno electrónico: una visión desde la práctica.....	16
2.1. El proceso de investigación	16
2.2. Entrevistas a investigadores	23
2.2.1. Entrevista 1	24
2.2.2. Entrevista 2	36
2.2.3. Entrevista 3	52
2.2.4. Conclusiones	62
2.3. El caso de los TFM del máster de Administración y Gobierno electrónico	64
2.3.1. La temática y el alcance de los TFM	64
2.3.2. Recomendaciones para un TFM profesional	67
Bibliografía.....	71

Introducción

Este módulo didáctico está diseñado como una introducción a la investigación en Gobierno electrónico. Debe entenderse como una primera aproximación para situar al estudiante, y que necesariamente tendrá que ir acompañada de un estudio más profundo de los diferentes métodos y técnicas de investigación que se mostrarán con más detalle en módulos didácticos posteriores.

El objetivo global del módulo es doble. Por un lado, se pretende que el estudiante pueda hacerse una idea sobre los elementos que caracterizan la investigación en este ámbito. Por otro lado, se busca que sea consciente de la importancia de saber planificar bien y hacerse las preguntas adecuadas para emprender un proceso de investigación con garantías de éxito y calidad, y comprender las dificultades, problemáticas y limitaciones de dicha investigación. Esta reflexión es totalmente necesaria, pues el estudiante deberá ser capaz de desarrollar una investigación propia durante la fase del trabajo de final de máster (TFM).

El módulo se divide en dos partes:

1) Se ofrece una panorámica sobre el estado de la investigación en Gobierno electrónico a partir de un análisis de las publicaciones existentes sobre esta materia. Se describen algunos elementos para ayudar a contextualizar esta investigación, como la evolución temporal de las publicaciones, las disciplinas académicas que intervienen, así como los ámbitos temáticos y los métodos de investigación más frecuentes.

2) Se adopta una visión más orientada a la práctica. Después de introducir las diferentes etapas del proceso de la investigación, se incluyen a modo de ilustración tres entrevistas que relatan la experiencia personal de la investigación desde diferentes perspectivas. Estas entrevistas combinan las visiones del mundo académico y profesional, e involucran diferentes disciplinas, como la gestión pública, el derecho administrativo o la ciencia política. También se añade la aportación de otros estudiantes del máster de Administración y Gobierno electrónico mediante una breve presentación y análisis de los TFM que se han hecho hasta el momento, para acabar con una serie de consejos para elaborar dicho TFM. Finalmente, se recogen fuentes de información y bases de datos sobre Gobierno electrónico en sus diferentes dimensiones.

Objetivos

Los objetivos concretos de este módulo se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- 1.** Adquirir una visión global sobre el estado de la investigación en materia de Gobierno electrónico.
- 2.** Entender la pluralidad de enfoques y disciplinas que intervienen en el análisis del Gobierno electrónico.
- 3.** Comprender la lógica y las diferentes etapas del proceso de la investigación.
- 4.** Ser consciente de la necesidad de planificar y diseñar una investigación antes de llevarla a cabo.
- 5.** Saber formular adecuadamente una pregunta de investigación y definir los objetivos que guiarán esta investigación.

1. El Gobierno electrónico como ámbito de investigación

Hoy en día se hace difícil entender el funcionamiento de la Administración pública sin analizar el papel que desempeña la tecnología. En relativamente poco tiempo, el término *Gobierno electrónico* ha pasado de presentar un carácter visionario y especulativo –cercano incluso al imaginario de la ciencia-ficción– a consolidarse como una realidad práctica y tangible, si bien con sus limitaciones y defectos.

En los últimos años el Gobierno electrónico (y todos los términos más o menos relacionados, como *Gobierno digital*, *políticas digitales*, *democracia electrónica*, *participación electrónica*, etc.) se ha convertido en un campo de estudio muy prolífico. La producción de artículos académicos en esta área empieza a ser bastante amplia. También se ha incrementado de manera notable el número de revistas científicas especializadas sobre el tema, así como las conferencias académicas y programas formativos orientados a este ámbito.

Este proceso también refleja en parte el paso del Gobierno electrónico como un ámbito de conocimiento emergente, inicialmente bastante marginal, hacia un área central dentro de la gestión y la Administración pública cada vez más relevante y con un mayor peso. De hecho, hoy en día pensar cualquier actividad de la Administración pública implica necesariamente tener en cuenta la dimensión digital.

1.1. Evolución de la investigación en Gobierno electrónico

Una manera de aproximarnos a cómo es y en qué se centra la investigación en Gobierno electrónico es analizar la producción científica que se ha llevado a cabo hasta ahora sobre este ámbito. Podemos fijarnos, por ejemplo, en los artículos que aparecen publicados en la base de datos bibliográfica Scopus.

Scopus

Scopus se define así en su página web: «Scopus is the largest abstract and citation database of peer-reviewed literature: scientific journals, books and conference proceedings».

<https://service.elsevier.com/app/answers/detail/a_id/15534/supporthub/scopus/#tips>

[Fecha de consulta: 17 de marzo de 2019].

El gráfico 1 nos permite ver el volumen de producción científica que se ha publicado con la palabra clave¹ *e-government* (Gobierno electrónico) en el periodo 2001-2018. Durante este periodo se han publicado un total de 2.542 artículos y 5.089 comunicaciones (*conference papers*) sobre este tema. El crecimiento de artículos –y sobre todo de comunicaciones en conferencias– en la primera década del 2000 es más que notable. De hecho, hasta entonces, este

⁽¹⁾Las palabras clave en un documento de investigación –como los artículos académicos– permiten identificar el ámbito temático de la investigación y hacer conexiones con otros artículos de investigación que se vinculan con el mismo tema.

término era completamente marginal, pero en poco tiempo se ha consolidado como una denominación común para referirse a la transformación digital de la Administración pública.

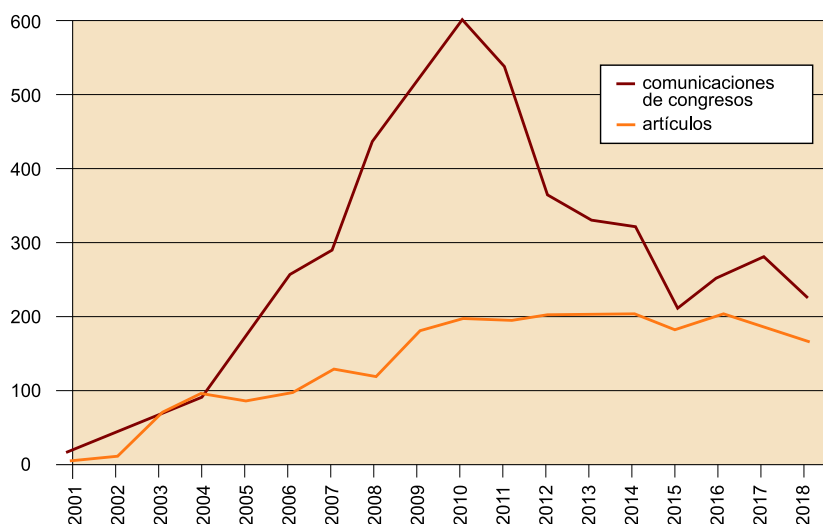
Con todo, en los últimos años la producción científica etiquetada con el término *e-government* se ha ido moderando², si bien este término está consolidado en la literatura y de momento no parece que tenga un sucesor claro³. Sí que es posible que este término se haya vuelto demasiado genérico y que haya subdividido la investigación en campos más específicos y con conceptos más especializados⁴, lo cual le habría restado cierto protagonismo. Esta fragmentación es posiblemente más visible en el ámbito de las comunicaciones o *papers* en conferencias académicas especializadas, que tienden a centrarse más en la novedad o en lo que resulta más innovador, mientras que la publicación de artículos académicos, con un proceso de elaboración más lento y menos inmediato, muestra una tendencia más estable en el tiempo (ved el gráfico 1).

(2) Ved también Alcaide-Muñoz y otros, 2017.

(3) Bannister y Grönlund, 2017.

(4) Por ejemplo, *participación digital, democracia electrónica, ciudad inteligente, gobierno abierto, medio social, datos masivos*, etc., así como conceptos más técnicos relacionados con el campo de la informática.

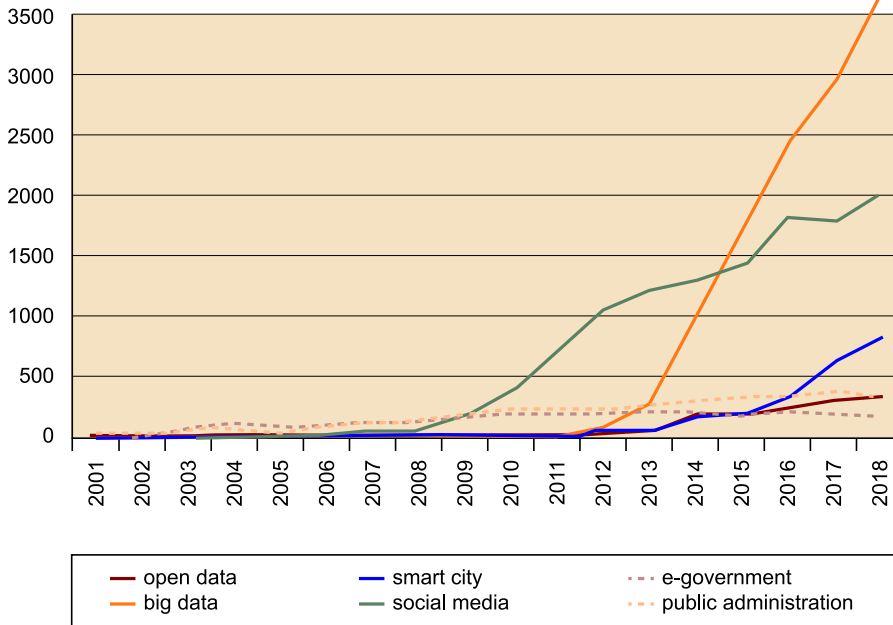
Gráfico 1. Evolución de la frecuencia de uso de la palabra clave *e-government* en artículos y comunicaciones de congresos (*conference papers*) indexados en la base de datos Scopus (2001-2018). n = 7621



El gráfico 2 permite comparar la evolución de la palabra clave *e-government* con la de otros términos relacionados en un sentido amplio. La relativa estabilidad del término *Gobierno electrónico* contrasta con el fuerte impulso que han adquirido algunas palabras clave (como *medio social*, *datos masivos* o, más recientemente, *ciudad inteligente*), que se han convertido en foco de atención no solamente en el ámbito académico sino también en el debate público. El impulso de estas otras palabras clave se explica en parte por la amplitud del concepto y la aplicación que pueden tener en varias áreas de conocimiento, como la tecnología, la ingeniería, la comunicación, la sociología, etc. En contraposición, el término *Gobierno electrónico* representa un ámbito más restringido y delimitado, vinculado a la aplicación de las tecnologías en el área del Gobierno y la Administración pública. En este sentido, el uso del término *Gobierno electrónico* se sitúa por delante de otros términos más cercanos como

gobierno abierto y sigue una evolución más parecida a términos como *Administración pública* (si bien la diferencia entre estos dos conceptos ha ido aumentando en los últimos años).

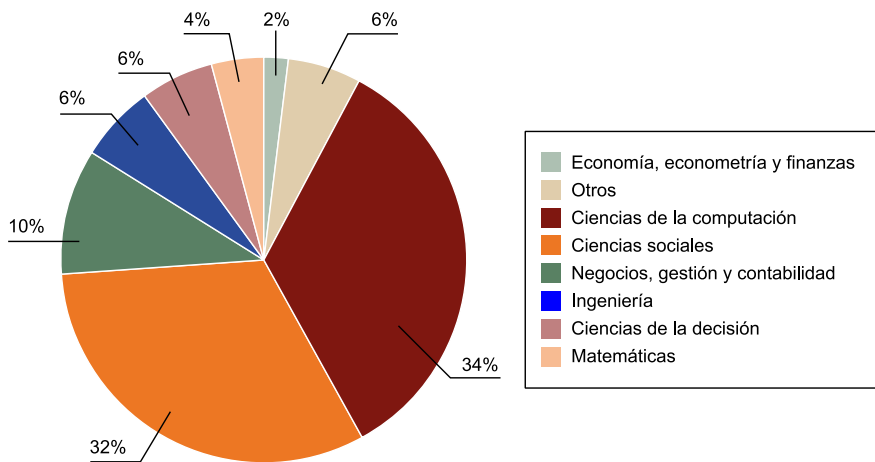
Gráfico 2. Evolución de la frecuencia de uso de la palabra clave *e-government* en artículos indexados en la base de datos Scopus (2001-2018), comparada con otras palabras clave



1.2. Un enfoque necesariamente interdisciplinar

En el estudio del Gobierno electrónico confluyen disciplinas académicas muy diversas –desde las ciencias de la computación y la información hasta el derecho administrativo, la gestión pública, las ciencias políticas, la sociología, etc. Conviven, por lo tanto, agendas, enfoques y métodos de investigación muy diferentes, a veces completamente desconectados entre sí, pese a compartir el mismo objeto de estudio.

Gráfico 3. Ámbitos de conocimiento vinculados con la investigación en Gobierno electrónico (determinados a partir del uso de la palabra clave *e-government* en las publicaciones categorizadas como artículos científicos en el periodo 2001-2018)



El gráfico 3 ilustra el peso de diferentes disciplinas dentro del campo de investigación del Gobierno electrónico. Deben destacarse tres grandes bloques en la producción científica sobre Gobierno electrónico:

- En cuanto al primer tercio de la producción científica, es evidente la relevancia de la informática o las ciencias de la computación. En conjunto, de acuerdo con los datos del gráfico, este ámbito abarca un tercio de la producción científica. Al fin y al cabo, el componente técnico o tecnológico es la base sobre la que se apoya el Gobierno electrónico. Tal y como sucede en otros campos de investigación sobre el mundo digital, la informática ha ido colonizando ámbitos de conocimiento que hasta ahora estaban compartimentados de una manera más segmentada o aislada.
- Las ciencias sociales, entendidas en un sentido amplio (lo que incluye la ciencia política, las ciencias de la Administración, el derecho, la biblioteconomía y documentación, las ciencias de la información, etc.), agrupan un segundo tercio de la producción científica. Este ámbito entronca con la literatura tradicional sobre gestión y Administración pública, aunque con un mayor énfasis en el impacto de la tecnología y la innovación tecnológica. El peso de este ámbito muestra hasta qué punto el Gobierno electrónico no es una cuestión puramente técnica, sino que también posee implicaciones sociales, políticas, organizativas, etc., de interés para el conjunto de las ciencias sociales.
- El último tercio de la producción científica está integrado por un conjunto heterogéneo de disciplinas cercanas a las ciencias sociales (por ejemplo, gestión y negocios, econometría, economía y finanzas, o, hasta cierto punto, ciencias de la decisión) o a las disciplinas más técnicas (como la ingeniería o las matemáticas). También debería añadirse la aportación de otras disciplinas más periféricas con respecto al Gobierno electrónico, como las humanidades, las ciencias ambientales, la psicología, etc. (que se agrupan en la categoría de *otros*). En conjunto, este tercer bloque, mucho menos compacto, ayuda a comprender la amplitud y la transversalidad del Gobierno electrónico.

A grandes rasgos, estos datos ilustran la dualidad existente en la investigación sobre Gobierno electrónico, donde se combinan estudios sobre la dimensión tecnológica del fenómeno con investigaciones sobre los cambios y el impacto que tiene la tecnología en las diferentes dimensiones de la Administración pública (en la gestión, las políticas, la comunicación, la relación con el ciudadano, etc.). Esta dualidad obliga necesariamente a un diálogo entre disciplinas y a una hibridación en los equipos de investigación, que desgraciadamente no se produce siempre de manera fluida. Tal y como señalan algunos autores, el estudio del Gobierno electrónico se ha caracterizado por una cierta fragmentación, lo que repercute negativamente, sobre todo cuando va acompañada

⁽⁵⁾Ved, por ejemplo, Yildiz, 2013, págs. 8-9.

de descoordinación e incomunicación, en la construcción del conocimiento, ya que esto comporta duplicar esfuerzos y no permite acumular los avances entre disciplinas⁵.

1.3. Áreas temáticas

Esta interdisciplinariedad también implica diferentes preocupaciones sobre el Gobierno electrónico, lo que ha conducido a una agenda de investigación muy diversa, que combina cuestiones técnicas, políticas, sociales, de gestión, etc. El ámbito de investigación del Gobierno electrónico es atravesado por toda una serie de líneas de discusión diferentes, tanto desde el ámbito de la teoría como de la práctica.

La discusión teórica sobre el Gobierno electrónico abarca diferentes frentes. Toda una línea de la literatura se ha centrado en la discusión sobre diferentes modelos de gobierno y de administración. Al fin y al cabo, la tecnología es un medio que puede servir para lograr objetivos muy diversos y a veces contradictorios (mayor eficacia, eficiencia, conexión con el público, transparencia, capacidad de control, innovación, responsabilidad y rendición de cuentas, evaluación, desintermediación, etc.), que conviven con diferentes visiones y maneras de entender el papel de la Administración pública y su relación con el poder político y los ciudadanos.

La desintermediación

La desintermediación se produce cuando la Administración no hace de intermediario y su papel es de mínima gestión. Se argumenta o se pronostica que, mediante las plataformas digitales, la inteligencia artificial (algoritmos, por ejemplo) o la cadena de bloques, los ciudadanos podrían recibir servicios, realizar trámites y participar en política directamente sin necesidad del control o la implicación de la Administración (Atzori, 2017; Biancalana, 2018).

El **Gobierno electrónico** va mucho más allá de la simple digitalización o computación de la actividad de gestión existente, o de la existencia de una Administración sin papeles. Permite imaginar nuevas formas de interacción con el ciudadano, nuevos sistemas de coproducción e inteligencia colectiva para elaborar políticas públicas, impulsar nuevas formas de organización, de transparencia y de apertura de la Administración, aplicar algoritmos e inteligencia artificial para detectar patrones entre grandes cantidades de datos útiles para la gestión pública, etc.

Sin duda, el Gobierno electrónico ha sido un estímulo importante para pensar e imaginar nuevas maneras de comprender la Administración pública más allá de las rutinas o de las prácticas establecidas. Esta cuestión ha generado un debate amplio en la literatura. También es cierto que el margen de diferencia entre las promesas o las expectativas y la realidad ha generado más de una desilusión.

Es innegable que la investigación en Gobierno electrónico posee una dimensión práctica. Una gran parte de los estudios –especialmente aquellos de base empírica– se han centrado en analizar experiencias de aplicaciones concretas o específicas de Gobierno electrónico; por ejemplo, cómo se han difundido las TIC, cómo han sido adoptadas por las administraciones (trámites, facturas, identificación, servicios, participación, comunicación, etc.), cómo se han implementado determinadas experiencias, cuál es la evaluación del impacto que han tenido, etc. Ciertamente, estas investigaciones han aportado información relevante para ampliar el conocimiento y la comprensión del fenómeno del Gobierno electrónico. Asimismo, suponen un retorno que puede resultar más o menos útil para aquellos agentes implicados en el Gobierno electrónico y en las decisiones o medidas que se tengan que aplicar sobre esta materia (en forma de conocimiento sobre experiencias exitosas o fallidas, impacto de determinadas decisiones o medidas, niveles de satisfacción, participación, etc.) y que pueden derivar en recomendaciones de actuación. Con todo, existe a menudo una cierta distancia entre la academia y los profesionales o *practitioners*, ya que es posible que las agendas o intereses de ambos grupos no converjan.

Para comprender el alcance temático de la investigación, el gráfico 4 muestra las otras palabras clave relacionadas con el término *e-government* en artículos académicos. Permite ver de manera destacada algunos conceptos vinculados con el Gobierno electrónico, como Administración pública, confianza (*trust*), medios sociales (*social media*), transparencia, participación electrónica, brecha digital (*digital divide*), etc.

Gráfico 4. Nube de palabras clave relacionadas con *e-government* a partir de 2.000 artículos científicos indexados en la base de datos bibliográfica Scopus (publicaciones entre 2000 y 2019; la visualización se limita a las 100 palabras clave más empleadas). El tamaño de los términos es proporcional a la frecuencia.



A partir de este gráfico, y sin ánimo de ser exhaustivos, podemos identificar diferentes puntos de interés que han inspirado la investigación en el ámbito del Gobierno electrónico. Aunque se presentan de manera separada, naturalmente hay también puntos de interconexión.

