

**Estudio sobre
Objetivos, Estrategias y
Actuaciones Nacionales
e Internacionales en
materia de
Gobierno Abierto**

Modelo general de desarrollo y
prospectivas de futuro en España

Febrero 2013

Estudio sobre Objetivos, Estrategias y Actuaciones Nacionales e Internacionales en Materia de Gobierno Abierto

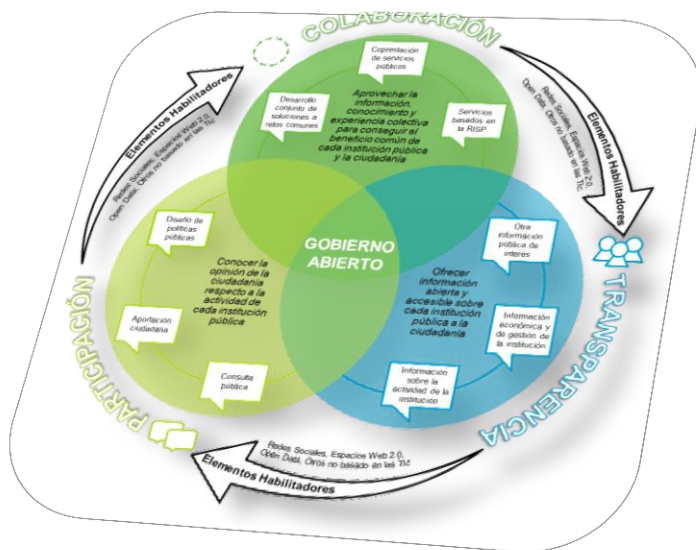
ELABORADO POR:

Equipo de profesionales del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI): Juan Miguel Márquez Fernández / Ricardo Vázquez Martínez / María Martínez López / Nelia Roldán Cruz.

Con el asesoramiento y colaboración de Emilio García García (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas), Jorge Cancio Meliá (Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información) , Álvaro V. Ramírez-Alujas y de la empresa Deloitte en el desarrollo del informe.

ÍNDICE:

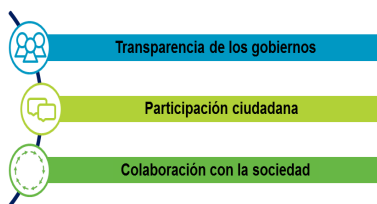
RESUMEN EJECUTIVO	7
1. INTRODUCCIÓN	19
1.1. OBJETIVOS Y PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO.....	20
1.2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO.....	21
2. EL GOBIERNO ABIERTO EN UN VISTAZO.....	25
2.1. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR GOBIERNO ABIERTO?.....	25
2.2. ¿CUÁLES SON SUS ANTECEDENTES?	27
2.3. ¿POR QUÉ SURGE AHORA EL GOBIERNO ABIERTO?	31
2.4. PRINCIPIOS Y BENEFICIOS DE GOBIERNO ABIERTO	34
3. UN MODELO GENERAL DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO	39
3.1. OBJETIVOS DE GOBIERNO ABIERTO.....	40
3.2. ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ABIERTO	43
3.3. ESQUEMA DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO	47
4. GUÍA DE ACTUACIONES DE GOBIERNO ABIERTO	53
4.1. UNA SELECCIÓN DE ACTUACIONES	53
4.2. PANORAMA DE GOBIERNO ABIERTO EN EL MUNDO.....	56
5. PROSPECTIVA DE FUTURO DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA	67
5.1. TENDENCIAS DE FUTURO DE GOBIERNO ABIERTO	67
5.2. PALANCAS CLAVE DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO	70
5.3. UNA APROXIMACIÓN DE FUTURO EN CUATRO CONCLUSIONES	73
BIBLIOGRAFÍA	77
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS.....	85



Resumen Ejecutivo

RESUMEN EJECUTIVO

Principios de Gobierno Abierto



El Gobierno Abierto podría definirse como un modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones públicas.