- **Relación entre la Administración y la ciudadanía.** Una buena parte de la investigación en la aplicación de las TIC se ha centrado en los cambios en la interacción entre la Administración y los ciudadanos. Los conceptos que van en esta línea son numerosos: participación electrónica, democracia electrónica, voto electrónico, medios sociales, transparencia, rendición de cuentas, confianza, datos abiertos, portal web, usabilidad, portal de transparencia y gobierno abierto, etc., y también sus problemas (por ejemplo, la brecha digital) y patologías (como la corrupción).
- **Funcionamiento y rendimiento de la Administración.** Otro punto de interés es el impacto que han tenido las tecnologías en la manera de gestionar y organizar la Administración pública y en su regulación y funcionamiento. Esto incluye algunas etiquetas, como *gestión del conocimiento*, *sistemas de información*, *gestión del cambio*, *regulación y privacidad de los datos*, *interoperabilidad*, etc., además de la explicación de cómo se adoptan y se difunden las tecnologías o la innovación en las organizaciones (los modelos de aceptación de la tecnología, etc.). También incluye –de manera más transversal– la especificidad de algunos casos, como el Gobierno local o un interés creciente por los países en vías de desarrollo y el papel que puede tener el Gobierno electrónico, etc.
- **Servicios y políticas públicas.** En este caso, el énfasis recae sobre la transformación de los productos y servicios públicos que ofrece la Administración (servicio electrónico, políticas públicas, ciudad inteligente, etc.) y en sus objetivos (en términos de calidad, evaluación, satisfacción, etc.), los modelos de gobierno (Gobierno electrónico), la producción de políticas, la toma de decisiones, la coproducción y cogestión de servicios y políticas, etc. De hecho, este punto de interés incluye también las palabras clave de los otros puntos, sobre todo las que implican un cambio de relación con la ciudadanía.

1.4. Métodos de investigación y fuentes de información

La investigación en Gobierno electrónico ha utilizado métodos diversos, que también obedecen en parte a la interdisciplinariedad del objeto de estudio. Una de las divisorias más marcadas en las ciencias sociales es la distinción entre los enfoques de carácter **cuantitativo** y **cualitativo**. En función del objeto de estudio y del diseño de la investigación, también es cada vez más frecuente combinar métodos de investigación cuantitativos y cualitativos en los análisis, siguiendo una tendencia a difuminar unas fronteras que son vistas

muchas veces como posicionales, a favor del interés compartido por los dos enfoques metodológicos para maximizar la validez y la relevancia de los descubrimientos.

La **digitalización de datos**, implícita en el propio desarrollo del Gobierno electrónico, ha facilitado la cuantificación y el desarrollo de estudios cuantitativos, algunos de carácter muy técnico (sobre todo en torno al análisis de los datos masivos y la minería de datos). La **accesibilidad y disponibilidad de los datos** ha sido una fuente de información para la comunidad investigadora. Hay también numerosos organismos en diferentes ámbitos (internacional, estatal, local y universitario) que publican **indicadores** muy diversos de Gobierno electrónico, como el grado de desarrollo, implementación, transparencia, participación, etc. Estos indicadores han facilitado análisis comparados entre diferentes países, administraciones y niveles de gobierno.

Organismos que publican indicadores de Gobierno electrónico

En el **ámbito internacional** se encuentran las Naciones Unidas, los consorcios de gobierno locales, las organizaciones en defensa del sector público y las TIC, etc.

Ved, por ejemplo, el centro de datos sobre Gobierno electrónico de las Naciones Unidas, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), The World Wide Web Foundation y su Open Data Barometer Apolitical (@politicalco).

En los **ámbitos estatal, local y universitario** se encuentran la Administración Abierta de Cataluña, el Observatorio de la Administración Electrónica y Transformación Digital, InfoParticipa de la UAB, etc.

También son numerosos los estudios basados en métodos cualitativos. En particular, destacan los estudios de caso, centrados en estudiar en profundidad un proyecto, política o institución, aunque estos estudios pueden contener también elementos cuantitativos. Estos análisis aportan información muy rica sobre experiencias particulares, y suelen ofrecer un buen retrato de la complejidad de este tema, y si bien a veces tienen una pretensión meramente descriptiva, está claro que son útiles para desarrollar explicaciones de los fenómenos de interés, aunque incipientes.

Los **análisis cualitativos** sobre Gobierno electrónico pueden suponer un gran abanico de técnicas: entrevistas en profundidad a usuarios, técnicos o responsables políticos; el análisis de contenidos de documentos, informes, recursos digitales, etc.; la observación participante y no participante, las etnografías, las discusiones de grupo, etc.

Tabla 1. Métodos de investigación más utilizados en el estudio del Gobierno electrónico (basados en el análisis de los artículos sobre Gobierno electrónico publicados en la revista académica *Government International Quarterly* en el periodo 2005-2010; $n = 103$). Frecuencias en valores absolutos y porcentuales.

Método de investigación	<i>n</i>	%
Conceptual, investigación bibliográfica	35	26,7

* El hecho de que este valor sea superior al número de artículos analizados se explica por la combinación de diferentes métodos en algunos casos. En concreto, tal como especifica R. C. Joseph, el 20 % de los artículos combinaba más de uno de estos métodos de investigación.

Fuente: R. C. Joseph (2013). «A structured analysis of e-government studies: Trends and opportunities». *Government Information Quarterly* (vol. 30, núm. 4, págs. 435-440).

Método de investigación	n	%
Encuesta	27	20,6
Estudio de caso, entrevista semiestructurada	21	16,0
Análisis de datos secundarios	29	22,1
Observación	8	6,1
Experimento de laboratorio (con sujetos humanos)	3	2,3
Otros	8	6,1
Total	131*	100,0

* El hecho de que este valor sea superior al número de artículos analizados se explica por la combinación de diferentes métodos en algunos casos. En concreto, tal como especifica R. C. Joseph, el 20 % de los artículos combinaba más de uno de estos métodos de investigación.

Fuente: R. C. Joseph (2013). «A structured analysis of e-government studies: Trends and opportunities». *Government Information Quarterly* (vol. 30, núm. 4, págs. 435-440).

La tabla 1 recoge, a modo de ilustración y a partir de un estudio elaborado por R. C. Joseph (2013), las frecuencias de uso de diferentes métodos de investigación en una muestra de artículos procedentes de la revista académica de referencia *Government International Quarterly*, especializada en Gobierno electrónico, en el periodo 2005-2010. Es notable el peso de los estudios teóricos o de carácter conceptual, lo que posiblemente puede explicarse por el carácter emergente de este tema durante el periodo de análisis. En los gráficos sobre la evolución de la palabra clave *e-government* (gráficos 1 y 2), este periodo coincide con la fase de aparición y auge del término, lo cual puede reflejar la necesidad de fijar las bases conceptuales y teóricas, y también la inquietud del momento para fijarlas.

La tabla revela también la importancia de los estudios de caso y de las encuestas como métodos de investigación más populares para obtener información y datos para el análisis. En estudios posteriores, se ha detectado un menor peso de los estudios de tipo descriptivo, conceptual o teórico en favor de enfoques metodológicos más empíricos: cualitativos, cuantitativos o mixtos⁶.

⁽⁶⁾Ved, por ejemplo, Gil-García y otros, 2018; Wirtz y Daiser, 2018.

2. La investigación en Gobierno electrónico: una visión desde la práctica

2.1. El proceso de investigación

Toda investigación comparte unas características básicas, independientemente del campo al que se aplique. Toda investigación consiste en formular preguntas relevantes en un campo y encontrar las formas más convenientes de responderlas. La metodología reflexiona sobre estas cuestiones clave y ofrece un conocimiento práctico que guía la formulación de las preguntas para poder lograr las respuestas buscadas. De hecho, la investigación científica solo se diferencia de la propensión «natural» que tenemos como humanos a hacernos preguntas sobre la realidad por la manera metódica, sistemática, de responder a estas preguntas. La metodicidad o sistematicidad de cómo son respondidas científicamente dichas preguntas no solamente permite que las investigaciones científicas sean más válidas (es decir, tengan más probabilidad de responder correctamente a las preguntas planteadas), sino también que puedan ser compartidas por toda la comunidad científica y así permitir una auténtica acumulación de conocimiento.

En el **proceso de la investigación cuantitativa** se pueden distinguir típicamente cuatro fases interconectadas (ved la tabla 2):

- 1) formulación de la pregunta de investigación
- 2) elaboración de la teoría
- 3) formulación de hipótesis y diseño de la investigación
- 4) medición y análisis de los resultados

Esta distinción en fases es más bien analítica y abstracta y no descriptiva de cómo los investigadores se comportan realmente a la hora de llevar a cabo su trabajo. Tal y como se enuncian las fases, parece que la investigación tenga que ser un proceso lineal, donde solo tras completar una fase se pase a tratar la siguiente. En el mundo real, los investigadores saltan de una fase a otra, van hacia adelante y hacia atrás, de manera que, en vez de tratarse de un proceso simplemente lineal, el proceso real está fragmentado y es ligeramente más caótico; podría describirse mejor como una espiral en la que, a partir de las mejoras en una de las fases, se puede pasar a aclarar o completar cualquiera de las otras, aunque en el modelo presentado estas fases preceden a aquellas. Es normal que, por ejemplo, la disponibilidad de un determinado tipo de datos

nos permita un tipo específico de diseño de investigación y la respuesta a un tipo de preguntas que quizás no eran las que inicialmente se querían responder.

De todos modos, para los investigadores es crucial identificar con qué se corresponden estas fases en su investigación, cuáles son los contenidos precisos y las relaciones que existen entre ellas, ya que la marca de una buena investigación es la conexión lógica entre todas las fases. Toda investigación puede ser pensada como un argumento lógico en el que de unas premisas se deduce una conclusión, la respuesta a la pregunta de investigación. Tener presentes estas fases sirve como guía para asegurar que el desarrollo de cada fase está equilibrado con respecto a las otras; por ejemplo, que la teoría desarrollada corresponde a la pregunta formulada, que el diseño de la investigación corresponde a la pregunta, etc.

Las **investigaciones cualitativas** más exploratorias no tienen típicamente el tipo de desarrollo previsto en el esquema porque se centran normalmente en elaborar explicaciones de los fenómenos que queremos estudiar, más que en comprobar la validez de las hipótesis formuladas a partir de hipótesis enfrentadas, tal y como sucede en la típica investigación cuantitativa.

Como se señala a menudo, mientras que la **investigación cuantitativa** posee una orientación hipotético-deductiva (se comprueban las hipótesis formuladas por las teorías por medio de las pruebas empíricas), la **investigación cualitativa** es inductiva (intenta generar las mejores explicaciones a partir de los datos de la realidad).

Las dos orientaciones pueden ser vistas como complementarias en lugar de polos enfrentados, y corresponden a dos momentos distintos del proceso de investigación, con dos objetivos diferentes.

La **investigación cualitativa** se corresponde con un momento inicial de la investigación en el que no estamos muy seguros de cuáles son las explicaciones válidas de los fenómenos complejos que queremos estudiar. En cambio, la **investigación cuantitativa** tiende a corresponderse con una fase en la que las explicaciones potenciales de los fenómenos están relativamente claras, o, como mínimo, se sabe cómo pueden medirse los fenómenos que nos interesan.

Así, los estudios de datos masivos (*big data*) tienen aparentemente una perspectiva profundamente inductiva: parten de la enorme cantidad de datos disponibles a partir del desarrollo de la sociedad del conocimiento y su objetivo es encontrar los mejores modelos que encajen en esa sociedad, sin imponer *a priori* un modelo teórico en los datos recogidos. Pero dado que parten de

datos que ya se han recogido –y que implícitamente «contienen» una «idea» o «teoría» de qué es importante en aquellos fenómenos estudiados–, aunque los investigadores no hayan desarrollado una teoría explícita de estos fenómenos, ya asumen las ideas de aquellos que decidieron qué datos se tenían que recoger.

Por ejemplo, en las herramientas de inteligencia artificial predictivas de criminalidad se utiliza la etnia de los delincuentes porque se recoge en los registros policiales en Estados Unidos, lo que facilita que se introduzca este factor en el modelo, ya que «encaja» bien en los datos, todo ello a pesar de que, según algunos estudios preocupados por la discriminación que sufren las minorías en Estados Unidos, la etnia no sea un factor causal, sino contextual, en la consecución de delitos.

En ambos tipos de investigación, cuantitativa y cualitativa, nunca podemos descartar la **sorpresa**, el **descubrimiento casual** (lo que los anglosajones denominan *serendipity* o 'serendipidad'). Por mucho que queramos pautar el proceso de investigación, inevitablemente este está relacionado con el descubrimiento de cosas que no conocíamos previamente; por lo tanto, este aspecto de incertidumbre es totalmente característico de la investigación y es –podríamos llegar a decir– el elemento que permite identificar la existencia de una investigación real. Del mismo modo, los dos tipos de investigación comparten una misma preocupación por la validez de los resultados. El conjunto de las reglas metodológicas que se aplican en las dos metodologías debe interpretarse como un esfuerzo por garantizar la validez de las conclusiones a las que se llega mediante el contraste y la comparación con las explicaciones alternativas.

Las fases de investigación también tienen un peso o un carácter diferente en los estudios profesionales o aplicados, aunque la estructura básica se mantiene y es comparable a grandes rasgos entre los dos campos. El objetivo de los estudios profesionales o aplicados es encontrar la solución de un problema social específico, más que encontrar las respuestas a cómo funciona el mundo o la realidad en un ámbito concreto. La **fase de la pregunta de investigación** consiste en el proceso de formulación del problema concreto que se quiere resolver. En esta formulación del problema de investigación se encuentra implícitamente el tipo de acción, la política pública o el programa que se quiere llevar a cabo. Dicho de otra manera, toda acción política se vincula a una teoría sobre cómo funciona la realidad, y esta acción política prevé la manera como se transformará la realidad si esta se aplica realmente (en evaluación se denomina «teoría del cambio»).

Toda acción política puede ser vista, pues, como un «experimento» sobre cómo se supone que la realidad se transformará (hipótesis) para resolver un problema percibido.

Por ejemplo, un programa sobre la distribución de tabletas entre la población de edad avanzada para resolver sus problemas de acompañamiento y de conectividad supone que esta acción puede resolver unos problemas que se han detectado en los servicios sociales de un municipio. Esta acción o política asume toda una serie de supuestos sobre las causas de los comportamientos de la gente mayor, sus motivaciones y las restricciones que les afectan. Además, supone que la disposición de estas tabletas permitirá cambiar sus comportamientos en una determinada dirección. Si los cambios se producen en el sentido esperado, y se resuelve el problema planteado, la hipótesis se habrá verificado.

En resumen, el diseño de programas o de políticas públicas es comparable, pese a sus diferencias, con la fase de elaboración de hipótesis en una investigación típica. La evaluación de las políticas públicas, en sus diferentes fases –evaluación de diseño, implementación e impacto–, se corresponde con las fases de desarrollo de la investigación, y es analógica con respecto a esta, aunque con unas especificidades marcadas. Tal y como se ha señalado, su objetivo es diferente: no se quiere generalizar, sino estudiar el efecto de la transformación de algunos aspectos manipulables de la realidad en un caso o población específica para comprobar si se resuelven los problemas que hayan sido identificados. Por otro lado, y en cuanto a la diferencia de objetivo de los dos tipos de investigaciones, el público al que se dirige la evaluación de políticas o el diseño de programas (políticos, técnicos de las administraciones o público en general) también es diferente del de la investigación académica (especialistas en un campo específico de conocimiento), lo que explica los diferentes formatos de cada tipo de trabajo.

Tabla 2. Tabla resumen de las fases de investigación

FASE 1 Pregunta de investigación	FASE 2 Marco teórico	FASE 3 Hipótesis y diseño de investigación	FASE 4 Medición y análisis de los resultados
Atención a los problemas sociales y a las polémicas académicas o de las políticas. Revisión de investigaciones y trabajos previos. Oportunidades en el acceso a información de casos de análisis.	Revisión y sistematización de la investigación previa (o de los trabajos relacionados que se hayan realizado anteriormente). Formulación del modelo teórico: explicación del fenómeno de interés (en propuestas o evaluaciones, formulación de la teoría del cambio). Ubicación de nuestra investigación con respecto a los trabajos previos.	Derivación de las hipótesis con respecto a la teoría. Operacionalización de las variables presentes en las hipótesis (producción de hipótesis de trabajo). Establecimiento de la estrategia óptima (teniendo en cuenta la restricción de los recursos disponibles) para responder a las hipótesis formuladas.	- En estudios cuantitativos: Estandarización de las medidas. Utilización de datos secundarios. Datos de registro o censos. Análisis estadísticos - En estudios cualitativos: Complejidad al garantizar y documentar la calidad y validez de los datos recogidos. El análisis sistematiza las mediciones obtenidas.

1) La **primera fase** de la investigación consiste en **decidir qué pregunta se quiere responder**. ¿Cuáles son los fenómenos de la realidad que nos interesa interrogar? Esta tarea no se puede llevar a cabo partiendo de cero: deben conocerse los temas que han captado la atención de los especialistas en el campo o disciplina que queremos estudiar. Existe una preocupación práctica en toda investigación en ciencias sociales. Los problemas que se plantean siempre resultan en un conocimiento que puede servir para entender y –si somos optimistas– para mejorar las condiciones sociales. Una pregunta del campo de las ciencias sociales puede no estar relacionada directamente con las políticas que pueden o deberían ser aplicadas a la sociedad, pero comprender mejor dicha sociedad –aunque la motivación primaria solo haya sido la curiosidad de saber más– es una condición imprescindible para conocer cómo se puede mejorar de acuerdo con algunos valores. En suma, existen dos motivaciones que nos llevan a elegir las preguntas de la investigación:

- La **motivación sustantiva**: las preguntas plantean problemas sociales o políticos relevantes (por ejemplo, ¿de qué manera la introducción de las

herramientas de la democracia electrónica puede favorecer un control democrático del Gobierno?).

- Las **preguntas** y los **debates** que han dominado tradicionalmente nuestro campo o disciplina académica.

Muchas veces estas polémicas internas se refieren a cómo las preguntas sustantivas deben resolverse metodológicamente o a los tipos de enfoques o paradigmas que contribuyen a entender mejor nuestro campo de estudio. Por eso, inevitablemente, ambas motivaciones siempre están conectadas de alguna manera.

2) La **segunda fase** de la investigación consiste en formular las **explicaciones potenciales** para nuestra pregunta de investigación. Consiste en gran medida en **recopilar, estudiar y sistematizar** los intentos anteriores de investigación de los fenómenos que queremos estudiar en nuestro campo (es decir, revisar la investigación previa). La pregunta de investigación está vinculada con los esfuerzos anteriores, pero en esta fase el investigador debe entender con detalle de qué manera se han intentado responder preguntas similares a las que se plantea, para poder determinar con precisión cómo se relacionan. Por un lado, la investigación debe evitar «reinventar la rueda». Por otro, solo si conectamos nuestra investigación con la anterior –analizando en qué estamos de acuerdo con lo que ya se ha hecho y en qué no–, podrán ser reconocidas adecuadamente nuestras aportaciones y será posible alguna acumulación de conocimiento. Al fin y al cabo, toda investigación es una tarea colectiva llevada a cabo dentro de una comunidad científica.

3) La **tercera fase** de la investigación corresponde a **formular las hipótesis y diseñar la investigación**. Una teoría solo es una explicación de la realidad. Las teorías de las ciencias sociales que se utilizan para la investigación empírica son las llamadas «teorías de alcance medio», es decir, aquellas que conectan de una manera determinada fenómenos específicos de la realidad social, al contrario que las «grandes teorías» –como el marxismo o el funcionalismo–, que pretenden dar una explicación global de la sociedad. Dado que estas teorías de alcance medio consisten en proposiciones lógicas que conectan diferentes conceptos, es posible deducir hipótesis que pueden testarse empíricamente.

Por ejemplo, en una teoría de los incentivos y las barreras para introducir las herramientas electrónicas de participación política en el ámbito municipal, puede haber una proposición que conecte el hecho de que las herramientas de participación electrónica facilitan la participación ciudadana a título personal con la posibilidad de una reacción negativa por parte de las asociaciones de vecinos, las instituciones que han canalizado tradicionalmente la participación ciudadana a escala local, dada su pérdida de centralidad.

Así, de esta proposición de la «teoría»:

Δ participación individual \rightarrow Δ resistencia instituciones participación colectiva

se pueden derivar diferentes hipótesis de trabajo. Las hipótesis de trabajo se corresponden con las hipótesis teóricas cuando los conceptos teóricos se han hecho operativos en variables o indicadores observables.

Por ejemplo, cuanto más éxito tenga la participación individual, más probable será observar un boicot de las organizaciones vecinales en los procesos participativos emprendidos por los Ayuntamientos.

Esta hipótesis de trabajo podría ser comprobada con diferentes diseños de investigación. Por ejemplo:

- Podríamos crear unos cuestionarios para preguntar a los responsables de diferentes áreas de los Ayuntamientos (alcaldía, participación, comunicación, etc.) y a los responsables de las asociaciones de vecinos de los municipios que han implementado plataformas de participación ciudadana, y averiguar si ha habido algún tipo de rechazo o animadversión a implantar la plataforma.
- Podríamos realizar un análisis comparado de los municipios donde hemos implantado la plataforma de participación para comprobar si las herramientas de participación ciudadana individual están menos desarrolladas en aquellos municipios donde las asociaciones de vecinos tienen más implantación o participación (por ejemplo, porque hay más asociaciones, porque tienen más miembros o porque tienen más tradición en las instituciones municipales) que en otros municipios. Estos dos diseños de investigación (1 y 2) son observacionales, pero también podríamos pensar en llevar a cabo un diseño experimental.
- Teniendo en cuenta las ideas de los diseños anteriores, podríamos pedir a algunos Ayuntamientos (idealmente, la atribución de ser una parte del grupo de tratamiento o una parte del grupo de control tendría que ser aleatoria) que implementaran las características de las plataformas que favorecen más la participación individual, mientras que los otros Ayuntamientos no las pusieran en marcha. El resultado es que en los Ayuntamientos donde se hayan aplicado estas herramientas los responsables municipales habrán detectado resistencias por parte de las asociaciones de vecinos o de las organizaciones preexistentes de la sociedad civil interesadas en cuestiones locales.

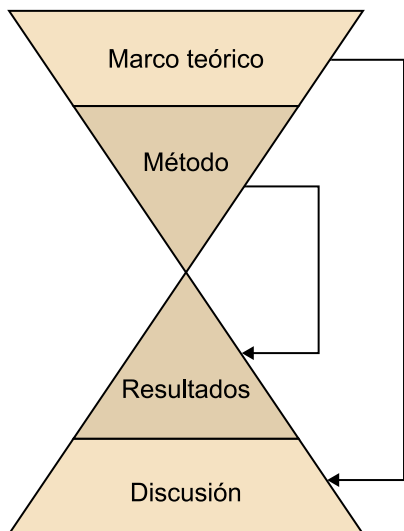
Como es fácil deducir de estos ejemplos, los diseños de investigación dependen de las oportunidades y los recursos disponibles de investigadores y equipos de investigación. No todos los diseños de investigación serán igualmente aptos para responder a las preguntas del investigador, pero su tarea es encontrar un punto óptimo en el que, dadas las oportunidades y las restricciones en los recursos disponibles, se maximice la calidad de las respuestas a las preguntas planteadas.

4) La cuarta fase de investigación se centra en **medir las variables y analizar los resultados**. Uno de los elementos clave del diseño de la investigación es la muestra de casos en la que se comprobarán las preguntas planteadas. Las unidades de análisis son los elementos de las muestras en las que se miden las variables relevantes para responder a las preguntas de la investigación. Si se dispone de muchas unidades de análisis donde pueden ser medidas las variables, será posible aplicar las técnicas estadísticas adecuadas. Las diferentes técnicas estadísticas se han desarrollado de acuerdo con el nivel de medida de las variables y el objetivo del análisis. Por ejemplo, en el supuesto de que se quiera hacer un análisis de causalidad (el que explica que un fenómeno tenga un determinado nivel en unas determinadas circunstancias), el instrumento típico es el análisis de regresión. Esta herramienta se ha desarrollado ampliamente para adaptarse a los diferentes niveles de medida de los fenómenos que se quieren estudiar. Así, si el fenómeno de interés, la variable dependiente, se mide de acuerdo con una métrica cuantitativa o cualitativa, la regresión será lineal o logística –binaria, ordinal, o multinomial.

Cuando existen pocas unidades de análisis o incluso solo una unidad de análisis –el análisis de caso–, este no puede fiarse de las ventajas de las técnicas estadísticas: el modelado del error de medición y las técnicas de análisis multivariante adaptadas a una gran variedad de contextos. De todos modos, en el análisis cualitativo también es necesario controlar las explicaciones alternativas a la que se presenta como más adecuada para los fenómenos que se quieren presentar. Esto quiere decir que, en cuanto que el método de medición y análisis será menos estandarizado que en el análisis de tipo cuantitativo, este análisis cualitativo deberá apoyarse más en la intuición o el «buen olfato» del investigador a la hora de identificar dónde se encuentran las pruebas que favorecen una explicación u otra, así como en su capacidad para convencer a la audiencia presentando su argumentación de manera convincente.

5) Finalmente, la investigación científica debe **comunicarse**. Los criterios esenciales de la escritura científica –y de la comunicación científica en general– son la **eficacia** y la **eficiencia**. Para conseguirlas, se deben seguir las pautas de simplicidad dentro de la tradición de cada disciplina. La típica estructura del artículo académico de investigación (introducción o marco teórico, métodos, resultados y discusión; ved el gráfico 5) sirve para organizar y priorizar eficientemente la información de la investigación llevada a cabo, de manera que la comunidad académica pueda acceder a ella y evaluarla fácilmente.

Gráfico 5. Estructura de reloj de arena de la investigación



No todos los trabajos siguen este patrón. Por ejemplo, los informes profesionales o las evaluaciones poseen estructuras más adecuadas al tipo de público o públicos a los que se dirigen. En vez de la estructura simétrica del artículo de investigación, que vincula, por un lado, los métodos utilizados con los resultados obtenidos y, por otro, la discusión de dichos resultados con la pregunta que ha motivado la investigación, en la evaluación o en el informe profesional el énfasis se pone en analizar el caso concreto de propuesta de política o programa, por lo que la fundamentación teórica en la investigación previa tiene una importancia menor (sirve como contexto y confiere verosimilitud a la

propuesta política o programa) y es complementaria con respecto al objetivo central, ofrecer una solución práctica a los problemas detectados o medir el logro de los objetivos. Ved, por ejemplo, M. Bustelo (1999) sobre las diferencias entre la investigación y la evaluación.

Asimismo, la dimensión aplicada y profesional de las investigaciones sobre la Administración pública hace que predominen los análisis de casos y los objetivos de utilidad social y recomendaciones a la Administración. En este sentido, a veces no necesitan plantear un sofisticado marco teórico de diálogo con la literatura académica previa o que elaboren hipótesis explicativas, pero siempre deben tener en mente el estándar científico que se ha explicado en estos apartados.

2.2. Entrevistas a investigadores

A continuación encontraréis tres entrevistas a investigadores de diferentes áreas vinculadas con la Administración pública y el Gobierno electrónico. Estas entrevistas os pueden servir para conocer directamente la experiencia de quienes hacen investigación y poder comparar diferentes enfoques y perspectivas desde disciplinas y trayectorias profesionales diversas.

Hemos planificado las entrevistas aplicando la siguiente estrategia:

1) Hemos diseñado una entrevista en profundidad, más o menos exhaustivamente, que cubre los aspectos clave en el proceso de desarrollo de una investigación (pregunta de investigación, elección de la metodología, recogida de datos, análisis y publicación de los resultados).

2) Hemos elegido a especialistas que realizan investigación académica o aplicada en temas relacionados con la transformación digital de las administraciones públicas. Hemos procurado que haya diversidad de perfiles. En concreto, hemos incluido la perspectiva de la gestión pública y, en particular, de la evaluación (entrevista 1), del derecho administrativo (entrevista 2) y de la ciencia política (entrevista 3). Por otro lado, hemos procurado combinar también una visión desde dentro de la Administración (como *practitioner*) con enfoques más centrados en la investigación sobre el mundo académico.

3) Las entrevistas han consistido en un guion de preguntas que hemos pasado a los entrevistados. En los apartados siguientes recogemos el contenido de las entrevistas. Como podréis ver, cada uno de los entrevistados presenta su visión personal sobre la investigación, lo que afecta también al formato, a la estructura y a la redacción de las respuestas, que, como se puede observar, han sido diversos. Esta variedad refleja de alguna manera no solamente la visión personal de cada uno, sino también el talante de las diferentes disciplinas implicadas.

El objetivo de estas entrevistas es dar voz a los expertos para que expliquen de primera mano su experiencia personal en el mundo de la investigación, siempre dentro de su ámbito profesional y de conocimiento. La pretensión no es tanto proporcionar unos contenidos estándares que se pueden encontrar típicamente en cualquier manual de introducción a las metodologías de investigación, sino ir directamente a la fuente. Se trata, por lo tanto, de compartir diferentes visiones –más cercanas, directas y personales– que ayuden a comprender «desde dentro» los problemas, limitaciones, oportunidades y retos de la investigación en materia de Gobierno electrónico, y que aporten ejemplos, ilustraciones y consejos de carácter más práctico. Esperamos que estas entrevistas sean útiles para todos aquellos estudiantes que deban preparar un proyecto de investigación por primera vez y empezar a definir y diseñar su TFM.

2.2.1. Entrevista 1

Entrevista 1 | Andreu Orte

Técnico de la Administración pública

Ámbito: gestión pública / evaluación de políticas

Presentación

Me llamo Andreu Orte del Molino y soy técnico superior en políticas públicas y especialista en materia de evaluación y análisis de políticas públicas locales. Soy doctor en Ciencias Políticas y Sociales y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pompeu Fabra. En mi carrera profesional he pasado por la empresa privada, la investigación y la docencia universitaria, inicialmente en la Pompeu Fabra. Desde el 2006 tengo un trabajo a tiempo completo en la Administración pública, primero en el Ayuntamiento de Barcelona y desde el 2008 en la Diputación de esta ciudad. Pero no he dejado el mundo de la docencia y la investigación académica y desde el 2008 también soy colaborador docente en la Universitat Oberta de Catalunya en varias asignaturas de los Estudios de Derecho y Ciencia Política, como autor de materiales y en 2018 como colaborador del grupo de investigación eGovernança: Administració i Democràcia Electrònica (GADE).

Mi actividad profesional en la Diputación de Barcelona tiene un componente de investigación aplicada en el ámbito de la evaluación de políticas públicas. Especialmente desde el 2014, esta actividad me ha permitido participar como autor de algunas evaluaciones y en evaluaciones encargadas a profesionales externos.

¿Qué es lo más interesante de esta doble perspectiva que has tenido en la Universidad y la Administración?

Son dos realidades muy diferentes, no tengo ninguna duda. Pero la UOC siempre ha tenido capacidad para atraer a profesionales de las administraciones públicas como docentes y también como estudiantes. Por eso, creo que ha sido

muy positivo poder tener la posibilidad de ser colaborador docente para un perfil de estudiante que desarrolla su carrera laboral en un entorno similar al mío. Los estudiantes me ofrecen conocimientos específicos que no tengo, y yo puedo acercarlos puntos de vista, metodologías, acceso a literatura especializada y debates a los que una buena parte de los estudiantes no están acostumbrados.

Por lo tanto, ¿crees que la investigación es aplicable al día a día?

Entiendo que hay aspectos de la investigación que pueden ser utilizados en el día a día del sector público y también en trabajos del sector privado. A menudo las administraciones y las empresas privadas no tienen tiempo para hacer reflexiones de la dimensión de un trabajo de investigación académico, pero puede darse el caso de que quiera encargar un estudio o una evaluación externa, o que se plantee un trabajo de colaboración entre varias unidades. En este contexto, lo que aprendes haciendo una investigación es aplicable y te ayuda a poder tener otra mirada de los problemas y procesos de mejora. Es importante tener capacidad de definir una pregunta de investigación que sea interesante y esté bien elaborada, ser capaz de encontrar información de utilidad, poder identificar casos paradigmáticos del entorno e identificar, analizar y comunicar los resultados obtenidos. Por ejemplo, hace unos años hicimos una evaluación en el ámbito del deporte y los equipamientos municipales. Por sus características, necesitábamos disponer de una evidencia empírica sobre los efectos del deporte en la salud, los impactos en la población que no hacía actividad física, y toda una serie de contenidos de los que una Administración no dispone. En esencia, realizamos un trabajo con un gran componente académico para identificar casos similares, detectar literatura aplicada rigurosa y seleccionar la metodología de investigación que nos podría ayudar a realizar aquella evaluación. El reto era comunicar los resultados a un público no académico, pero el instrumento para llegar allí eran las capacidades y aptitudes que aporta la investigación.

¿Cuáles son los enfoques que consideras más interesantes en los ámbitos de tu interés?

En el ámbito de la evaluación de políticas públicas, y también en el de la gestión pública, hay varios enfoques que me parecen especialmente interesantes.

El que creo más interesante es la relación entre la mejora de los servicios y la evaluación de políticas públicas. Mi experiencia profesional me dice que a menudo se hacen estudios o informes limitados por una carencia de diseño. Hay enfoques que buscan por inercia recoger indicadores sintéticos, pero no acaban siendo útiles porque no sirven para responder a algunas preguntas. Por ejemplo, disponemos de muchos indicadores, como el número de personas que participan en un programa público, las reuniones llevadas a cabo y la satisfacción. Ahora bien, cuando queremos saber la efectividad o el impacto de aquel programa para modificar un comportamiento, no podemos conocer

la respuesta porque no disponemos de esta información. No hemos pensado desde el comienzo qué queremos conocer porque no hemos definido bien los objetivos del programa. Y por este motivo tendemos a tener información sobre recursos, asistentes y satisfacción, pero no información sobre efectos e impactos. Y, en el otro extremo, también se tienden a hacer investigaciones excesivamente complejas, donde se quieren tocar demasiados aspectos, y al final no son operativas ni útiles porque no podemos tener información para todo aquello interesante. Hay que prever cuál es el coste económico y humano de medirlo todo.

El enfoque que me parece más útil y aplicable a casi todos los temas que se quieran trabajar es aquel que se plantea preguntas de investigación realistas y plausibles, que tengan como finalidad mejorar una política, servicio o proyecto. Posteriormente, hacemos una buena radiografía de la situación y de lo que queremos medir. Detectamos referentes que nos ayuden a construir una propuesta y finalmente definimos las metodologías. Si empezamos por el final, definiendo la metodología o el cómo, y acabamos con la pregunta y los objetivos arrastramos muchas carencias.

También creo que la investigación aplicada debe poseer un componente comparado, sin duda, pero no podemos descartar la investigación aplicada que se base en un estudio de caso. Al fin y al cabo, en ámbitos propios de evaluación o de Gobierno electrónico, cada caso puede tener su interés y aporta valor en conjunto.

¿Qué preguntas de investigación os formuláis en vuestro ámbito de especialización?

Las preguntas de evaluación dependen mucho de si la investigación es comparada o no. En los ámbitos donde trabajo tenemos un problema que explico más adelante: se analizan políticas, servicios o proyectos que suceden en organizaciones. Y cada organización es muy diferente de la de al lado. A veces conviven culturas organizativas diversas en una única Administración.

Las preguntas de investigación dependen bastante de la aproximación que se tenga y de la hipótesis de trabajo. Si el trabajo se hace comparando varias organizaciones, ganan peso las preguntas del estilo «¿Qué diferencias explican que los municipios inferiores a 20.000 habitantes tengan más dificultades para aplicar una mejora X que los municipios mayores de 20.000 habitantes?».

Si se trata de un trabajo que apuesta por una mejora dejando atrás un modelo anterior, tienen sentido preguntas como «¿Qué efectos, en términos de eficacia y eficiencia, ofrece el nuevo modelo de prestación del servicio en relación con el modelo anterior?».

Debemos ser conscientes de que en el contexto de la investigación aplicada a la Administración también emergen preguntas destinadas a identificar los factores que ayudan a impulsar estrategias. Por ejemplo: «¿Qué elementos organizativos explican que funcione un modelo de calidad integral del servicio?».

¿Qué corrientes o ámbitos se pueden distinguir en tu marco de investigación?

En el marco de la Administración pública actual, hay varias corrientes o ámbitos en los que detecto un aumento de la investigación aplicada.

En el contexto de lo que se conoce como **gestión para resultados**, existe investigación aplicada vinculada a servicios y políticas públicas, especialmente en el ámbito de la evaluación de políticas públicas.

La palabra *evaluación* es polisémica y genera confusiones sobre qué actividades corresponden a la evaluación de políticas y servicios y cuáles son más propias del seguimiento y los indicadores de gestión.

En el marco del seguimiento de servicios y políticas encontramos indicadores de resultado, de gestión, de satisfacción y toda una serie de información útil para tomar decisiones. En cambio, la evaluación es un ejercicio sistemático de una cierta complejidad metodológica que, si bien requiere buena información, no siempre tiene alcance cuantitativo ni pone el foco en recoger indicadores para la gestión. No se trata de dos ámbitos en conflicto, pero la frontera entre qué investigación se puede denominar evaluación y cuál no es a menudo difusa. Por este motivo, cada vez opto más por hablar de **evidencia en la toma de decisiones** como concepto para incorporar toda aquella investigación aplicada.

Un segundo ámbito que hace unos años que está en claro crecimiento son los estudios sobre la aplicación de modelos de calidad integral en las administraciones públicas. Los modelos EFQM, las ISOS y las cartas de servicios están plenamente vigentes y tienen protagonismo en procesos de modernización del Gobierno electrónico.

El tercer ámbito que considero que gana peso son los estudios de alcance organizativo, es decir, los centrados en los cambios que se tienen que producir en el contexto de una Administración para actualizarse e introducir, si procede, el Gobierno electrónico. Se trata de investigación más bien cualitativa, muy focalizada en hacer buenas diagnósticos sobre los factores que facilitan y dificultan el impulso de una mejora. Poseen necesariamente un componente de análisis procedimental, pero también requieren un buen conocimiento normativo (derecho administrativo) y sociología de las organizaciones, porque la cultura organizativa constituye uno de los elementos de estudio básicos.

Percibo que el cuarto ámbito que continuará teniendo un margen de crecimiento es la investigación sobre la relación entre la Administración pública y el sector privado en la provisión de servicios o bien en la introducción de la tecnología en las administraciones.

Finalmente, me gustaría destacar el ámbito de la participación y la deliberación públicas. Es un tema que permite muchas miradas. Se puede poner el foco en la tecnología y las herramientas de participación, como las redes sociales, las *apps* de mensajería o las plataformas de deliberación. La participación y la deliberación públicas también se pueden relacionar con estudios sobre la eficacia y la eficiencia de los servicios. Y, evidentemente, pueden tener un papel esencial en la investigación vinculada con principios de transparencia y buen gobierno.

¿Cuáles son los paradigmas, las perspectivas o la cultura sobre la Administración pública y el Gobierno digital que predominan o están en conflicto en tu ámbito?

Durante muchos años las administraciones públicas han sido un ámbito de estudio propio del derecho administrativo o bien de la sociología de las organizaciones. Es relativamente reciente el acceso desde la vertiente politológica y desde una mirada proveniente de la dirección, más propia de las escuelas de negocio. En los últimos años, el Gobierno digital y el Gobierno electrónico añaden una nueva disciplina, o como mínimo le dan un papel importante a la investigación aplicada. Se trata de las disciplinas tecnológicas, principalmente las telecomunicaciones y la informática. Y, a pesar de la complementariedad de algunos programas formativos como los de la UOC, existe cierto conflicto o necesidad de poner en la balanza una u otra disciplina a la hora de hacer investigación aplicada. Soy optimista a corto y medio plazo y creo que la nueva investigación será cada vez más interdisciplinar.

En el caso de la evaluación de políticas, en cambio, que es donde desarrollo mi actividad principal, tenemos una base menos consolidada. Venimos de un contexto dominado por la economía, pero se han incorporado progresivamente disciplinas propias de las ciencias sociales que han acabado generando un marco común de investigación aplicada. En la práctica, las diferencias son de uso de técnicas de investigación (cualitativas y cuantitativas) y del tipo de preguntas de investigación de interés, pero se empiezan a identificar conceptos y perspectivas comunes. Hace veinte años la evaluación estaba dominada por la evaluación económica: predominaban las evaluaciones del coste-beneficio, del coste-efectividad y el impacto económico. Se hacía poca evaluación con influencia de otras ciencias sociales, y tenía una calidad limitada, independientemente de las técnicas empleadas. En el año 2008 se creó Ivàlua, un consorcio para evaluar políticas públicas que ha tenido varias virtudes, la principal de las cuales ha sido la socialización de metodologías y la publicación de evaluaciones concretas. Paralelamente, varias organizaciones también han profundizado en el ejercicio de evaluación, tienen personal formado y se em-

pieza a percibir un aumento en la actividad evaluadora durante los últimos años. Por lo tanto, lo que hace veinte años era una actividad eminentemente académica, dominada por orientaciones y preguntas de evaluación económica, se ha convertido en una perspectiva mucho más rica y multidisciplinaria.

¿Qué errores son más habituales a la hora de formular la pregunta de investigación al iniciar la investigación?

Para mí, el error principal es definir preguntas inabordables por cuestiones de tiempo, recursos e información.

Pensar en el tiempo del que disponemos para hacer una investigación es esencial para medir si formulamos preguntas muy concretas pero de escasa capacidad de generalización, que es lo que a menudo nos pasa. Rehuimos de preguntas que requieran un monográfico y años de trabajo, y la solución pasa por una tesis doctoral o bien por dedicar un equipo de investigadores que raramente se pueden centrar en un solo tema. Hay que evitar preguntas que impliquen dedicar recursos que no dependen de nosotros, como viajar o comprar una base de datos externa de la que no disponemos. Y también intentamos evitar formular preguntas a las que no sabemos si podremos responder con nuestras capacidades. Y esto tiene que ver con el conocimiento propio de las disciplinas involucradas, tal y como he explicado anteriormente, pero también obliga a tener garantías sobre nuestros puntos débiles y fuertes.

Por otro lado, conviene no hacer preguntas de investigación que incluyan conceptos genéricos o nos obliguen a aclarar en profundidad. La pregunta dejará de tener sentido cuando la hayamos aclarado. Por ejemplo, «¿qué efectos tiene la política X en la cohesión social?». Aquí habría que concretar que la cohesión social es un concepto demasiado genérico. También tendríamos que evitar incluir preguntas de investigación con conceptos subjetivos, que dos lectores pueden entender de manera diferente. Por ejemplo, «¿Qué es más justa, la medida A o la medida B?». O «¿Qué propuesta de actualización del servicio es mejor?», que incluye una medida subjetiva, «mejor», en una investigación que requerirá posiblemente respuestas complejas.