Existen aproximaciones diversas a la implementación práctica del concepto de Gobierno Abierto y las administraciones y organismos que desarrollan actuaciones en esta materia han adoptado visiones particulares. No obstante, hay un consenso generalizado en relación a en qué consisten estos pilares -la transparencia, la participación y la colaboración- en los que se sustenta el Gobierno Abierto.



La TRANSPARENCIA aplicada al funcionamiento de los gobiernos significa que estos pongan a disposición de la sociedad toda la información relacionada con su actividad, gestión y administración (el qué, cómo y por qué en el sector público).



La PARTICIPACIÓN en un Gobierno Abierto supone implicar y dar voz a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones y diseño de políticas públicas, proporcionándoles la oportunidad de expresar sus opiniones y sugerencias sobre las acciones gubernamentales y a las AAPP de mejorar sus actuaciones y los servicios.



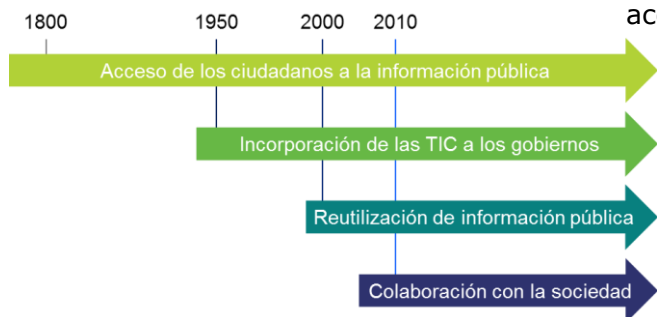
La COLABORACIÓN continua entre las administraciones públicas de diversos niveles, así como entre los gobiernos y ciudadanos, empresas, organizaciones, etc. contribuye a la prosperidad y mejora de la calidad de vida de todos. Los ciudadanos, además de aportar su opinión sobre las políticas públicas, se convierten en socios de los gobiernos para ayudar a definir su agenda política y los métodos a aplicar.

La importancia de las TIC en el desarrollo del Gobierno Abierto

Aunque la transparencia, participación y colaboración hace tiempo que vienen siendo defendidos como elementos esenciales para un "buen gobierno", el uso de las nuevas tecnologías para poner en práctica estos principios está ampliando el impacto y los efectos de las políticas de apertura y transparencia.

Algunos autores sostienen que la utilización de las TIC por parte de la Administración pública no sólo facilita la transparencia y la participación, sino que además abre las vías para desarrollar nuevos modelos de gobierno, de manera que lo que se debe replantear no es únicamente el medio de relación entre la ciudadanía y el gobierno, sino la propia naturaleza de esta relación.

Antecedentes del Gobierno Abierto



Las iniciativas encaminadas a la apertura de los gobiernos a la sociedad no son nuevas. Algunos de los precedentes que han contribuido a la interpretación que actualmente se realiza de un Gobierno Abierto están relacionados con los avances producidos en el acceso libre a la información pública.

Desde el caso pionero de Suecia en el siglo XVIII, se han sucedido leyes en numerosos países con el propósito de facilitar la consulta de información pública por parte de los ciudadanos, con el objetivo de obtener mayor transparencia de Gobierno y reducir la opacidad y la corrupción.

Este objetivo de transparencia se ha visto facilitado por la progresiva incorporación de las nuevas tecnologías a la vida personal y profesional que ha eliminado muchas de las barreras que anteriormente existían para poder acceder de manera real a la información que se solicitaba.

La modernización tecnológica de las AAPP como punto de partida del Gobierno Abierto

El uso de las TIC en las prácticas de Gobierno Abierto no podría entenderse sin el desarrollo de la Sociedad de la Información ni sin el constante proceso de modernización tecnológica de las AAPP, que en los últimos años han tenido como hito destacado la posibilidad de realización de trámites administrativos y servicios públicos a través de medios telemáticos (Administración electrónica).