¿Qué habilidades debe tener un investigador en tu ámbito de investigación?

Debe tener capacidad analítica. Es indudable que el 90 % del tiempo no haces unas tareas repetitivas y mecánicas, y tampoco aplicas un método cerrado, con lo cual la capacidad analítica es necesaria. A partir de esta habilidad, se concretan otras muchas, como saber diferenciar el contenido importante del complementario, conocer las maneras de obtener información, acceder a revistas académicas, etc.

La segunda habilidad que destacaría es expresarse con claridad y de manera visual. Hoy en día es tan importante analizar bien la información como explicar conceptos complejos de manera simple sin perder rigor, ya sea por escrito o con presentaciones orales. Si los promotores de una evaluación perciben que se trata de una tarea compleja y sin un retorno claro, difícilmente volverán a confiar en ella. Las últimas evaluaciones en las que he participado siempre han tenido un elemento visual (infografía), y hemos dedicado tiempo a hacer un resumen ejecutivo de un máximo de tres páginas. Siempre tienes la esperanza de que todo el informe de evaluación sea consultado, pero en estas píldoras de información está la clave para llegar a una audiencia menos especializada pero que tiene que tomar decisiones.

Finalmente, también destacaría la formación metodológica. No siempre es fácil trabajar con datos, sean estos cuantitativos o cualitativos, y hacerlo de manera rigurosa. Por lo tanto, hay que tener una formación específica sobre la materia. La experiencia me dice que es muy difícil pero necesario reciclarse en este ámbito. Por ejemplo, la aparición de software de tratamiento estadístico, como R, que gana peso, la potencialidad de Excel o el uso de herramientas de mapeo de información obligan a dedicarse regularmente al reciclaje. Tampoco se puede despreciar el tratamiento de información cualitativa. El hecho de que no sea información estadística no quiere decir que analizarla sea sencillo.

¿Es un trabajo individual o colectivo? ¿Cómo son los equipos de investigación?

El trabajo es colectivo: sueles integrar un proyecto con tareas que se lideran según las especialidades. Por ejemplo, si tienes que hacer una encuesta, un análisis documental y entrevistas, se dividen funciones específicas de acuerdo con las capacidades de cada persona del equipo. En cualquier caso, es bueno que haya un liderazgo del proyecto, que no puede confundirse con trabajo individual. El único trabajo de investigación individual y relevante que he hecho ha sido la tesis doctoral, donde he podido tener orientaciones del director de la tesis. Y, aun así, las nuevas tesis doctorales permiten defender proyectos con publicaciones que pueden ser colectivas, así que tampoco son un trabajo individual como las tesis de hace veinte años, que se hacían en la soledad del análisis de la información.

En cuanto a la configuración de los equipos, en la Administración pública siempre he trabajado en grupos con varias disciplinas, con presencia mayoritaria de graduados en Ciencias Políticas, Sociología o Economía, pero también he trabajado con graduados en Geografía, Derecho y otras ramas, siempre miradas complementarias que han aportado valor. Las administraciones suelen ceder la investigación aplicada a unidades muy específicas o a externalizar los trabajos, con lo cual no es siempre fácil formar equipos de estas características.

En la Universidad los equipos de investigación con los que he trabajado han sido menos pluridisciplinarios, puesto que dependen bastante de la estructura de los departamentos y grupos de investigación preestablecidos. La UOC tiene una ventaja que se percibe desde fuera y es su capacidad para crear grupos pluridisciplinarios, quizás porque se trata de una universidad más joven, pero también porque se ha especializado en la investigación en el ámbito de las tecnologías y el gobierno.

¿Qué técnicas o métodos de investigación usas?

En el ámbito de las administraciones y los estudios de evaluación, las técnicas y métodos de evaluación son diversos. No se trabaja nunca *a priori* con una técnica: esto depende de la pregunta de investigación que se defina.

Hay preguntas sobre eficiencia, efectividad o resultados de una intervención que requieren a menudo indicadores de gestión, indicadores financieros o registros administrativos; por ejemplo, estudios sobre usos de determinados servicios, estudios de calidad integral o algunas evaluaciones concretas.

En otras ocasiones, cuando el objeto de estudio afecta a un colectivo grande, por ejemplo, miles de usuarios o trabajadores de una organización, es interesante hacer una encuesta de satisfacción, que también comporta analizar datos cuantitativos. Este sería el caso de una iniciativa sobre movilidad sostenible en el contexto de un plan de movilidad.

Pero también soy partidario de emplear métodos cualitativos en preguntas que corresponden a colectivos pequeños, como responsables de proyecto, técnicos municipales o un grupo de usuarios de características diversas. Por ejemplo, en una evaluación sobre el funcionamiento de un programa de actividad deportiva para gente mayor, preguntamos a todos los responsables municipales del proyecto cuáles eran sus percepciones sobre el funcionamiento del programa. En este caso, estuvo bien contrastar sus opiniones en el contexto de un grupo de discusión porque queríamos saber si había un consenso sobre varios aspectos del funcionamiento del programa. Necesitábamos complementar datos de ejecución y registros con percepciones sobre la orientación del proyecto, y el resultado fue útil para sus gestores porque la información cualitativa ofrece matices, detalles y hasta un cierto punto ayuda a interpretar mejor los datos más cuantitativos.

En este caso concreto, tampoco creo que los métodos cualitativos sean más o menos rigurosos, porque las metodologías cuantitativas, así como las cualitativas, pueden ser válidas o no. La cuestión es identificar bien para qué la quieres usar, y para mejorar un programa de promoción del deporte entre gente mayor la complementariedad de métodos era idónea.

Pondré otro ejemplo: en un proyecto sobre la eficacia de un procedimiento que pasa a realizarse de manera electrónica puedes plantearte muchas preguntas. Puedes preguntarte si el cambio es efectivo en términos de días u horas de tramitación (dato de registro, cuantitativa). Y también puedes preguntarte qué retos han surgido en la aplicación de este nuevo procedimiento (necesitas información cualitativa). Las dos preguntas aportarán valor, y veo de poco valor añadido separar dos mundos que están en contacto permanente en las administraciones públicas y las políticas públicas.

¿Qué datos usas?

El tipo de metodología y datos que empleo dependen de la pregunta. Y a veces tienes que formular la pregunta también según el tipo de información que tienes disponible. Si sabemos que el impacto de una determinada medida solo se puede probar con registros administrativos, y no disponemos de medios para obtener la información, adaptamos la pregunta a aquello que puede ser realista y útil.

Debemos evitar siempre seguir adelante con diseños de investigación inabordable o imposibles de resolver. A partir de aquí, debemos ser conscientes de que la investigación perfecta es difícil, por no decir imposible. Todos querríamos responder a las preguntas más ambiciosas y útiles para tomar mejores decisiones.

¿Dónde encuentras estos datos?

La principal fuente de información para las investigaciones en las que participo son los servicios y las organizaciones que impulsan las investigaciones o evaluaciones. Trabajo a menudo con datos de usuarios anonimizados, y también con registros de actividad y memorias socioeconómicas. Recientemente, hemos trabajado con un programa de promoción de la lectura que tenía un registro de todas las personas participantes, con un número de registro que permitía anonimizar el tratamiento.

También es muy habitual que nos dejen hacer trabajo de campo cuantitativo, pero solo lo usamos si la encuesta nos ofrece valor adicional. En este caso, dado que cada persona que participaba tenía una dirección de correo electrónico, se podía hacer llegar el cuestionario a muy bajo coste, aunque debemos tener presente que la fiabilidad es menor que en la encuesta presencial.

¿Estos datos son difíciles de obtener?

Los datos a menudo se pueden obtener, pero raramente están diseñados para la finalidad para la que los necesita el investigador. En este caso concreto de un programa de lectura, la evaluación se pensó cuando el programa hacía un mes que funcionaba y todo el mundo se había registrado y, por lo tanto, obtuvimos información interesante para la evaluación. Pero no se había pensado

para otros aspectos, como el hábito de lectura previo al programa, con lo cual hubimos de buscar un dato de registro administrativo, el de los préstamos de biblioteca. No era el dato óptimo, pero era el que más se asemejaba a lo que queríamos saber.

Otro problema frecuente con la información es la falta de actualización y el hecho de que los datos a menudo están incompletos o no son comparables entre unidades estadísticas o servicios. No era el caso de este programa de lectura, pero me consta que servicios muy complejos, como los sociales, presentan problemas de estas características. Esto hace que necesites pensar en cómo rellenar los vacíos, buscar nueva información o emplear otros métodos para complementar.

¿Cómo podemos pasar de lo particular (por ejemplo, el caso) a lo general y relevante?

Analizar proyectos, programas e intervenciones que suceden en un contexto como el de las administraciones públicas obliga a utilizar miradas particulares y llegar a conclusiones que raramente se pueden aplicar de manera general.

Esto no quiere decir que no se puedan hacer comparaciones sistemáticas con casos que se le asemejen mucho pero que se diferencien en un único aspecto, por ejemplo, y que de la comparación no se puedan llegar a obtener conclusiones en términos comparados. Pero hay que ser muy prudente con las generalizaciones.

En la Administración proliferan también sistemas de información e indicadores en lógica de *benchmarking*, que comparan municipios y servicios de características similares. Aquí sí que se busca generalizar, detectar características comunes y relevantes. Pero esto no es propiamente una investigación sistemática: corresponde más a un instrumento para el diagnóstico y la mejora.

¿Qué tipo de lenguaje usas? ¿Se modifica el lenguaje en función del destinatario?

Habitualmente, el lenguaje que se usa es técnico. Es necesario explicar los conceptos y adaptar algunas conclusiones a los destinatarios de los estudios o evaluaciones. Si los destinatarios son políticos, a menudo debes emplear un vocabulario que entiendan, porque no siempre conocen la terminología técnica.

Cuando se realiza una encuesta y los destinatarios son usuarios de un servicio, también se debe adecuar el lenguaje para evitar que haya personas que no entiendan las preguntas, que pierdan demasiado tiempo o simplemente que no respondan al cuestionario. Esto es especialmente relevante en trabajos de campo efectuados con medios no presenciales.

¿Dónde se publican los resultados?

Se intenta que los informes y estudios estén disponibles para toda la ciudadanía, y no es fácil adaptar el lenguaje a todo el mundo. En las administraciones tenemos el compromiso de hacer públicos una buena parte de los estudios y todas las evaluaciones, pero el acceso y la disponibilidad es limitada. Dentro de lo posible, está bien pensar en formatos sintéticos, como infografías y resúmenes ejecutivos, para llegar a varios perfiles de lector, desde el que quiere conocer resultados básicos hasta el que quiere hacer un uso especializado y técnico de estos.

¿Cuál es el producto de la investigación?

La fórmula habitual es un informe, donde se añade una síntesis de resultados. En formato más académico, se toma la forma de resumen. Si el destinatario es una Administración, es mejor un informe ejecutivo.

A partir de aquí, el producto de la investigación depende del tipo de trabajo. Una evaluación sobre un servicio o programa con un método innovador también puede tener forma de *paper* académico y presentarse en revistas especializadas y en charlas con personal de las administraciones. Pero debemos ser conscientes de que esta situación no se da frecuentemente y que los documentos de investigación tienden a ser informes extensos y técnicos.

¿Qué dificultades son más habituales en la investigación dentro de tu ámbito?

El principal problema son los calendarios. A menudo, los encargos de investigación o evaluación llegan al final de su ejecución, en un momento del programa en el que no puedes pensar en una situación óptima. Lo ideal sería que la investigación se hiciera desde el inicio de una intervención o programa, porque así permitiría mejorar y afinar la intervención. Cuando te tienes que poner a trabajar una vez iniciada la investigación, o bien al final, sirve para revisar y valorar si ha funcionado (en caso de que las preguntas de investigación vayan en esta dirección).

Si el estudio es extenso y complejo, trabajas con unos calendarios que no coinciden con la inmediatez y la oportunidad. Cuando obtienes los resultados, quizás ya se ha decidido qué se hará sin la investigación, o quizás es demasiado tarde para modificar nada, a pesar de que es posible que la investigación sea muy buena e impecable técnicamente.

El otro problema importante son las dificultades para obtener información, que ya he comentado antes, y que no son menores en una buena parte de los proyectos de investigación.

¿La investigación tiene un impacto práctico directo, una aplicación para mejorar la Administración y la gestión pública? ¿Se espera de ella un impacto en el mundo académico o profesional?

La principal finalidad de la investigación en la que he participado es mejorar las evidencias para tomar decisiones mejores. A partir de esta premisa, si la investigación se incorpora a un cuerpo de literatura de referencia para un ámbito o política pública, es preferible antes que un informe que queda en un cajón y que no tiene utilidad, aunque también te encuentras alguno de este tipo, desgraciadamente.

Es importante socializar los resultados en colectivos y colegas de profesión para que la investigación, si es buena, se pueda reproducir y mejorar. Cuanta más investigación se haga sobre temas concretos mejor. Por ejemplo, un estudio sobre la aplicación de medidas de calidad integral puede estar muy bien y tener elementos interesantes, pero cuando gana importancia verdaderamente es cuando se socializa, y entonces se afinan las preguntas, se mejoran las definiciones y se puede conseguir más implicación en la investigación, lo que agradeces como investigador.

Cuando ya tienes la investigación socializada, te planteas si puede tener un impacto académico. Tengo que decir que esto es según mi experiencia. Para alguien que está en un departamento universitario, el impacto puede ser inverso, y entonces él prioriza la difusión en foros y revistas científicas. Para mí son destinatarios diferentes, y la mayor parte de investigación aplicada que he realizado ha sido para tener un impacto en el ámbito profesional más cercano.

¿Qué consejos darías a una persona que se acaba de iniciar en la investigación en Gobierno electrónico?

El primer consejo es que detecte bien cuáles son los problemas generales del ámbito de la gestión pública que pueden tener una respuesta específica desde la perspectiva del Gobierno electrónico.

El segundo consejo es que no desprecie ningún método de investigación y ninguna fuente de información, ya que a lo largo de una carrera en el ámbito de la investigación es difícil dominar una técnica y usarla para todo.

El tercer consejo es intentar hacerse preguntas realistas. A no ser que se trate de una tesis doctoral, responder preguntas realistas y asumibles tiene más posibilidades de éxito que hacer planteamientos complejos.

El cuarto consejo es tener identificadas todas las fuentes de información que generen estudios o investigaciones de valor. Pueden provenir de la disciplina más cercana, pero también conviene tener detectados estudios de otras dis-

ciplinas. Tal y como he comentado antes, las administraciones públicas son ecosistemas en los que las respuestas óptimas solo pueden llegar mediante miradas compatibles.

¿Qué materiales o enlaces recomendarías?

En el ámbito de la evaluación de políticas públicas, recomendaría las guías editadas por el consorcio de evaluación Ivàlua. Son fáciles de leer y muy útiles:

<https://www.ivalua.cat/ca/recursos/guies-practiques>

En el contexto del Gobierno electrónico, los repositorios e indicadores del Consorcio AOC, las webs de NovaGob, INAP y la UOC son bastante relevantes e interesantes. En el caso de la UOC, los materiales de asignaturas como Gestión del cambio para las administraciones públicas, del máster de Administración y Gobierno electrónico, y Fundamentos de gestión pública, del grado de Gestión y Administración Pública. También se pueden consultar los TFM del máster de Administración y Gobierno electrónico. Es lo que conozco mejor. No querría mencionar a ningún autor en concreto porque no querría dejarme ninguno.

2.2.2. Entrevista 2

Entrevista 2 | Agustí Cerrillo

Catedrático de Derecho Administrativo

Ámbito: derecho administrativo

Presentación

Me llamo Agustí Cerrillo i Martínez y soy catedrático de Derecho Administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya. Soy doctor en Derecho y licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración. Actualmente, soy el investigador principal del proyecto *Retos jurídicos del uso de datos masivos para el fomento de la innovación y la buena administración a través de la inteligencia artificial* del programa estatal de I+D+i orientado a los retos de la sociedad (2017) y del proyecto *La innovación en la prestación de los servicios públicos a través de la personalización y prestación proactiva mediante el uso datos masivos y la inteligencia artificial* de la Escuela de Administración Pública de Cataluña (2018).

En el año 2001, cuando me incorporé como profesor titular a la Universitat Oberta de Catalunya, inicié mi investigación sobre régimen jurídico del Gobierno electrónico. Los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la UOC siempre han tenido como foco central de su actividad de investigación analizar las transformaciones del derecho y la política en la sociedad de la información. Como administrativista, desde un primer momento abordé el análisis del impacto en las administraciones públicas y el derecho administrativo del Gobierno electrónico. Desde entonces he liderado varios proyectos de inves-

tigación, y he participado en ellos financiado por instituciones públicas como el Ministerio de Economía, la Escuela de Administración Pública de Cataluña o el Instituto de Estudios Autonómicos.

En este ámbito he investigado y publicado artículos y monografías sobre numerosos temas vinculados al régimen jurídico del Gobierno electrónico; el impacto de la inteligencia artificial y los datos masivos en el derecho administrativo; la transparencia pública y la difusión y la reutilización de información pública por internet; el Gobierno electrónico o la prevención de la corrupción por medios electrónicos. Además, también he tenido oportunidad de estudiar la protección de datos personales o el régimen jurídico de las tecnologías de procesamiento del lenguaje natural y de la huella digital.

Entre los trabajos sobre estas materias que he publicado los últimos años, destacan los siguientes:

A. Cerrillo i Martínez (2019). «Com obrir les caixes negres de les Administracions públiques? Transparència i rendició de comptes en l'ús dels algoritmes». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 58) [en prensa].

A. Cerrillo i Martínez (2019). «El impacto de la inteligencia artificial en el Derecho administrativo ¿Nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas?». *Revista General de Derecho Administrativo* (núm. 50).

A. Cerrillo i Martínez (2018). «Contratación electrónica y transparencia: fundamentos necesarios de la contratación abierta». *Cuadernos de Derecho Local* (núm. 48).

A. Cerrillo i Martínez; R. Xalabarder (2018). «El impacto del derecho en el uso de las tecnologías del lenguaje en las administraciones públicas». *Revista de Lengua i Dret* (núm. 70).

A. Cerrillo i Martínez (2018). «Datos masivos y datos abiertos para una gobernanza inteligente». *El profesional de la información* (vol. 27, núm. 5, págs. 1128-1135).

A. Cerrillo i Martínez (coord.); M. Alguacil; S. González; A. Moro (2016). *A las puertas de la administración digital*. Madrid: INAP.

A. Cerrillo i Martínez (2016). «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 52).

A. Cerrillo i Martínez (2016). «Las compras abiertas y la prevención de la corrupción». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 15).

A. Cerrillo i Martínez (2016). «El papel de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción». *Revista Vasca de Administración Pública* (núm. 104, fasc. 2, págs. 199-235).

Aunque mi investigación es principalmente jurídica, siempre he tenido interés en contextualizarla en la evolución de las instituciones y de acuerdo con las transformaciones que experimentan a partir de la extensión de la tecnología.

Respecto a esto, no se puede ignorar el hecho de que la regulación del Gobierno electrónico incorpora términos, conceptos e instituciones propios de otras disciplinas, como la informática, la ciencia política y de la Administración o las ciencias de la información. Sin embargo, es frecuente que los estudios jurídicos ignoren la necesidad de tener presente el conocimiento generado por estas u otras disciplinas para interpretar el derecho administrativo. De hecho, para muchos operadores, el derecho administrativo es suficiente en sí mismo, sin la necesidad de incorporar elementos no jurídicos en su interpretación y aplicación.

Bibliografía de interés

Caillosse y Hardy observan que el jurista, por su formación basada en el positivismo técnico, no se pregunta de manera espontánea por la práctica o la experiencia jurídica, actitud que también se observa en el caso de los gestores públicos cuya cultura se ha construido en parte por oposición al mencionado formalismo jurídico.

J. Caillosse; J. Hardy (2000). *Droit et modernisation administrative* (pág. 11). París: La documentation Française.

Sin embargo, hoy en día, el derecho administrativo no se basta a sí mismo, sino que es útil tener en cuenta su relación con otras disciplinas. Por eso, frente a la aproximación más tradicional, en mi investigación he tratado de tener presentes dentro de lo posible los conocimientos generados por estas disciplinas y, en particular, por la ciencia política y de la Administración.

Bibliografía de interés

Respecto a esto, Schimdt-Assmann afirma que «la Ciencia del Derecho Administrativo ha de estar igualmente abierta a las Ciencias Sociales y Económicas. La separación entre el “ser” y el “deber ser” no significa que el canon metodológico de carácter jurídico sea autosuficiente y se base por sí solo».

E. Schmidt-Assmann (2006a). «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos». En: J. Barnés Vázquez (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo* (pág. 130). Sevilla: Global Law Press / Editorial Derecho Global.