La apuesta de muchos gobiernos por favorecer la reutilización de la información pública para facilitar la creación de servicios de valor añadido, así como las nuevas posibilidades abiertas por Internet para aumentar los canales de colaboración entre gobiernos y ciudadanos son también elementos impulsores del Gobierno Abierto.

Hitos en el desarrollo del Gobierno Abierto

A todo ello se unen algunos elementos singulares que han favorecido la extensión rápida del modelo de Gobierno Abierto en estos últimos años:

- La creciente desafección de los ciudadanos respecto a la política y los desafíos a los que se enfrentan las sociedades hoy en día, especialmente en un entorno global de crisis financiera y económica, requieren de una respuesta de los gobiernos que consiga recuperar la confianza de la ciudadanía y que contribuya a mejorar el funcionamiento de las AAPP y el rendimiento económico del país.
- La apuesta de la Administración de EEUU por el desarrollo del Gobierno Abierto ha funcionado como efecto incentivador para otras administraciones y otros países, y ha situado el Gobierno Abierto en la agenda política mundial.
- La creación del "Open Government Partnership" ha comprometido a 58 países hasta la fecha en el desarrollo de gobiernos más abiertos a la sociedad y ha difundido el movimiento en todo el mundo.



Análisis de las políticas de Gobierno Abierto a través del estudio de los objetivos, estrategias y actuaciones

Revisión de los objetivos de Gobierno Abierto



Revisión de Estrategias de Gobierno Abierto



Teniendo en cuenta este contexto, y para conocer la visión que sobre el Gobierno Abierto tienen los países más activos en este ámbito y las recomendaciones de los organismos internacionales, se ha realizado una revisión de los objetivos de Gobierno Abierto de los países más activos en esta materia, de las estrategias planteadas para lograr dichos objetivos, y de las actuaciones puestas en marcha para contribuir a lograr los propósitos fijados.

Así, de acuerdo con las declaraciones realizadas algunos de los países y organizaciones internacionales que desarrollan políticas de Gobierno Abierto más activas, los objetivos generales del Gobierno Abierto están encaminados a la mejora del sistema democrático y del funcionamiento de los gobiernos y administraciones a través de propósitos más específicos, que se definen en el siguiente diagrama:



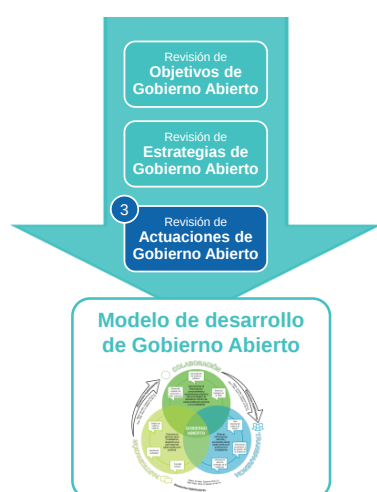
La mayoría de países que desarrollan actuaciones en el área del Gobierno Abierto todavía no han desarrollado marcos estratégicos completos, sino que han optado por la puesta en marcha de actuaciones concretas dejando para más adelante el desarrollo de los marcos de referencia. Por esta razón no se han podido identificar, para todos los gobiernos activos en la materia, estrategias o planes de acción globales.

Los ejemplos paradigmáticos de países con estrategias de Gobierno Abierto son EEUU (2009) y Reino Unido (2010), a los que les han seguido los países comprometidos con el Open Government Partnership (OGP) (Brasil, México, Filipinas, Indonesia, Noruega, Sudáfrica), países anglosajones como Australia y Nueva Zelanda y otros como Chile o Canadá. El avance del OGP está promoviendo la aparición de planes estratégicos en este campo, ya que uno de los requisitos para la incorporación de los gobiernos es la puesta en marcha de un Plan de Acción de Gobierno Abierto.

En el marco europeo, el Plan de Administración Electrónica (2010) se ha establecido como referencia en materia de transparencia, participación y producción de servicios públicos en colaboración, y ha sido el punto de inicio para el lanzamiento de estrategias posteriores, como la relativa a "Datos Abiertos" (2011), que busca homogeneizar

El marco estratégico de Gobierno Abierto en España se ha centrado en la reutilización de la información pública

Revisión de Actuaciones de Gobierno Abierto



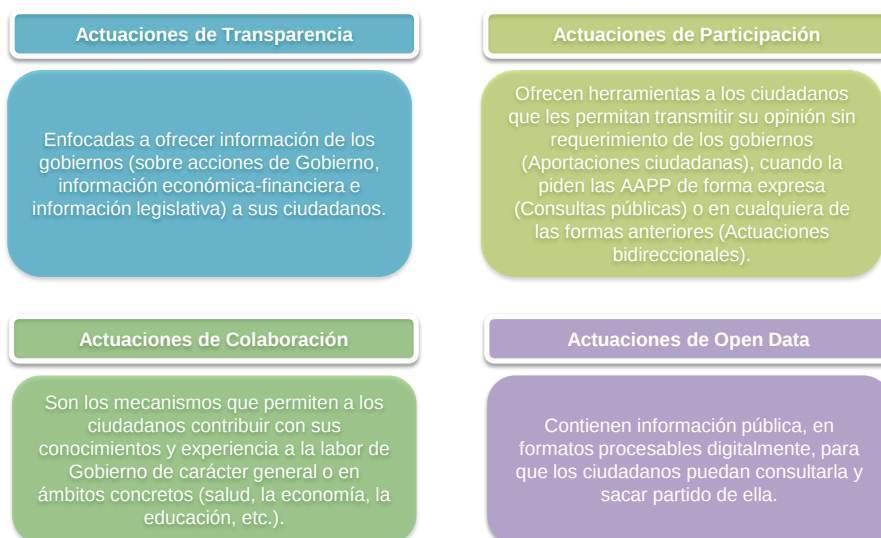
Actuaciones internacionales de Gobierno Abierto

las reglas de apertura y reutilización de información pública en los países de la Unión.

En el ámbito español, las estrategias aprobadas, en línea con las directrices europeas, han ido por el camino del fomento de la apertura de datos públicos y su reutilización (Ley 37/2007 de Reutilización de Información del Sector Público y Real Decreto 1495/2011 que desarrolla su ejecución en la Administración General del Estado). En la Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza2, la política pública de incorporación de España a la Sociedad de la Información, planteaba el compromiso para crear un marco de referencia en Gobierno Abierto en la Administración estatal y de poner en marcha experiencias piloto que demuestren las posibilidades y potencial del Gobierno Abierto. Compromiso que se ha reforzado y extendido considerablemente en la reciente Agenda Digital para España presentada por el actual gobierno en el Parlamento el pasado mes de diciembre de 2012 y en el Plan de Acción de Gobierno Abierto presentado a mediados del año 2012 por España al Open Government Partnership.

A nivel de gobiernos regionales y locales, si bien las CCAA han desarrollado actuaciones de Gobierno Abierto, todavía son pocos los que han publicado Hojas de Ruta de Gobierno Abierto, siendo el Gobierno de Navarra el primero en hacerlo y otras Comunidades Autónomas han realizado reflexiones estratégicas de Gobierno Abierto en el marco de planes más generales.

Una vez estudiados los objetivos y estrategias de Gobierno Abierto, se han analizado un extenso grupo de actuaciones llevadas a cabo a nivel internacional por distintos gobiernos, y a nivel nacional (en el ámbito estatal, autonómico y local). Se han seleccionado un total de 94 de estas prácticas. El análisis de las actuaciones ha permitido clasificarlas en los siguientes grandes grupos:



El panorama de las actuaciones de Gobierno Abierto en el mundo está dominado por las iniciativas de Open Data. Aunque el nivel de implantación de los portales web de datos públicos (número de

conjuntos de datos y los formatos en los que se presentan) es muy diverso, se trata de la tipología de actuación más extendida, especialmente en EEUU y la Unión Europea (Reino Unido, Francia, Dinamarca, Países Bajos, Italia, Noruega, España, etc.).