El recurso a la ciencia política y de la Administración me ha facilitado una herramienta útil para acercar el análisis de las normas jurídicas a la realidad y que este sea un instrumento adecuado para interpretar el ordenamiento jurídico. De este modo, he intentado superar la distancia que se percibe a menudo entre el derecho administrativo y la realidad en la que este opera. Esta distancia resulta del hecho de que el derecho administrativo opera sobre un sector de la realidad que no se puede aprehender exclusivamente con el método jurídico. Tal y como reconoce Vosskuhle, «con mucha frecuencia, la investigación

del administrativista –el científico que cultiva la ciencia del derecho administrativo– depende de las descripciones de la realidad que se hagan desde otras disciplinas científicas». Por eso, tal y como observa Costa, el enriquecimiento del derecho administrativo con la ciencia política y de la Administración constituye esencialmente la irrupción del principio de realidad.

Bibliografía de interés

A. Vosskuhle (2012). «Sobre el método del Derecho Administrativo». En: J. Barnés Vázquez (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo 2.0* (pág. 163). Sevilla: Global Law Press / Editorial Derecho Global.

J.-P. Costa (1996). «Un couple mal connu: science administrative et état de droit» En: Varios autores (eds.). *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant* (pág. 133). París: Dalloz.

Además, la ciencia política y de la Administración también me ha aportado un aparato analítico y conceptual que me ha facilitado elementos útiles que pueden ser adaptados a las necesidades cambiantes de nuestro tiempo, caracterizado por las tensiones en la legitimidad de las administraciones públicas.

Al final, no podemos desconocer que cada momento en la evolución de los poderes públicos tiene su derecho, con unas características que le son propias y que le permiten afrontar de la mejor manera posible las necesidades que se derivan de la realidad en la que pretende incidir. La ciencia política y de la Administración describe y explica los cambios que se dan en las administraciones públicas. Ignorar estos elementos, conceptos e instituciones dificulta, si no impide, que la investigación jurídica sobre el Gobierno electrónico responda a las necesidades que tienen las administraciones públicas en cada momento.

Bibliografía de interés

Cassese ha afirmado que en la actualidad los académicos tienen la tarea difícil de observar las prácticas institucionales sin la guía de las normas y las decisiones judiciales, llevando a cabo estudios de campo, entrevistas y análisis de documentos oficiales y datos estadísticos para poder estudiar las áreas de la Administración pública no reguladas.

S. Cassese (2012). «New paths for administrative law: A manifesto». *International Journal of Constitutional Law* (vol. 10, núm. 3, págs. 603-613).

Pese a la utilidad del recurso a otras disciplinas, he debido tener en cuenta constantemente que la relación entre el derecho administrativo y la ciencia política y de la Administración se haya llevado a cabo siguiendo una determinada metodología que garantice, a modo de filtro, la idoneidad de dicha incorporación y permita observar el impacto que los conocimientos importados puedan tener en mi investigación.

Bibliografía de interés

Schmidt-Assmann se refiere al uso de filtros que permitan incorporar los conocimientos de las ciencias afines de una manera reflexiva y adecuada metodológicamente.

E. Schmidt-Assmann (2006b). «El método de la ciencia del Derecho Administrativo». En: J. Barnés Vázquez (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo* (págs. 150-151). Sevilla: Global Law Press / Editorial Derecho Global.

En este sentido, en primer lugar lo que he hecho ha sido identificar los conceptos y las instituciones útiles a efectos de interpretar y acercar a la realidad mi investigación o de poder proponer innovaciones del derecho administrativo. En segundo lugar, he tratado de hacer una elaboración teórica de estos conceptos e instituciones desde la perspectiva del derecho administrativo.

También he tratado de ser consciente en todo momento de que no se puede utilizar cualquier conocimiento proveniente de la ciencia política y de la Administración. Por eso, he analizado previamente el impacto en los principios, valores, normas e instituciones vigentes con el fin de asegurar que la incorporación de los elementos externos no afectara a los fundamentos del derecho administrativo o se mantuvieran como elemento extraño al afectar a sus principios rectores.

En cuanto a las dificultades encontradas en el desarrollo de la investigación sobre Gobierno electrónico, se pueden mencionar las siguientes:

- 1) La complejidad tecnológica vinculada al Gobierno electrónico. En efecto, los problemas jurídicos objeto de estudio son generalmente, y en el fondo, la manifestación de problemas estrictamente tecnológicos. Esto implica que, para poderlos abordar, es necesario identificar, conocer y comprender bien la tecnología en cuestiones como la seguridad, la interoperabilidad o la firma electrónica.
- 2) El carácter evolutivo del Gobierno electrónico y el carácter pionero de la investigación sobre este tema. Con relación a esto, alguno de los ámbitos que he estudiado en los últimos años no había sido analizado anteriormente o había sido abordado de una manera muy puntual o por autores extranjeros.
- 3) El carácter estatal de la regulación del Gobierno electrónico. Este aspecto limita la utilidad del método comparado y, en particular, el recurso al análisis de la legislación de otros países.
- 4) Sobre todo, el interés generado por los resultados de la investigación, especialmente con posterioridad a la aprobación de nuevas regulaciones. En este siglo, el Gobierno electrónico ha sido regulado por cuatro normas básicas diferentes (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico y procedimiento administrativo común; Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y leyes 39/2010, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

Esto ha generado la necesidad de estudiar la evolución del régimen jurídico y también ha demandado trabajos de análisis tanto desde la universidad como por parte de las propias administraciones públicas.

¿Qué preguntas de investigación os formuláis en vuestro ámbito de especialización?

La finalidad principal de la investigación jurídica es conocer las normas aplicables a un determinado fenómeno y analizar los efectos de la aplicación de la norma para proponer, si procede, la permanencia de la norma o su mejora, cambio o supresión.

Así pues, las preguntas de investigación sobre Gobierno electrónico desde el ámbito jurídico están vinculadas a saber cuál es la regla aplicable a un determinado proyecto de Gobierno electrónico, a conocer su contenido, a valorar si es eficaz para lograr las finalidades previstas o a proponer los cambios necesarios para poder lograr efectivamente las finalidades que se prevén.

No obstante, las investigaciones sobre Gobierno electrónico llevadas a cabo desde el derecho administrativo no suelen explicar la pregunta de investigación. Tampoco es habitual que el jurista explicité sus hipótesis. Esto no quiere decir que el investigador no se haya formulado una pregunta de investigación o no haya concretado sus hipótesis de trabajo, pero generalmente no se exteriorizan ni se explicitan.

De hecho, es habitual que la investigación jurídica persiga resolver un problema derivado de la aplicación de la normativa o de su inexistencia. Las hipótesis a menudo se construyen a medida que avanza la investigación. Generalmente, no es una investigación explicativa ni tampoco predictiva. Estos son dos aspectos que a menudo se han puesto de manifiesto a la hora de considerar la investigación jurídica como investigación en sentido estricto.

Esto se observa de manera clara consultando artículos sobre Gobierno electrónico elaborados por juristas y comparándolos con los artículos escritos por investigadores de otras disciplinas.

Así, si observamos la estructura de un artículo jurídico sobre Gobierno electrónico, veremos que los epígrafes describen las partes en las que se estructura el artículo. En cambio, la estructura más habitual en un artículo de un politólogo recoge las diferentes partes de un trabajo de investigación.

Ejemplo

Agustí Cerrillo i Martínez (2016). «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 52, págs. 67-85).

«1. La transparencia y la prevención de la corrupción

2. Las leyes autonómicas de transparencia y su incidencia en la prevención de la corrupción

2.1. La pluralidad de mecanismos de transparencia

2.2. La disponibilidad de información

2.3. La calidad de la información

2.4. La accesibilidad de la información

2.5. La reusabilidad de la información

2.6. La garantía de las obligaciones de transparencia

3. Reflexiones finales

Bibliografía»

M. Vera Martínez (2015). «El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (núm. 13).

«Introducción

Revisión de la literatura. La transparencia de la información pública y el fenómeno de la corrupción en los actos de gobierno. Relación entre transparencia y corrupción

Hipótesis y metodología

Resultados del relevamiento de datos. Variables normativas y estadísticas

Análisis de resultados

Conclusiones

Bibliografía»

¿Qué corrientes o ámbitos se pueden distinguir en tu marco de investigación?

La principal distinción que se puede observar en las investigaciones jurídicas sobre Gobierno electrónico responde al perfil del investigador. En efecto, se observan diferencias metodológicas y de contenido importantes entre las investigaciones llevadas a cabo por profesores universitarios y las realizadas por profesionales de la Administración pública.

Generalmente, los primeros son más teóricos y/o abstractos, y los segundos, más aplicados.

Ejemplo

Lorenzo Cotino Hueso (2018). «La obligación de relacionarse electrónicamente con la Administración y sus escasas garantías». *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política* (núm. 26).

David Gracia García (2017). «Sobre la validez y eficacia jurídica de la firma electrónica manuscrita, biométrica o dinámica. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados». *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* (núm. 8, págs. 1071-1082).

Por otro lado, los profesores universitarios son exhaustivos con la bibliografía utilizada, mientras que los investigadores que no tienen este perfil no tienen generalmente la misma exhaustividad.

Ejemplo

El artículo de Cotino Hueso citado en el ejemplo anterior incluye 27 notas a pie de página y un total de 33 referencias bibliográficas, todas de profesores universitarios excepto dos.

El artículo de Gracia García solo cita dos artículos y ninguno de ellos pertenece a un investigador universitario ni ha sido publicado en una revista académica. Además, solo incluye 8 notas a pie de página.

Una especificidad de la investigación jurídica es la relativa al origen de las fuentes. Tal y como se ha comentado antes, a diferencia de la ciencia política o la gestión pública, no es habitual el recurso a fuentes extranjeras y tampoco se suelen hacer análisis comparados. No obstante, hay excepciones.

Ejemplo

Julián Valero Torrijos (2015). «Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de los datos de carácter personal». *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici* (núm. 4, págs. 1025-1047).

En cualquier caso, el análisis comparado debe tener en cuenta la necesidad de identificar adecuadamente los casos que deben analizarse para que los datos o los análisis llevados a cabo puedan tener una utilidad en relación con la futura investigación. Esta tarea no puede ser casual o arbitraria. Nuevamente en este caso, hay que explicar adecuadamente los aspectos institucionales, contextuales y metodológicos para que el recurso al derecho comparado no comporte una distorsión de nuestra investigación.

El principal error que observo en los trabajos de investigación de estudiantes o de personas que empiezan a investigar sobre Gobierno electrónico desde la perspectiva del derecho administrativo es, precisamente, que no han formulado una buena pregunta de investigación que oriente el trabajo. Si bien he indicado anteriormente que no es frecuente que las investigaciones jurídicas sobre Gobierno electrónico expliciten la pregunta de investigación, esto no quiere decir que los investigadores no tengan claro qué problema quieren solucionar con su trabajo y qué enfoque le quieren dar. Si bien no es habitual que se expliciten el problema cuando ya se es un investigador experimentado, no deja de ser útil hacerlo cuando se está empezando. Este elemento es fundamental para poder conducir adecuadamente la investigación.

¿Qué habilidades debe tener un investigador en tu ámbito de investigación?

La principal habilidad que debe tener un investigador en el ámbito del derecho es la capacidad de análisis, de razonamiento y de espíritu crítico. El hecho de que una buena parte de la investigación jurídica se base en el análisis de normas que están en vigor exige que el investigador tenga suficiente capacidad de crítica para poder valorar la eficacia y efectividad y, si procede, pueda proponer, *lege ferenda*, posibles mejoras. Además, el gran volumen de normas que afectan al Gobierno electrónico también exige tener una buena capacidad de análisis.

¿Esta investigación es un trabajo individual o colectivo?

La investigación sobre Gobierno electrónico en el ámbito del derecho administrativo es un trabajo principalmente individual, como lo es generalmente la investigación jurídica.

No obstante, en la última década se han promovido diferentes iniciativas que han permitido una cierta colaboración, lo que se ha traducido en varios resultados colectivos.

Ejemplo

La Red Derecho TICs, impulsada por el profesor Lorenzo Cotino, de la Universitat de València. Otra iniciativa es el Seminario Internacional de Derecho Administrativo e Inteligencia Artificial, impulsado por profesores de la Universitat de Barcelona, de la Universidad de Castilla-la Mancha y de la UOC.

Aun así, hoy por hoy los resultados no se pueden entender como resultados colectivos en el sentido de que se basen en la colaboración entre los diversos profesores. Son más bien agregados de trabajos sobre una misma materia de diferentes profesores.

Ejemplo

Lorenzo Cotino Hueso; Julián Valero Torrijos (2010). *La ley de administración electrónica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Eduardo Gamero Casado; Julián Valero Torrijos (eds.) (2012). *La Ley de uso de los medios electrónicos en la administración de justicia*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson.

Manuel Fernández Salmerón; Julián Valero Torrijos (eds.) (2014). *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: acceso, uso y reutilización de la información administrativa*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

¿Cómo son los equipos de investigación? ¿Cuál es la colaboración con los técnicos, consultores y expertos de la Administración pública? ¿Cuál es la división del trabajo o especialización?

A pesar de que la mayoría de los investigadores que trabajan sobre Gobierno electrónico se agrupan en torno a proyectos de investigación desarrollados por equipos de investigadores (de una o varias universidades), en la práctica cada uno de ellos desarrolla su investigación de manera autónoma e individual. No hay una división del trabajo entre los investigadores. La investigación de unos profesores no se basa en los resultados de otros aunque pueden formar parte de un mismo equipo de investigación o participar en un mismo proyecto.

Son evidentes las limitaciones que hay en esta manera de trabajar.

Esto no es exclusivo de la investigación sobre Gobierno electrónico. Desgraciadamente, es habitual en la investigación jurídica y es la manifestación de una costumbre extendida en las universidades españolas.

¿Cómo es la relación con otras disciplinas?

Generalmente, la investigación jurídica sobre Gobierno electrónico es autónoma y no integra los conocimientos provenientes de otras disciplinas. Únicamente de manera puntual, hay referencias de trabajos de ciencia política, de gestión pública o de tecnología.

De todos modos, hay algunas excepciones, a menudo vinculadas a la formación multidisciplinaria de los investigadores o a la relación personal entre los investigadores juristas y las otras disciplinas.

Ejemplo

Juan Ignacio Criado Grande (2010). «Las instituciones europeas ante la configuración de la e-Administración: una aproximación preliminar». En: Lorenzo Cotino Hueso; Julián Valero Torrijos (eds.). *Administración electrónica: la Ley/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos y los retos jurídicos del e-gobierno en España* (págs. 67-86). Valencia: Tirant lo Blanch.

¿Qué datos usas? ¿Dónde los encuentras? ¿Son difíciles de obtener?

En la investigación jurídica no es habitual utilizar datos. Las principales fuentes de la investigación son documentales, ya se trate de normas jurídicas y sentencias o de estudios o análisis realizados por otros autores.

No obstante, no se puede ignorar la existencia de algunos estudios –podríamos decir que cada vez más– que utilizan datos empíricos. Estos datos se corresponden generalmente con indicadores elaborados por instituciones públicas, por ejemplo, el Observatorio de Administración Electrónica o el Consorcio Administración Oberta de Catalunya, accesibles por internet.

Ejemplo

Ved algunos datos estadísticos en **Eduardo Gamero Casado; Rubén Martínez Gutiérrez** (2010). «El Derecho administrativo ante la era de la información». En: Eduardo Gamero Casado; Julián Valero Torrijos (eds.). *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (3.ª ed., págs. 52-56). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

¿Qué técnicas o métodos de investigación utilizas?

No hay un método de investigación jurídica descrito claramente. En efecto, la metodología de investigación en el ámbito jurídico está poco formalizada.

La investigación jurídica se basa de manera prácticamente exclusiva en el análisis documental. Este análisis se puede dividir entre fuentes primarias y fuentes secundarias. Entre las fuentes primarias, se incluye la normativa. Las fuentes secundarias están conformadas por los trabajos académicos publicados en las revistas científicas y también por los informes y documentos elaborados por las propias administraciones públicas.

En la medida en que no hay prácticamente jurisprudencia relacionada con el uso de los medios electrónicos en la Administración pública, esta fuente no tiene, en la investigación sobre Gobierno electrónico, la importancia que sí tiene en otros ámbitos. No obstante, hay algunas excepciones, como en la protección de datos personales.

Ejemplo

Emilio Guichot Reina (2012). «La publicidad de datos personales en Internet por parte de las administraciones públicas y el derecho al olvido». *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 154).

En alguna ocasión, los investigadores llevan a cabo entrevistas a actores clave. No obstante, no es habitual dejar constancia sobre ello en los artículos o documentos de investigación, aunque pueden tener una incidencia en la definición de la pregunta de investigación.

De este modo, es habitual que el investigador jurídico lleve a cabo las tareas siguientes cuando lleva a cabo una investigación:

1) Descripción del problema. A veces se recoge en el título del trabajo.

Ejemplo

Isaac Martín Delgado (ed.) (2017). *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Isaac Martín Delgado (2018). «El acceso electrónico a los servicios públicos hacia un modelo de administración digital auténticamente innovador». En: Tomás de la Quadra Salcedo; José Luis Piñar Mañas (eds.). *Sociedad digital y derecho* (págs. 179-202). Madrid: Boletín Oficial del Estado.

2) Análisis de las normas que inciden en el problema. Esta tarea se ejecuta mediante la consulta de bases de datos jurídicos, ya sean estas públicas, como el *Boletín Oficial del Estado* o el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, o privadas (como Aranzadi-Westlaw o *La Ley*).

3) Búsqueda de las fuentes documentales relacionadas con el problema que se quiere analizar. En función de si el problema ha sido estudiado o no previamente, el objeto de la búsqueda será más o menos amplio. Para llevarla a término, es habitual utilizar bases de datos como Dialnet. De hecho, a veces es la única base de datos utilizada por los juristas porque no se consultan fuentes en otras lenguas, que son las que se incluyen generalmente en bases de datos como Scopus o Web of Knowledge. Además, el hecho de que haya muchos artículos que se publiquen en formato de capítulos de libro los excluye de estas otras bases de datos.

Ejemplo

La precisión en la búsqueda es importante para poder obtener resultados relevantes. Así, por ejemplo, aplicando los filtros de ciencias jurídicas o derecho administrativo en la búsqueda de la expresión *administración electrónica*, Dialnet ofrece un resultado de 170

documentos, mientras que en el caso de *interoperabilidad* el resultado es de 30 documentos, y en el de *sede electrónica*, solo 18.

4) Redacción del documento de investigación. A partir del análisis de las normas y de las fuentes documentales, se redacta el documento de investigación.

¿Dónde te sitúas en la división entre lo cualitativo y lo cuantitativo? ¿Cómo ves esta división en el estudio del Gobierno electrónico?

Tal y como se desprende de lo que he expuesto anteriormente, la investigación jurídica es cualitativa principal y exclusivamente. No se utilizan datos, y en los pocos casos en los que sí se utilizan lo hacen únicamente de manera descriptiva y no son objeto de un análisis estadístico específico.

¿Cómo pasas de lo particular (por ejemplo, el caso) a lo general y relevante?

La investigación jurídica sobre Gobierno electrónico es general.

Si bien se puede estudiar una ley concreta (por ejemplo, la Ley 39/2015 o, antes, la Ley 11/2007 o la Ley 30/1992), esto se hace desde una perspectiva abstracta, no en relación con su aplicación a una determinada Administración pública o respecto a un caso específico.

No se suelen estudiar casos concretos. Hay alguna excepción.

Ejemplo

Agustí Cerrillo i Martínez (2007). «La regulación de la administración electrónica local: el caso del Ayuntamiento de Barcelona». En: Tomàs Font i Llovet (ed.). *Anuario de Gobierno Local*. 2006. Barcelona: Institut de Dret Públic / Fundació Democràcia local.

¿Qué tipo de lenguaje utilizas? ¿Qué formato: artículo, informe de consultoría, diagnóstico, plan, evaluación, etc.?

El lenguaje utilizado en la investigación jurídica es muy formal.

La investigación jurídica en materia de Gobierno electrónico se suele publicar en formato de artículo tanto en revistas como en libros colectivos.

La búsqueda de la expresión *Gobierno electrónico* en Dialnet nos muestra la publicación de 304 artículos de revista, 197 capítulos de libro y 31 libros clasificados en la materia de ciencias jurídicas.

También es habitual publicar los resultados de la investigación en libros.

La editorial Tirant lo Blanch tiene una colección titulada «Derecho y TICs», dirigida por el profesor Lorenzo Cotino. También hay otras editoriales sobre este tema, como Comares.

No es habitual que los investigadores juristas españoles publiquen los resultados de su investigación en revistas internacionales.

Ejemplo

Agustí Cerrillo i Martínez (2011). «The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation». *Government Information Quarterly* (núm. 28, págs. 188-199).

Julián Valero Torrijos (2015). «Ciudades inteligentes y datos abiertos: implicaciones jurídicas para la protección de los datos de carácter personal». *Istituzioni del federalismo. Rivista di studi giuridici e politici* (núm. 4, págs. 1025-1047).

¿Qué dificultades son más habituales en la investigación dentro de tu ámbito?

La principal dificultad está vinculada al acceso a las fuentes. No obstante, hay que reconocer que esta dificultad se ha ido reduciendo con el paso de los años, aunque esto ha generado nuevos problemas.

Hace unos años era habitual tener conocimiento de un determinado trabajo vinculado con la investigación que se llevaba a cabo y ser prácticamente imposible o muy costoso acceder a él. En la actualidad, la disponibilidad de prácticamente todos los artículos en formato electrónico facilita el acceso. Incluso en los últimos años, las editoriales jurídicas también facilitan el acceso a los libros y a los capítulos de libros en formato electrónico. Desgraciadamente, no es habitual que este acceso se pueda hacer en las bibliotecas de las universidades.

Precisamente, una dificultad que aparece a medida que se facilita el acceso a las fuentes es la existencia de una gran cantidad de recursos. En efecto, cada vez es más habitual que cuando se hace cualquier búsqueda se encuentren decenas, si no centenares, de trabajos. Solo la elección de aquellas fuentes que puedan ser útiles para la investigación ya exige una gran dedicación por parte de los investigadores.

Esta podría ser una tarea desarrollada por ayudantes de investigación o investigadores en formación. Desgraciadamente, la manera de trabajar de los investigadores juristas y el hecho de que no sea frecuente que dispongan de ayudantes (no es habitual que los proyectos de investigación dispongan de financiación para ayudantes de investigación) dificultan la realización de estas tareas.

Otra dificultad está vinculada al acceso a los documentos e informes elaborados por las administraciones públicas. Pese a la vigencia de las leyes de transparencia, no es habitual que las administraciones públicas difundan los informes que elaboran durante el despliegue del Gobierno electrónico en los portales de transparencia, que podrían ser de gran utilidad para los investigadores.

¿A quién va dirigida la investigación que haces?

Aunque parezca una paradoja, podríamos decir que la investigación que hacen los juristas va dirigida principalmente a otros profesores, tanto para que puedan llevar a cabo sus investigaciones como para que puedan evaluar las capacidades investigadoras de los profesores (para obtener acreditaciones y seneos o para participar en concursos de plazas de profesorado).

Dicho esto, es evidente que la investigación de los investigadores también es útil para los juristas y para los trabajadores públicos, aunque menos. No obstante, en este punto también se observan diferencias entre las revistas y los libros escritos por y para profesores universitarios y aquellos elaborados para profesionales.

¿Dónde se hacen públicos los resultados?

Los resultados se hacen públicos por canales formalizados, por ejemplo en revistas académicas y libros. Principalmente, en formato papel.

Son pocos los investigadores que publican en revistas para profesionales o que publican en un blog o un perfil de Twitter, por el que difunden los resultados de su actividad de investigación.

Entre las revistas para profesionales que publican trabajos de investigación sobre Gobierno electrónico podemos destacar:

- *Revista Ceflegal*
- *Revista práctica de derecho*
- *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*: Revista técnica especializada en Administración local y justicia municipal
- *Contratación administrativa práctica*: Revista de la contratación administrativa y de los contratistas.

Profesores como Agustí Cerrillo (@agusti_cerrillo), Lorenzo Cotino (@cotino), Isaac Martín (@imdelga) o Julián Valero (@jvalerot) disponen de un perfil en Twitter.

Otros investigadores con un perfil más profesional y menos académico, como Víctor Almonacid (@nuevadmon) o Concepción Campos Acuña (@mccamposacunha), son mucho más activos en las redes sociales.

¿Cuál es el producto de la investigación?

Tal y como se ha comentado antes, los productos de la investigación se publican generalmente como artículos y como capítulos de libro.

¿Se espera un impacto de la investigación en el mundo académico o en el profesional?

También hemos indicado anteriormente que el principal impacto se espera en el mundo académico. No obstante, hay algunas investigaciones que buscan tener un impacto en el mundo profesional.

En efecto, la investigación que lleva a cabo el jurista no solamente se plasma a menudo en artículos o capítulos de libro, sino que constituye el fundamento para asesorar a las administraciones públicas, por ejemplo, en la elaboración

de anteproyectos normativos, la redacción de informes en los que se analizan determinados aspectos relativos al Gobierno electrónico sobre los que las administraciones tienen conocimiento suficiente; los investigadores quieren ampliar el conocimiento del que disponen, quieren conocer cómo se regula un determinado aspecto en otros ordenamientos jurídicos (por ejemplo, en la normativa sobre accesibilidad aplicable a un proyecto de Gobierno electrónico o sobre el impacto del uso de la inteligencia artificial en un determinado ámbito de la actuación pública) o quieren tener la opinión de un experto sobre un determinado asunto que genera dudas o diversidades interpretativas (por ejemplo, cuáles son los usos que se pueden dar a los medios electrónicos en los órganos colegiados de la Administración o cuál es el impacto de la legislación de transparencia en un determinado organismo).

Aunque en estos casos los resultados de la actividad de investigación no se plasmarán en un artículo o un capítulo de un libro, sino un anteproyecto normativo, un informe o un dictamen, es evidente que el investigador tiene que seguir también un método que le permita garantizar la calidad y el rigor del resultado obtenido. En este caso, la pregunta de investigación le viene formulada externamente. No obstante, el método seguido tiene que garantizar que los resultados obtenidos no estén sesgados.

Ejemplo

La consulta de los índices de la revista *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal* nos muestra la publicación de trabajos de investigación orientada al mundo profesional con los que se quiere facilitar a abogados y técnicos de la Administración pública un conocimiento sobre novedades normativas o información sobre su aplicación a las administraciones públicas.

¿La investigación tiene un impacto práctico directo, una aplicación para mejorar la Administración y la gestión pública (transferencia de conocimiento o utilidad social)?

Generalmente, la investigación académica tiene poco impacto directo, a pesar de que a partir de los resultados obtenidos es habitual que las administraciones públicas tomen las decisiones.

¿Qué consejos darías a una persona que se acaba de iniciar en la investigación en Gobierno electrónico?

Antes de empezar a pensar en la investigación, yo recomendaría leer algún trabajo transversal sobre el régimen jurídico del Gobierno electrónico, por ejemplo:

Agustí Cerrillo i Martínez; Mario Alguacil Sanz; Sandra González; Ascen Moro (2016). *A las puertas de la administración digital. Una guía detallada para la aplicación de las Leyes 39/2015 y 40/2015.* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Eduardo Gamero Casado (2016). «Panorámica de la administración electrónica en la nueva legislación administrativa básica». *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 175, págs. 15-27).

Isaac Martín Delgado (ed.) (2017). *La reforma de la administración electrónica: una oportunidad para la innovación desde el Derecho*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Julián Valero Torrijos (2014). «De la digitalización a la innovación tecnológica: valoración jurídica del proceso de modernización de las administraciones públicas españolas en la última década (2004-2014)». *IDP. Revista d'Internet, Dret i Política* (núm. 19, págs. 117-129).

También invitaría a leer el Plan de acción sobre Gobierno electrónico de la UE 2016-2020.

A partir de aquí ya se puede disponer de elementos suficientes para identificar el objeto de la investigación (interoperabilidad, seguridad, transparencia, accesibilidad, etc.).

Después será el momento de empezar la investigación con la formulación de la pregunta de investigación.

¿Cuáles son los recursos adicionales en la investigación del Gobierno electrónico desde el ámbito jurídico?

A lo largo de estas páginas ya se han mencionado varios trabajos que constituyen referentes en el estudio del régimen jurídico del Gobierno electrónico.

De manera complementaria, puede resultar de utilidad consultar los siguientes artículos, que constituyen una revisión de la literatura sobre Gobierno electrónico y sobre transparencia. Si bien el primero fue publicado en 2007, continúa estando vigente en cuanto a la identificación que hace de los principales ámbitos de investigación jurídica sobre el Gobierno electrónico:

Agustí Cerrillo i Martínez (2007). «Les technologies de la informació i la comunicació en el debat del dret públic contemporani». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 35).

Agustí Cerrillo i Martínez; Francesc Rodríguez Pontón (2017). «Dossier sobre transparència i bon govern». *Revista Catalana de Dret Públic* (núm. 55, págs. 132-173).

Desde el punto de vista metodológico, puede resultar de utilidad leer:

Agustí Cerrillo i Martínez (2015). «Sobre la interdisciplinariedad en el derecho administrativo. Las utilidades de la ciencia política y de la administración para el Derecho administrativo». *Revista Española de Derecho Administrativo* (núm. 168).

2.2.3. Entrevista 3

Entrevista 3 | Rosa Borge

Profesora de Ciencia Política y de la Administración

Ámbito: ciencia política

Presentación

Me llamo Rosa Borge Bravo. Soy profesora de Ciencia Política y de la Administración en la UOC y doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad de Deusto-Bilbao. El tema central de mi investigación ha sido la participación política, tanto en el ámbito ciudadano como en las iniciativas de los actores políticos (movimientos sociales, partidos) o instituciones (Administración pública, Ayuntamientos, Parlamentos y Gobiernos). En las últimas décadas, después de mi entrada en la UOC como profesora e investigadora, me he centrado más en la participación en línea, electrónica o digital. Este nuevo enfoque era completamente necesario, ya que el objeto de estudio había cambiado mucho, primero con la irrupción de las TIC y actualmente con la digitalización e interconexión en las que vivimos. El nuevo entorno digital propicia nuevas formas de información, comunicación, organización y participación políticas, pero también comporta retos y nuevos problemas, como el *clickactivism* o *slacktivism*, la polarización y el reforzamiento de las *echo chambers*, la brecha digital o la desintermediación política o de la Administración. En este entorno, mi trayectoria de investigación sobre participación política en línea evolucionó desde etapas iniciales donde intentaba situarme en el nuevo ámbito de estudio hasta estudios más específicos sobre deliberación en línea y medios sociales, pasando por estudios cuantitativos sobre instituciones y ciudadanía.

Cuando te acercas a un nuevo objeto de estudio, necesitas obtener suficiente información y datos, leer los estudios previos y observar mucho lo que sucede. En el caso de un objeto de estudio tan cambiante tecnológicamente y que depende de numerosos actores implicados, debemos estar al día de las novedades. Pero, además, para poder estudiarlo, debemos formarnos en nuevos métodos, más cercanos a los estudios informáticos, como el análisis de las redes sociales o el análisis de los datos masivos.

Aun así, a mí, como politóloga y socióloga, me continúa resultando muy útil la caja de herramientas proveniente de la ciencia política y de la Administración, y de las ciencias sociales en general. Esta caja de herramientas consiste en teorías, modelos, perspectivas y técnicas que te guían en el proceso de investigación y te ayudan a hacerte preguntas, entender los comportamientos, tener

espíritu crítico y buscar soluciones. Así, yo he encontrado guía e inspiración en la caja de herramientas clásica precisamente para mejorar o modificar estas herramientas y contribuir así, en la medida posible, a acumular conocimiento.

Por ejemplo, descubrimos que los modelos explicativos clásicos de la participación política⁷, donde se considera que el interés político es un determinante de la participación en política, no es del todo aplicable al caso de la participación en línea ya que los individuos, muy habituados al uso de internet, acaban participando al menos en una actividad política en línea aunque no estén interesados en política⁸.

⁽⁷⁾Verba, Schlozman y Brady, 1995.

⁽⁸⁾Borge y Cardenal, 2011; Borge, Cardenal y Malpica, 2012.

En otra investigación recurrimos a los modelos clásicos sobre la creación y el funcionamiento de los líderes de opinión⁹ para estudiar los liderazgos entre parlamentarios que surgen en Twitter. Descubrimos que Twitter posibilita la aparición de nuevos líderes de opinión entre los parlamentarios que no tienen cargos políticos pero que mantienen una actividad intensa en esta plataforma y hacen de puente entre otros parlamentarios (brokerage)¹⁰.

⁽⁹⁾Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1948; Katz, 1957.

⁽¹⁰⁾Borge y Esteve, 2017; Esteve y Borge, 2017.

Creo que aquí está la gracia de la investigación: poder recibir el apoyo de grandes teorías, modelos y estudios de otros investigadores y descubrir, al mismo tiempo, cómo el mundo cambia y cómo deben aprenderse nuevas herramientas o modificar las aprendidas para analizar estos cambios. Además, son muy importantes los estudios empíricos, es decir, los estudios basados en observaciones e indicadores de la realidad y en los datos correspondientes. Debemos hacer una combinación virtuosa entre teorías o modelos y el análisis de datos para refutar o confirmar precisamente los modelos o teorías. Muchas de las preguntas que nos hacemos sobre la realidad y el funcionamiento de las instituciones, actores y personas solo se pueden responder de manera empírica.

¿Qué?

Es necesario que las preguntas de investigación sean interesantes o relevantes, pero también amplias y comprobables. Deben ser interesantes o relevantes porque, si no, como investigadores no tendremos la energía y la curiosidad suficiente para poder responderlas, y además aburriremos y no interesaremos a las personas expertas, preocupadas o afectadas por nuestra temática. Si la pregunta no es relevante, tampoco estaremos haciendo una contribución a nuestro ámbito de investigación o estudio, y los expertos o evaluadores no reconocerán ni valorarán lo que hagamos. Al mismo tiempo, es necesario que las preguntas sean amplias, es decir concretas, que puedan responderse y que sean comprobables empíricamente. Es recomendable pensar primero en una pregunta teórica, global o que plantee un problema general, y después detenernos en preguntas más específicas y prácticas, de comprobación más fácil.

Aquí, el investigador o investigadora debe pensar cómo responderá a la pregunta, es decir, debe discernir las técnicas de la información y los datos que le ayudarán a responder a la pregunta.

Es un equilibrio difícil. Por un lado, se deben formular preguntas interesantes y relevantes en el ámbito de estudio y, por lo tanto, muchas veces es necesario elevarse teóricamente y tener una actitud crítica y osada, además de mucho conocimiento sobre el objeto de estudio. Por otro lado, debemos aterrizar, ser pragmáticos y pensar en los datos que tenemos y las técnicas que sabemos aplicar. Pero si aterrizamos demasiado y nuestro estudio es demasiado aplicado, solo extrapolable a un caso muy específico, a un aspecto del que ya tenemos datos, la investigación no será muy relevante, ni generalizable a otros casos, ni siquiera interesante.

Además, resulta útil diferenciar las preguntas descriptivas de una situación de las preguntas explicativas. Las primeras sirven para situar y saber cómo es el fenómeno que se va a estudiar, mientras que las segundas se preguntan el porqué del fenómeno, sus causas, sus razones, sus condicionantes y obstáculos. Normalmente, es recomendable formular primero la pregunta descriptiva y proponer las preguntas explicativas una vez que sabemos cómo las responderemos. De hecho, para formular preguntas explicativas debemos saber describir cuidadosamente el fenómeno, y las preguntas explicativas incluyen esta descripción.

Como todo, encontrar el equilibrio es una cuestión de experiencia y mucha práctica: a mayor investigación que se haya hecho, más preguntas podrán ser formuladas, más críticas y evaluaciones serán recibidas y, por lo tanto, se tendrá un mayor conocimiento de cómo formular buenas preguntas.

En cuanto al estudio del impacto de las nuevas tecnologías en el mundo político, hay modelos y teorías que sostienen que las nuevas tecnologías, las redes sociales y la digitalización transforman radicalmente la sociedad, la política y la Administración pública¹¹. De hecho, las TIC pueden ser potencialmente transformadoras, pero el sistema político o la Administración pública tienen sus características, instituciones, funcionamiento, inercias y actores protagonistas que pueden menguar u obstaculizar este potencial. Por lo tanto, tal y como sucede cuando estudiamos otros muchos fenómenos, primero tratamos de observar o detectar si se da una situación nueva (las TIC transforman), y después buscamos las explicaciones (por qué en algunos casos transforman y en otros no). En el caso del estudio de las nuevas tecnologías es importante no caer en el determinismo o solucionismo tecnológico¹², dado que los cambios tecnológicos no son necesariamente innovadores social y políticamente hablando. Debemos analizar la función que tiene la tecnología en nuestras instituciones sociales y políticas, y cómo la usan concretamente los actores sociales y políticos.

⁽¹¹⁾Castells, 2002; Benkler, 2006; O'Reilly, 2012.

⁽¹²⁾Morozov, 2013.

Así, la pregunta inicial sobre el efecto transformador general de las TIC debe matizarse y concretarse. Convendría centrarse en un actor o institución y en los elementos o características de este actor o institución que condicionan el potencial transformador de las TIC. Así, nos podríamos centrar en los partidos políticos. Los politólogos tenemos conocimientos sobre el funcionamiento, las características y la organización de los partidos y, por lo tanto, podríamos analizar si las TIC transforman los partidos.

Pero ¿a qué se refiere la transformación mencionada? En el caso de los partidos, a comprobar si las TIC otorgan más poder de decisión a los ciudadanos, votantes y miembros de los partidos. Es decir, si posibilitan y mejoran la democracia interna de los partidos. Con todo, la democracia interna de un partido es un fenómeno muy amplio, y por eso decido estudiar únicamente un proceso clave: la selección de candidatos y líderes dentro de los partidos. Pero las TIC también son un conjunto muy amplio de canales e instrumentos y, por lo tanto, debemos concretar y ser prácticos: con este espíritu, decido centrarme solo en el uso del voto electrónico en los partidos. Además, no puedo analizar los partidos de todas partes y, por lo tanto, me centraré en los que conozco más y en aquellos de los que puedo extraer datos más fácilmente: Cataluña o España. Así, finalmente me quedaría con dos preguntas:

- 1) ¿Qué partidos políticos españoles usan el voto electrónico para seleccionar de manera sistemática y directa líderes o candidatos electorales?
- 2) ¿Cuáles son las condiciones y características de los partidos que favorecen estos procesos electrónicos de selección directa de los líderes y candidatos?

La primera es una pregunta más descriptiva y la segunda, explicativa. Como vemos, el foco de la primera pregunta, además de ser la herramienta tecnológica (el voto electrónico y la plataforma o aplicación correspondiente que lo posibilita) se sitúa sobre la función de esta herramienta (mejorar la democracia interna mediante la selección sistemática y directa de líderes y candidatos). Es la función la que dota de capacidades transformadoras a la herramienta, porque puede ser que un voto electrónico seguro y rápido se use solo para elegir a los candidatos electorales pero no a los líderes del partido, o que la elección sea de manera indirecta por medio de delegados, o que las convocatorias electorales no sean sistemáticas y solo lo sean para las contadas ocasiones que decida la dirección del partido. La segunda pregunta, de tipo explicativo, puede ser respondida gracias al conocimiento que tenemos de los partidos como actores con objetivos, que se comportan estratégicamente y que se diferencian en cuanto al tipo de organización (centralización de las decisiones), posición ideológica, poder político (Gobierno u oposición, medida del partido, número de representantes) y nivel de institucionalización (nuevo o ya establecido)¹³.

⁽¹³⁾Borge y Esteve, 2017.

¿Quién?

Un investigador o investigadora de las transformaciones digitales en los ámbito político y de la Administración debe tener siempre conectadas las «antenas» y modificar la dirección de su trabajo de acuerdo con las novedades y los cambios tecnológicos, sociales, políticos e institucionales que se produzcan. Asimismo, es importante tener un sentido crítico y ético para contribuir a mejorar la Administración pública y a profundizar en la democracia.

Además, hay cuatro actitudes valiosas que todo investigador debería esforzarse en desarrollar, aunque cueste:

- La asimilación de teorías y modelos sobre cómo funcionan y cómo se pueden explicar los procesos de transformación y cambio en las instituciones y organizaciones.
- Una mentalidad «de comparación», es decir, un intento continuado de estudiar similitudes y diferencias entre casos diversos de manera que esta comparación nos ayude a buscar explicaciones, soluciones y mejoras.
- Un propósito de pasar del caso concreto o problema específico estudiado hacia problemas y teorías más globales, con más repercusión y aplicables a un conjunto de casos mayor.
- Una predisposición a trabajar en grupo y a respetar e intercambiar ideas y proyectos. La investigación de calidad en Gobierno electrónico solo se puede llevar a cabo combinando diferentes conocimientos teóricos y habilidades metodológicas y técnicas, y por eso es necesario el trabajo conjunto entre varios investigadores. Creo que en este ámbito la colaboración de investigación ideal sería la llevada a cabo conjuntamente entre politólogos y sociólogos, informáticos (preferiblemente *social computing scientists*), y técnicos y gestores de la Administración pública.

¿Cómo?

Tal y como he dicho, la investigación sobre las transformaciones que la digitalización y las nuevas tecnologías han producido en la Administración pública y el sistema político es necesariamente empírica y está basada en el análisis de datos de la frecuencia, condiciones y explicaciones de los fenómenos. Las nuevas tecnologías digitales interactivas (web 2.0) pueden favorecer la implementación de una Administración más transparente, participativa y colaboradora con el ciudadano y la sociedad civil en general, pero debemos disponer de datos organizados y estructurados para saber cuál es su impacto y evolución. Así, hoy en día, en el ámbito del Gobierno y de la Administración se generan muchos datos, pero estos a menudo no son centralizados o sistematizados por parte de los propios Gobiernos o administraciones. Este todavía es un problema más grave en el caso de las administraciones locales, que tienen obligaciones legales de presentar los datos en abierto, pero muchas veces pocos recursos para organizarlas y mostrarlas. Así, se crean observatorios (por ejemplo,

OBSAE) y diversas fundaciones (como Pi i Sunyer), y existen consorcios (por ejemplo, Localret, AOC) que dan cobertura para analizar la transformación digital de las administraciones locales y ofrecer datos sobre el uso de las TIC. Los observatorios y consorcios mencionados hacen una recopilación automatizada de los datos de uso, servicios y tramitaciones mediante los portales y webs, pero, además, se llevan a cabo encuestas a los técnicos de los Ayuntamientos responsables de los datos o de la participación ciudadana de cada Ayuntamiento. Así, destacan por su calidad y duración los paneles bianuales sobre políticas públicas locales –con uno específico sobre participación ciudadana– de la Fundació Carles Pi i Sunyer. En el ámbito estatal destaca la encuesta IRIA, del OBSAE, sobre el uso de las TIC por parte de los Ayuntamientos españoles. Aun así, estas instituciones no ofrecen los datos desagregados por municipio, con lo cual la capacidad explicativa de la investigación que queramos llevar a cabo se resiente considerablemente.

El marco legal en España y Cataluña –principalmente la Ley 57/2003 de medidas de modernización del Gobierno local, y la Ley 19/2014 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno– obliga a las corporaciones locales a recoger y hacer públicos los datos generados en las relaciones y transacciones con la ciudadanía, entre los que se encuentran los datos producidos en los procesos de participación ciudadana. No obstante, cada Administración local hace lo que considera conveniente y lo que puede a pesar de las presiones normativas.

En nuestra investigación sobre el despliegue de plataformas participativas en los Ayuntamientos catalanes¹⁴, descubrimos que muchos de los técnicos responsables de participación consideran que su Ayuntamiento ya ofrece datos abiertos porque su sitio web muestra los datos agregados presupuestarios, de las quejas, preguntas y solicitudes de las oficinas o servicios de atención ciudadana, y del total de participantes y votantes en las iniciativas promovidas por los Ayuntamientos. Pero estos datos no están disponibles en ficheros o bases de datos que se puedan estudiar, analizar o reutilizar. Es decir, son normalmente PDF y no hay ficheros estructurados según cada actividad, transacción o interacción¹⁵. En este sentido, no superarían el nivel de una estrella en la escala de Tim Barners-Lee sobre calidad de datos abiertos.

⁽¹⁴⁾Borge y otros, 2018.

⁽¹⁵⁾Nos referimos a ficheros de datos donde la unidad de análisis es la actividad individual (una propuesta, una queja, una solicitud, etc.) y donde se respeta la privacidad de datos de cada ciudadano de manera que su nombre y datos personales nunca aparecen.

Desde el año 2016, el despliegue de plataformas participativas de código abierto como Decidim o Consul en numerosos Ayuntamientos de Cataluña y España es claramente un avance porque automatizan la recogida de los datos de participación para cada proceso y para el conjunto de la plataforma y porque existe el compromiso de liberar las API colectivas de las plataformas y ofrecer los datos en formatos estandarizados y accesibles (CSV, JSON, etc.). En el caso del Ayuntamiento de Barcelona, están disponibles en formato CSV todos los datos sobre cada una de las propuestas ciudadanas del Plan de actuación

municipal 2016-2019. De hecho, los Ayuntamientos grandes siempre tienen más recursos para crear repositorios públicos de información y servicios de datos abiertos. El servicio de datos abiertos del Ayuntamiento de Barcelona se encuentra en el portal OpenDataBCN, que agrupa la información de la ciudad generada por el propio Ayuntamiento, y de que dispone o custodia, en varias grandes áreas: Administración, Economía, Empresa, Población, Territorio, Ciudad y Servicios. Los ficheros de datos están en formato CSV y la mayoría de los diferentes conjuntos de datos tienen una clasificación de tres o más estrellas en la escala de calidad de datos abiertos de Barners-Lee.

En el estudio del Gobierno electrónico es recomendable combinar tanto las técnicas cuantitativas como las cualitativas, además de los datos masivos o el análisis de red social si es posible. Esta combinación de métodos hace que las diferentes técnicas se complementen y la investigación se beneficie de las capacidades de cada metodología.

Ved también

Para más información sobre las capacidades de las diferentes técnicas (representación o generalización, realismo o control de las explicaciones), se puede consultar el material docente Borge y otros (2014). *Técnicas de investigación aplicadas a la ciencia política* (módulo 3).

Esta combinación se puede hacer de diferentes maneras: por triangulación, con métodos mixtos (*mixed methods*), con generalizaciones o secuencialmente¹⁶. En cualquier caso, creo que existen dos ventajas principales en esta combinación:

⁽¹⁶⁾Tarrow, 1995; Spicer, 2012.

1) La posibilidad de generalizar, teorizar y validar externamente los resultados obtenidos con la metodología cualitativa gracias al uso del métodos cuantitativos. N. Spicer (2012, pág. 300) cita un estudio suyo que tenía como objetivo evaluar la eficacia y conocer la frecuencia de diferentes modelos de participación comunitaria en Londres. En este estudio se emplearon técnicas cualitativas de grupos de discusión y observación participante combinadas con la técnica cuantitativa basada en encuestas. Las encuestas sirvieron para saber si los temas surgidos en los grupos de discusión y los modelos comunitarios observados eran generalizables y representativos. Además, debe destacarse que en la formación de los grupos de discusión se tuvieron presentes las proporciones sociodemográficas de la población londinense y de los barrios y comunidades estudiados.

2) La información detallada sobre las razones de los actores y el contexto en el que se mueven que proporciona la metodología cualitativa ayuda muchísimo a comprender los resultados obtenidos con las técnicas cuantitativas. Pero, además, informa sobre explicaciones de los fenómenos que pueden ser testadas después con la metodología cuantitativa, por ejemplo, para tener presentes factores explicativos nuevos en las hipótesis, introducir nuevas preguntas en los cuestionarios o determinar el tratamiento en un experimento. En el estudio que hicimos sobre el despliegue de la plataforma participativa Decidim

⁽¹⁷⁾Borge y otros, 2018.

en los Ayuntamientos catalanes, primero recopilamos los datos sobre participación de los sitios web de los Ayuntamientos. Así, elaboramos una base de datos cuantitativa con las características y frecuencias de los canales de participación en los sitios web municipales, de los procesos de participación llevados a cabo con la plataforma, de las funcionalidades de la plataforma activadas y de los espacios de deliberación. Posteriormente, hicimos entrevistas en profundidad a los responsables de participación y/o de la plataforma en cada Ayuntamiento. Con las entrevistas, hemos detectado los factores favorecedores, los problemas y obstáculos en el uso de Decidim, pero también hemos podido obtener información cualitativa que acompaña a la cuantitativa para evaluar el funcionamiento de la plataforma¹⁷.

Es evidente que cualquier estudio sobre el estado del Gobierno electrónico debe presentar datos precisos de las frecuencias sobre trámites, servicios y canales en línea que ofrece la Administración y, en general, sobre las interacciones en línea con la ciudadanía. Pero, cuando queremos evaluar los funcionamientos y procesos o queremos descubrir explicaciones, debemos recurrir a análisis estadísticos y posiblemente a combinarlos con técnicas cualitativas. Sin embargo, un de los errores más frecuentes es entender la combinación de técnicas como una superposición o suma de técnicas de manera que los resultados no son acumulables o, incluso, no tienen mucho que ver¹⁸. A menudo encontramos informes, diagnósticos, evaluaciones o trabajos de final de máster que presentan una recopilación cuantitativa de datos y análisis estadísticos, acompañadas de entrevistas donde no se hacen patentes ni la búsqueda de comprensión o explicación de estos datos ni la contribución, mejora o complemento que las técnicas cualitativas aportan al análisis cuantitativo. La combinación de técnicas debe articularse siguiendo un diseño de la investigación previo con el objetivo de responder a las preguntas de investigación y testar empíricamente las hipótesis que guían dicha investigación.

¿Qué resultados quieres obtener?

Intento que mi investigación tenga un impacto o sirva tanto en el ámbito académico como en el profesional o práctico, porque creo que las dos vertientes se complementan. Esta combinación de la dimensión académica y la aplicada es también lógica o natural en el ámbito de estudio de la participación política o de las transformaciones digitales en la Administración pública. Es decir, estudiamos lo que hacen las administraciones y los Gobiernos en el servicio del ciudadano, y lo que hacen las personas y colectivos en su relación con las administraciones y Gobiernos. Así, dejar de lado la vertiente aplicada y práctica sería pernicioso para conocer el propio objeto de estudio y una oportunidad perdida para ofrecer recomendaciones útiles. Aun así, la dimensión académica, es decir, los estudios científicos con revisión crítica rigurosa por parte de otros científicos o expertos, debe mantenerse y fomentarse.

⁽¹⁸⁾ Verd i López, 2008.

Ved también

Para más información sobre cómo elaborar un diseño de investigación, se puede consultar el material docente de Borge y otros (2014). *Técnicas de investigación aplicadas a la ciencia política* (módulo 1).

Por ejemplo, en el estudio que hemos hecho en Barcelona sobre la deliberación en línea en la plataforma participativa Decidim, partíamos de modelos normativos y académicos sobre las características deliberativas de una discusión y del espacio adecuado para propiciar dicha deliberación¹⁹. La aplicación empírica de estos criterios y modelos de diseño al caso de la propuesta con más comentarios en la plataforma nos ha ayudado a discernir cuáles son las instituciones y el diseño que podrían favorecer un diálogo en línea de más calidad y sostenido en el tiempo: una moderación activa, información previa sobre la propuesta en debate, algunas normas básicas reguladoras del civismo en estos espacios, una mayor variedad en la representación de los afectados e interesados, y mejores procedimientos de votación y agregación de propuestas.

(19) Borge, Balcells y Padró-Solanet, 2018.

Por otro lado, recomendaría que los investigadores en participación política «se mojen» a menudo, es decir, diseñen procesos participativos, los pongan en práctica, hagan de mediadores o facilitadores en un proceso, coordinen asambleas y talleres. Y, si esto no es posible, al menos que vivan o estén presentes en estas experiencias y se relacionen y escuchen a los ciudadanos, activistas, *practitioners*, consultores y técnicos de la Administración. Entre los mejores investigadores sobre la participación política hay académicos que hace muchos años que son también *practitioners* o consultores del ámbito, como Joaquim Brugué, Joan Font u Oliver Escobar.

Además, personalmente, investigo la participación y las nuevas tecnologías porque las encuentro útiles para el desarrollo de la democracia. Hay numerosos estudios que demuestran que la participación ciudadana en la Administración y el Gobierno, facilitada por las nuevas tecnologías y combinada con la atención presencial, mejora el gobierno y la eficacia de la Administración pública, puede ayudar a solucionar problemas públicos complejos y reconstruye la legitimidad y la confianza en las instituciones. Pero, además, tiene un papel clave en el empoderamiento personal y comunitario²⁰.

(20) Escobar, 2019.

¿Qué consejos darías a los que se inician en la investigación en Gobierno electrónico?

Cuando empiezas a hacer investigación, sea del ámbito que sea, siempre hay que repasar los estudios previos –lo que llaman «revisión de la literatura»– y estar atento a lo que sucede en el nuevo ámbito. Revisar la literatura no es leer y comprender únicamente las publicaciones académicas, sino también –especialmente en el caso de la investigación en Gobierno electrónico– los informes, reportes o diagnósticos y todo el resto de documentación que puede provenir de actores privados y públicos, de instituciones políticas o de la Administración pública. Respecto a la observación de lo que sucede, a mí me ha dado buen resultado seguir las noticias y los medios, mirar webs, ir a conferencias y jornadas, hablar con especialistas, técnicos y responsables, participar en sus reuniones y actividades, e incluso hacer cursos de formación. Tal y como he dicho antes, es importante tener «antenas» y estar al tanto de lo que sucede

en un ámbito tan cambiante como es el Gobierno y el Gobierno electrónico. De hecho, creo que esta es la actitud que se debe tener siempre para poder avanzar en la investigación y el conocimiento de cualquier ámbito.

Entonces, cuando lees mucho, cuando estás muy atenta y haces un seguimiento constante de un tema, puede suceder que te desborde la información. Además, esta información a menudo es contradictoria, porque muchas veces los estudios son de casos concretos y hacen difícil la generalización, o las metodologías diferentes no llegan a una conclusión clara y única sobre el fenómeno. Igualmente, la información de los medios de comunicación, actores e instituciones políticas o los informes de las administraciones públicas se deben poner en contexto y poder discernir la neutralidad. En cualquier caso, todo esto es inevitable, y lo que me ha ido muy bien a mí es hacer recensiones de estudios y *review articles*, síntesis y clasificaciones de lo que encontraba y, finalmente, crear modelos explicativos.

Las recensiones de estudios son análisis críticos de estudios hechos y publicados por otros investigadores. Los *review articles* son un estado de cosas o recopilación crítica de la literatura publicada en el ámbito de estudio. Las síntesis son resúmenes de las ideas clave, metodología y descubrimientos de los estudios e informes que lees. Las clasificaciones son también muy útiles porque ordenan el conjunto de fenómenos que te encuentras. Uno de mis artículos más citados y leídos y, en este sentido, más útil para los lectores, ha sido un estudio del año 2005, clasificatorio de las iniciativas de participación electrónica en España y Cataluña, que las sitúa según el nivel de poder y de decisión que otorgan a los ciudadanos y teniendo presentes los modelos de democracia que favorecen²¹.

(21) Borge, 2005.

Así, una vez que llegas a situarte en el ámbito de estudio como investigadora, es la hora de las explicaciones. Porque una cosa es describir un fenómeno y conocer sus variantes, y otra muy distinta es saber cuáles son las posibles explicaciones de esta variabilidad y diversidad. En esta etapa se agradece todo el trabajo que se ha hecho de revisión de la literatura y todo el conocimiento en detalle de los casos concretos, ya que posibilitan el descubrimiento de los factores y condicionantes que influyen en el surgimiento y mantenimiento de diferentes fenómenos. Así, en mi caso, después de conocer bien el «mapa» de la participación electrónica, decidí elaborar y publicar un modelo explicativo. El modelo recogía los factores que condicionaban el uso de las TIC para la participación en diferentes actores e instituciones (partidos, parlamentos, Gobiernos), y tenía presente que los actores políticos son agentes intencionales que hacen uso de las TIC para la participación dependiendo de sus objetivos políticos, del modelo de democracia que defienden y del tipo de organización²². Este modelo es un marco analítico que en estudios posteriores me ha sido muy útil para comprender el comportamiento y las iniciativas de participación de actores e instituciones diversas.

(22) Borge, 2008.

Los factores condicionantes

Los factores condicionantes eran las instituciones políticas (sistema electoral, forma de gobierno, nivel de descentralización, marco legal y subsidios para la participación) y el contexto socioeconómico del país (difusión de la tecnología, desarrollo económico, extensión del primer sector, tamaño del país o del municipio) (Borge, 2008).

Cuando tienes suficiente conocimiento sobre las variantes, detalles y volumen de los fenómenos, así como de los posibles factores y condicionantes explicativos de por qué pasan unas cosas y no otras, tienes seguridad para llevar a cabo estudios empíricos más innovadores, de aspectos no estudiados anteriormente y que pueden contribuir sustancialmente a acumular conocimiento en un ámbito determinado.

2.2.4. Conclusiones

Estas tres entrevistas ponen el foco en cómo los investigadores realizan su trabajo en temas de Gobierno electrónico desde las ciencias sociales. Por limitaciones de espacio, no hemos incluido la experiencia de otros ámbitos, como la informática o las ciencias de la computación, si bien habría sido interesante incorporarlos para agrandar la perspectiva. La diversidad en las respuestas ilustra algunas cuestiones de fondo más allá de las diferencias en la experiencia o las preferencias personales.

Por un lado, es evidente y notoria la existencia de enfoques diferenciados en las ciencias sociales, por ejemplo, entre una visión jurídica y una visión más propia de las ciencias políticas y de la Administración. Estas diferencias se traducen en la aplicación de estrategias y métodos de investigación diferentes, pero también en la sensibilidad sobre lo que puede resultar de interés como objeto de estudio. Desde un punto de vista jurídico, el interés puede radicar, por ejemplo, en conocer los efectos de una determinada norma o su grado de cumplimiento, mientras que desde la ciencia política puede ser más relevante estudiar las políticas públicas y el comportamiento de los diferentes actores políticos implicados.

Por otro lado, también existen diferencias entre la investigación en el ámbito profesional –dedicada a responder a problemas específicos y, por lo tanto, muy enfocada a aportar soluciones o plantear escenarios para facilitar tomar dichas decisiones– y la investigación académica –con una mayor relevancia de la fundamentación teórica y un mayor interés en situar la contribución de la investigación en el debate de la comunidad científica. Se trata de finalidades y públicos diferentes, cada uno de los cuales tiene su propia lógica.

A pesar de las diferencias, sin embargo, hay un hilo conductor común: la necesidad de producir conocimiento con un método que sea válido y fiable. Este es un tema de máxima relevancia, puesto que la credibilidad de nuestra aportación y de las conclusiones de nuestra investigación dependerá siempre de la manera como hemos llegado a ellas. Este «cómo» implica necesariamente una reflexión seria sobre el diseño y la metodología de la investigación. Sin un

método riguroso, no podremos demostrar que los resultados que inferimos se derivan de evidencias que han sido analizadas correctamente, y que cualquier observador que replique el mismo estudio llegará a las mismas conclusiones. Por este motivo, es importante incidir en el dominio de los diferentes métodos investigación.

A partir de la información de las entrevistas, la tabla 3 recoge en forma de resumen algunos consejos prácticos a la hora de plantearse una investigación. A su vez, la tabla 4 aporta algunos ejemplos concretos de posibles investigaciones que ayudan a ilustrar algunos puntos clave del proceso de la investigación desde diferentes ámbitos disciplinarios.

Tabla 3. Tabla resumen centrada en las habilidades necesarias y consejos para iniciar una investigación elaborada a partir de la información de las entrevistas

	Entrevista 1 (Gestión pública)	Entrevista 2 (Derecho administrativo)	Entrevista 3 (Ciencia política)
Habilidades/actitudes que debe tener el investigador/a	Capacidad analítica. Claridad expositiva. Formación metodológica.	Capacidad de análisis, razonamiento y espíritu crítico.	Disposición a la observación y atención a las novedades. Espíritu crítico y disposición ética para mejorar la Administración. Fundamentación teórica. Visión comparada. Capacidad analítica y visión global. Trabajo en equipo.
Consejos para quienes empiezan una investigación	Detectar problemas generales de la gestión pública que puedan tener una respuesta específica mediante el Gobierno electrónico. No rechazar de entrada ningún método de investigación o fuente de información. Hacerse preguntas realistas. Identificar las posibles fuentes de información.	Informarse sobre los temas relativos al régimen jurídico del Gobierno electrónico. Identificar bien, precisar y acotar el objeto de la investigación.	Formularse preguntas de investigación interesantes o relevantes, pero a la vez amplias y comprobables. Reparar los estudios previos y mantener una actitud curiosa y observadora. Conocer bien el objeto de estudio, preguntarse por qué suceden determinados fenómenos y buscar posibles explicaciones.

Tabla 4. Ejemplos de investigación desde diferentes disciplinas

	Ejemplo 1 (Gestión pública)	Ejemplo 2 (Derecho administrativo)	Ejemplo 3 (Ciencia política)
Tema de investigación: ¿qué objeto de estudio nos interesa?	La calidad (en sentido amplio) en los servicios, programas o procesos de una Administración.	La accesibilidad de la Administración digital.	La brecha digital en la participación en las plataformas de los Gobiernos locales y las medidas para paliarla.
Pregunta de investigación: ¿qué queremos investigar?	¿Qué efectos ha tenido la incorporación de una nueva medida o servicio en términos de ahorro en tiempo de tramitación, satisfacción de los usuarios y recursos destinados?	¿Cuál es el impacto de la normativa sobre accesibilidad en los proyectos de Administración digital?	¿Qué grado y tipo de brecha digital existe en la participación en los procesos organizados por las plataformas de los Gobiernos locales catalanes? ¿Qué medidas usan los Gobiernos locales y otras instituciones locales para favorecer la participación de los que no usan internet habitualmente?

	Ejemplo 1 (Gestión pública)	Ejemplo 2 (Derecho administrativo)	Ejemplo 3 (Ciencia política)
Hipótesis: ¿qué queremos comprobar?	Si una medida o servicio es comparativamente más eficaz que otras alternativas (seguir igual que antes, otras alternativas).	Los mecanismos de que dispone la normativa vigente.	Hipótesis descriptivas: H1. Los municipios con más renta familiar y más cohesionados territorialmente presentan menor brecha digital. H2. Los colectivos con más dificultades para usar internet son la gente mayor, los migrantes, las amas de casa y los que viven en barrios degradados. H3. Las medidas de los Ayuntamientos para ayudar a participar en la plataforma son principalmente ayudar a registrarse y difundir información en centros de juventud y espacios públicos, pero no son suficientes.
Metodología: ¿cómo lo comprobaremos?	<ol style="list-style-type: none"> 1) Análisis de la regulación para valorar la pertinencia del servicio o medida. 2) Formulación concreta de la pregunta de investigación y metodología que seleccionar. 3) Identificación de literatura o buenas prácticas en la materia (para saber qué funciona, para identificar indicadores y dimensiones que deben analizarse). 4) Obtención de la información sobre la situación previa a los cambios en los indicadores analizados (por ejemplo, tiempos de tramitación, satisfacción de los usuarios, costes administrativos de tramitación). 5) Una vez que la medida está en funcionamiento, analizar su implementación (indicadores y análisis cualitativo sobre percepciones de los técnicos y responsables). 6) Identificación de los efectos de la medida una vez implementada completamente. 7) En caso de tratarse de una medida en plan piloto, valorar la expansión a toda la organización. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Análisis de la regulación vigente sobre accesibilidad de los proyectos de Gobierno electrónico. 2) Valoración de los mecanismos previstos en la normativa para conseguir una mayor accesibilidad de los proyectos de Gobierno electrónico. 3) Diseño de indicadores sobre el cumplimiento de la normativa. 4) Análisis de una muestra de páginas web para comprobar si se cumplen o no los indicadores. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Análisis de bibliografía, estudios y diagnósticos sobre brecha digital y sobre las medidas que se pueden adoptar en relación con la participación electrónica. 2) Análisis de la normativa aplicable a los Gobiernos locales respecto a los derechos digitales y la accesibilidad de la ciudadanía. 3) Recogida de información sobre brecha digital disponible en los municipios o en otras instituciones. Búsqueda de bases de datos. 4) Análisis de las medidas presenciales y tecnológicas para fomentar el registro y la participación electrónica en las plataformas locales. Esta información está disponible en la plataforma-web (anuncios, talleres, formación, servicios SAC, etc.) o se puede obtener con entrevistas a los técnicos de participación. Respecto a las medidas informáticas de mejora de accesibilidad y experiencia de usuario, debe entrevistarse a los encargados de las plataformas y a los informáticos de los Ayuntamientos, además de a los propios ciudadanos usuarios.

2.3. El caso de los TFM del máster de Administración y Gobierno electrónico

2.3.1. La temática y el alcance de los TFM

La trayectoria de los trabajos finales del máster de Administración y Gobierno electrónico nos permite hacernos una idea sobre los temas que han suscitado un mayor interés entre los estudiantes de esta materia. Estos estudiantes

suelen ser al mismo tiempo profesionales que están inmersos en procesos de transformación digital de las administraciones públicas, o futuros profesionales que quieren dedicarse a ello. Por lo tanto, con todas las precauciones necesarias, podemos entender la variedad temática de las investigaciones como una muestra de las inquietudes, motivaciones, retos, oportunidades, etc., que perciben los profesionales o futuros profesionales del sector público.

Como en el caso de los artículos académicos, los TFM deben incluir en la primera página las palabras clave con el correspondiente resumen de la investigación. Hemos usado estas palabras clave para identificar los ámbitos temáticos más frecuentes. La nube de palabras (ved el gráfico 6) nos permite observar cuáles han sido los focos de interés en las investigaciones de los TFM. El objetivo de este gráfico no es condicionar las futuras investigaciones de los estudiantes, que pueden emprender caminos muy diferentes, sino simplemente mostrar una fotografía retrospectiva del espectro temático para tener una visión de conjunto.

Gráfico 6. Palabras clave más utilizadas en los TFM en el periodo 2016-2019 (la visualización se limita a las palabras clave reiteradas, $n = 80$ trabajos). El tamaño es proporcional a la frecuencia.



Obviamente, algunos términos más frecuentes, como *TIC*, *Gobierno electrónico* o *Administración pública*, confirman el campo de estudio de interés, pero tampoco aportan más detalle. La mayor parte de los trabajos estudian el grado de desarrollo del Gobierno electrónico refiriéndose a sus dimensiones principales o en áreas, departamentos y servicios en concreto. De manera más específica, cabe destacar a primera vista el enfoque hacia el ciudadano y los ítems vinculados con el cambio de relación entre la Administración y la ciudadanía, y que podríamos asociar con términos como *ciudadanía*, *transparencia*, *participación*, *redes sociales*, *Gobierno abierto*, *datos abiertos*, *accesibilidad*, *brecha digital*, etc.

En un segundo plano, deben destacarse también aquellos términos vinculados con la idea de cambio, estrechamente conectada con la tecnología (por ejemplo, *innovación*, *digitalización* o *transformación digital*), y con algunos ám-

bitos sustantivamente más específicos, relacionados con la gestión o el funcionamiento administrativo (como *contratación pública*, *gestión documental*, *expediente electrónico* o *firma electrónica*). Es bastante sintomático que el peso de la nube recaiga en la línea más orientada al cambio de relación con la ciudadanía –incluso de una manera más marcada que lo que se podía observar en la nube de palabras del gráfico 4, que mostraba el ámbito temático de los artículos académicos publicados. Al fin y al cabo, esta ha sido una de las transformaciones –o promesas no siempre del todo cumplidas– más visible y más disruptiva en contraposición con los modelos más tradicionales o burocráticos de Administración pública.

Modelos principales de Gobierno electrónico

Existen tres modelos principales de Gobierno electrónico según la función y uso de las TIC en relación con el impacto o poder de la ciudadanía en el Gobierno y la Administración: modelo «*managerial*», modelo consultivo o modelo participativo (Chadwick y May, 2003).

Si además de las palabras clave analizamos los títulos y temas de los TFM, la mayor parte de los trabajos estudian el nivel de implantación o desarrollo del Gobierno electrónico, sus problemas y explicaciones. Algunos dibujan un mapa general de la situación teniendo presentes muchas dimensiones, y otros se centran en áreas o departamentos específicos, como Economía y Hacienda, Enseñanza, Medio Ambiente, Interior, Agencia Tributaria, Industria, Sanidad o Trabajo.

Otros muchos se enfocan hacia servicios y trámites concretos para la ciudadanía, las empresas y las organizaciones que se digitalizan, como la contratación y las licitaciones públicas, los servicios de empleo y formación laboral, las reclamaciones, los registros, la identificación y firma electrónica, la gestión documental y los archivos electrónicos, el acceso a la información pública, los expedientes electrónicos, o la receta y expediente médico electrónicos.

Además, existen trabajos que evalúan proyectos concretos de despliegue de la Administración pública (como Burocracia 0 en la Diputación Foral de Vizcaya o la Plataforma de Interoperabilidad en las Islas Baleares) o que analizan aspectos clave o transversales de su desarrollo, por ejemplo, la accesibilidad, los datos abiertos, la transparencia, los obstáculos y falta de recursos o la motivación de los empleados públicos. El nivel de aplicación de las leyes, directivas y reglamentos que regulan el Gobierno electrónico también es un tema recurrente, dada la obligación legal de su cumplimiento por parte de las administraciones públicas.

Asimismo, hay bastantes trabajos sobre las plataformas tecnológicas de apoyo a la Administración y Gobierno, por ejemplo, las sedes electrónicas y sitios web de los Ayuntamientos, los portales de transparencia o las plataformas participativas como Decidim. Además, con relación a la participación ciudadana, hay varios estudios sobre presupuestos participativos, voto electrónico y consultas (dentro de municipios, partidos, organizaciones), gestión comu-

nitaria de equipamientos públicos y brecha digital. En cuanto a innovaciones tecnológicas, destacan algunos trabajos sobre el uso de whatsapps para comunicaciones, quejas y participación ciudadana, o la cadena de bloques como soporte más eficaz para varios servicios y trámites con la Administración, pero que también pueden hacer desaparecer la función intermediaria de dicha Administración. También se han llevado a cabo dos trabajos sobre *smart cities* o ciudades inteligentes.

Respecto al ámbito geográfico, la mayoría de los trabajos están enfocados al desarrollo del Gobierno electrónico en los municipios. En menor proporción, encontramos estudios sobre Gobiernos autonómicos, la Administración general del Estado, parlamentos, judicatura, universidades o diputaciones. El 55 % de los TFM estudian administraciones y casos de fuera de Cataluña, principalmente Ayuntamientos y administraciones autonómicas de Valencia, las Islas Baleares, el País Vasco, Castilla y León, Andalucía, Islas Canarias o el conjunto de España. También hay trabajos que estudian experiencias de otros países (por ejemplo, Colombia y Portugal).

Así, el análisis tanto de las palabras clave como de las temáticas de los TFM permite identificar cuatro áreas de estudio principales:

- 1) La implementación del Gobierno electrónico en general.
- 2) La relación de la ciudadanía con la Administración mediante las nuevas tecnologías (servicios, trámites, participación, datos, transparencia, accesibilidad).
- 3) Las funciones administrativas que se digitalizan (archivos y gestión documental, expedientes, registros, firmas, carpeta del regidor).
- 4) Las innovaciones tecnológicas más disruptivas (cadena de bloques, whatsapp, plataformas tipo Decidim).

Los mejores trabajos son invitados a ser depositados en el repositorio público de la biblioteca de la UOC, de manera que se puedan consultar libremente. Se pueden consultar mediante este enlace: (TFM del máster de Administración y Gobierno electrónico). Deben consultarse las secciones «Administración y Gobierno electrónico» y «Trabajos finales de carrera, trabajos de investigación».

2.3.2. Recomendaciones para un TFM profesional

Siguiendo nuestra experiencia en coordinación, dirección y evaluación de los TFM, podemos hacer una serie de recomendaciones para ayudar al estudiante a elegir el tema y a desarrollar su TFM:

- Se aconseja que el objeto de estudio esté relacionado con el ámbito de trabajo del estudiante, pero siempre se puede elegir un tema que no esté

relacionado con la experiencia laboral del estudiante si es interesante o relevante para él y si este tiene ciertos conocimientos sobre el tema.

- El TFM es más que un informe, un reporte o un diagnóstico. Hay una parte de revisión de estudios previos, una elaboración de un marco teórico, una metodología explícita, un análisis y unos resultados, que se valoran en relación con la contribución del TFM a los estudios previos y al ámbito de estudio.
- Debe haber unas preguntas, ideas o conjeturas sobre cómo son las cosas que guían el trabajo. Por lo tanto, no es necesario que se elaboren hipótesis estrictamente (con sus variables y búsqueda de explicaciones), pero siempre se tienen que explicitar bastantes preguntas e ideas, que deberán comprobarse empíricamente con datos e información diversa secundaria o primaria.
- Los estudios de casos son muy útiles para saber cómo funciona concretamente la Administración pública, pero debemos intentar que sirvan para ilustrar o comprender problemas más generales, otras administraciones o incluso cuestionar modelos y maneras de hacer de la Administración.
- Un TFM profesional siempre debe tener una vertiente aplicada y de utilidad social para reformar o mejorar la Administración. Por lo tanto, este propósito ha de estar presente cuando se desarrolla el TFM, concretamente en forma de solución de problemas, aplicaciones diversas, extensión de los servicios e innovaciones tecnológicas, evaluación de servicios, procesos o políticas, cambios organizativos y, en general, recomendaciones para las administraciones. Esto no quiere decir que este sea el objetivo principal del TFM, pero sí que debe ser al menos uno de los objetivos.

Materiales complementarios: bases de datos, webs, blogs y vídeos

A continuación se recogen recursos y fuentes de información complementarios (bases de datos, webs, blogs, vídeos, etc.) que pueden ser de interés para profundizar en la investigación sobre el Gobierno electrónico:

Apolitical (@politicalco): red global para la mejora del sector público.

Recursos y guías en línea sobre cómo desplegar el Gobierno abierto, de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Participedia: catálogo de procesos de participación ciudadana construido colectivamente que permite comparar experiencias en el ámbito internacional.

Centre for Deliberative Democracy and Global Governance, y *Journal of Public Deliberation*: prestigiosa institución de investigación y revista teórica, empírica y práctica sobre democracia deliberativa.

Catálogo de encuestas e índices de la ONU sobre Gobierno electrónico y participación electrónica (desde 2003 hasta hoy), con índices comparados entre países.

OBSAE: Observatorio de la Administración Electrónica y Transformación Digital (España). Elabora informes sobre el funcionamiento del Gobierno electrónico (IRIA, REINA).

Consortio Administración Abierta de Cataluña (AOC): entidad pública que ofrece soluciones y servicios para que las administraciones, ciudadanos y empresas desplieguen el Gobierno abierto.

Open Data Barometer.

Red Española de Ciudades Inteligentes.

Decidim: plataforma participativa de código abierto.

Fundación Pi i Sunyer: espacio de estudio, investigación y promoción del conocimiento sobre el ámbito del Gobierno local y las comunidades autónomas. Panel de participación y políticas públicas locales y Observatorio de Gobierno Local.

Mapa de indicadores de transparencia de los municipios españoles.

Servicio de Datos Abiertos del Ayuntamiento de Barcelona.

Esquema de desarrollo de datos abiertos según Tim Berners-Lee.

Blog del Citizen Participation Network y Oliver Escobar sobre investigación, políticas públicas y práctica.

Entrevista a Oliver Escobar sobre deliberación, participación y reforma institucional.

Blog de Rosa Borge y el grupo GADE sobre investigación en deliberación y participación en línea.

Entrevista a Rosa Borge sobre investigación en participación en línea y Gobierno electrónico.

Bibliografía

Alcaide-Muñoz, L.; Rodríguez-Bolívar, M. P.; Cobo, M. J.; Herrera-Viedma, E. (2017). «Analysing the scientific evolution of e-Government using a science mapping approach». *Government Information Quarterly* (vol. 34, núm. 3, págs. 545-555).

Atzori, M. (2017). «Blockchain Technology and Decentralized Governance: Is the State Still Necessary?». *Journal of Government and Regulation* (vol. 6, núm. 1, págs. 45-62). <http://dx.doi.org/10.22495/jgr_v6_i1_p5>

Bannister, F.; Grönlund, Å. (2017). «Information technology and government research: a brief history». En: *Proceedings of the 50th Hawaii International Conference on System Sciences*.

Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks: how social production transforms markets and freedom*. New Haven: Yale University Press. <http://www.benkler.org/Benkler_Wealth_Of_Networks.pdf>

Biancalana, C. (2018). «Political Desintermediation: Towards an analytical framework». Documento presentado en la ECPR General Conference, Hamburgo, 24-26 de agosto.

Borge, R. (2005). «La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación». *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política* (núm. 1). UOC. <<https://idp.uoc.edu/articles/abstract/10.7238/idp.v0i1.367/>>

Borge, R. (2007). «An Explanatory Approach to the Political Uses of ICT Initiatives for Participation: Institutions, Context, and Characteristics of the Actors». En: M. Gascó; M. Acebedo (eds.). *Information Communication Technologies and Human Development: Opportunities and Challenges* (págs. 293-312). IGI - Idea Group Press. Hershey, Pennsylvania.

Borge, R.; Esteve, M. (2017a). «Opinion Leadership in Parliamentary Twitter Networks: A Matter of Layers of Interaction?». *Journal of Information Technology & Politics* (vol. 14, núm. 3, págs. 1-14). <<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/19331681.2017.1337602?needAccess=true>>

Borge, R.; Esteve, M. (2017b). «Organization Still Matters: Parties' Characteristics, Posting and Followers' Reactions on Facebook». *International Journal of E-Politics* (vol. 8, núm. 1, págs. 30-48).

Borge, R.; Cardenal, A. S. (2011). «Surfing the Net: A Pathway to Participation for the Politically Uninterested?». *Policy & Internet* (núm. 3, págs. 1-30).

Borge, R.; Cardenal, A. S.; Malpica, C. (2012). «El impacto de Internet en la participación política: revisando el papel del interés político». *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura* (núm. 188, págs. 733-750). <<http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1497/1508>>

Borge, R.; Balcells, J.; Padró-Solanet, A. (2018). «A model for the analysis of online citizen deliberation: Barcelona case study». Ponencia preparada para las ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Nicosia, Cyprus, 10-14 de abril. <<https://bit.ly/2kMylqM>>

Borge, R.; Ferrer, M.; Sala, G. (2014). *Tècniques d'investigació aplicades a la ciència política* (módulos 1 y 3). Material docente UOC. Barcelona: Oberta UOC Publishing.

Borge, R.; Balcells, J.; Padró-Solanet, A.; Batlle, A.; Orte, A.; Serra, R. (2018). «La participación política a través de la plataforma Decidim: análisis de 11 municipios catalanes». Documento presentado en el IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP, Madrid, 24-27 de septiembre. <https://dryfta-assets.s3-accelerate.amazonaws.com/assets/congreso2018/abstractfiles/1536574598Laparticipacion_politica_a_traves_de_la_plataforma_Decidim.pdf>

Caillosse, J. (2007). «Droit administratif et sciences sociales». En: Matthias Ruffert (ed.). *The transformation of administrative law in Europe*. Múnich: Sellier European Law Pub.

Caillosse, J.; Hardy, J. (2000). *Droit et modernisation administrative*. París: La documentation Française.

Cassese, S. (2012). «New paths for administrative law: A manifesto». *International Journal of Constitutional Law* (vol. 10, núm. 3, págs. 603-613). DOI:10.1093/icon/mos038

Castells, M. (2002). *La Era de la Información: La Sociedad Red* (vol. 1). México: Siglo XXI Editores.

Chadwick, A.; May, C. (2003). «Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: “e-Government” in the United States, Britain, and the European Union. Governance». *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* (vol. 16, núm. 2, págs. 71-300).

Costa, J.-P. (1996). «Un couple mal connu: science administrative et état de droit». En: Varios autores (eds.). *L'État de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*. París: Dalloz.

Escobar, O. (2018). Participar, ¿para qué? En: Varios autores. «Participación social en un mundo en cambio». *Nueva Revista de Política, Cultura y Arte, Serie Estudios* (núm. 2, págs. 35-42). Madrid: UNIR. <<https://www.nuevarevista.net/destacados/participacion-social-en-un-mundo-en-cambio/>>

Esteve, M.; Borge, R. (2018). «Leaders or Brokers? Potential Influencers in Online Parliamentary Networks». *Policy & Internet* (vol. 10, núm. 1, págs. 61-86). <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/poi3.150>>

Falco, E.; Kleinhans, R. (2018). «Beyond technology: Identifying local government challenges for using digital platforms for citizen engagement». *International Journal of Information Management* (núm. 40, enero, págs. 17-20). <<https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2018.01.007>>

Gil-Garcia, J. R.; Dawes, S. S.; Pardo, T. A. (2018). «Digital government and public management research: finding the crossroads». *Public Management Review* (vol. 20, núm. 5, págs. 633-646).

Joseph, R. C. (2013). «A structured analysis of e-government studies: Trends and opportunities». *Government Information Quarterly* (vol. 30, núm. 4, págs. 435-440).

Katz, E. (1957). «The Two-Step Flow of Communication: An Up-to-Date Report on a Hypothesis». *Public Opinion Quarterly* (vol. 21, núm. 1, págs. 61-78).

Lazarsfeld, P.; Berelson, B.; Gaudet, H. (1948). *The People's Choice*. Nueva York: Columbia.

Morozov, E. (2013). *To save everything, click here: the folly of technological solutionism*. Nueva York: Public Affairs.

O'Reilly, T. (2011). «Government as a Platform». *Innovations: Technology, Governance, Globalization* (vol. 6, núm. 1, págs. 13-40). <https://www.mitpressjournals.org/doi/pdfplus/10.1162/INOV_a_00056>

Schmidt-Assmann, E. (2006a). «Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos». En: J. Barnés Vázquez (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. Sevilla: Global Law Press / Editorial Derecho Global.

Schmidt-Assmann, E. (2006b). «El método de la ciencia del Derecho Administrativo». En: J. Barnés Vázquez (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo*. Sevilla: Global Law Press / Editorial Derecho Global.

Spicer, N. (2012). «Combining qualitative and quantitative methods». En: C. Seale. *Researching Society and Culture* (cap. 27). Thousand Oaks, California: Sage.

Tarrow, S. (1995). «Bridging the Quantitative-Qualitative Divide in Political Science». *The American Political Science Review* (vol. 89, núm. 2, págs. 471-474). <http://my.ilstu.edu/~jks-hapi/Tarrow_Bridging%20Quan-Qual%20divide.1995.pdf>

Verba, S.; Schlozman, K. L.; Brady, H. E. (1995). *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Verd, J. M.; López, P. (2008). «La eficiencia teórica y metodológica de los diseños multi-método». *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* (núm. 16, págs. 13-42). <<http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/view/1388/1283>>

Voskuhle, A. (2012). «Sobre el método del Derecho Administrativo». En: J. Barnés Vázquez (ed.). *Innovación y reforma en el Derecho administrativo 2.0*. Sevilla: Global Law Press / Editorial Derecho Global.

Wirtz, B. W.; Daiser, P. (2018). «A meta-analysis of empirical e-government research and its future research implications». *International Review of Administrative Sciences* (vol. 84, núm. 1, págs. 144-163).

Yildiz, M. (2012). «Big questions of e-government research». *Information Polity* (vol. 17, núms. 3, 4, págs. 343-355).