Las actuaciones de transparencia se están materializando principalmente a través de



portales web gubernamentales, que funcionan como grandes contenedores de información sobre la actividad, agenda y actualidad del Gobierno, estructura y composición de la Administración y la información económica-financiera. En este último caso, se presta especial atención en explicar el destino del dinero de los contribuyentes.

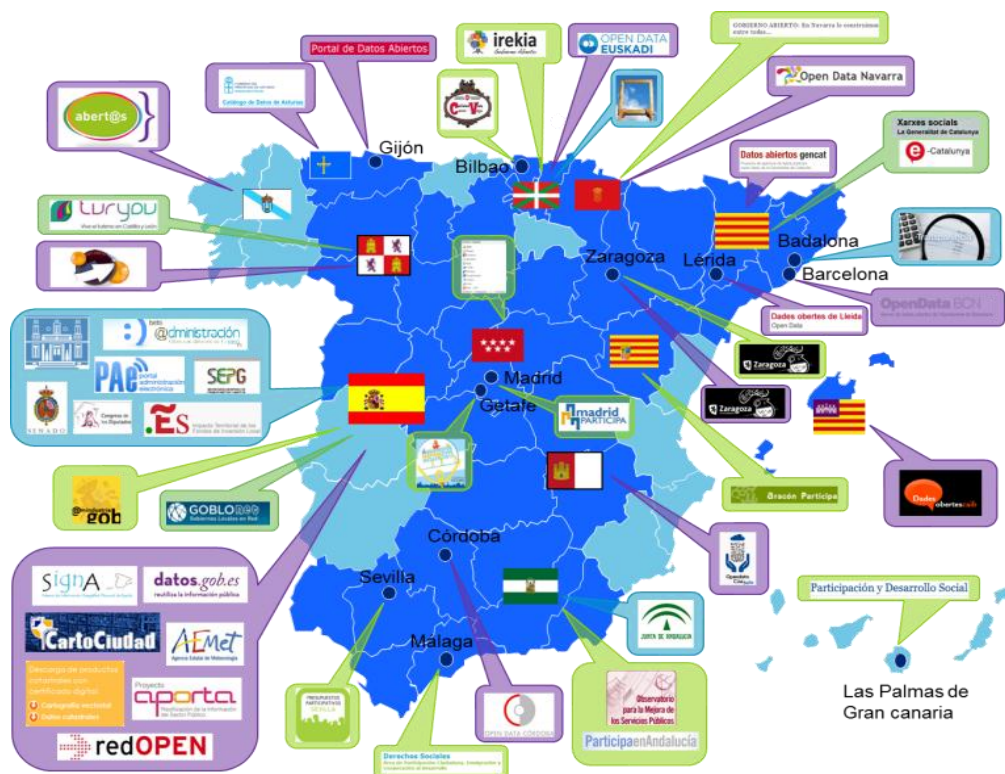
Las actuaciones de participación están principalmente concentradas en iniciativas de consultas públicas a través de Internet sobre el diseño de estrategias y políticas públicas y procesos legislativos, así como en las peticiones ciudadanas, que favorecen que las personas difundan y dirijan sus propuestas al Gobierno.

Las actuaciones de colaboración son las menos desarrolladas. Un ejemplo de ellas serían la puesta en marcha por EEUU, donde el Gobierno lanza, a través de un portal colaborativo, retos que tiene planteados, y la ciudadanía escoge los proyectos en los que participar y aportar su conocimiento para el desarrollo de una solución conjunta.

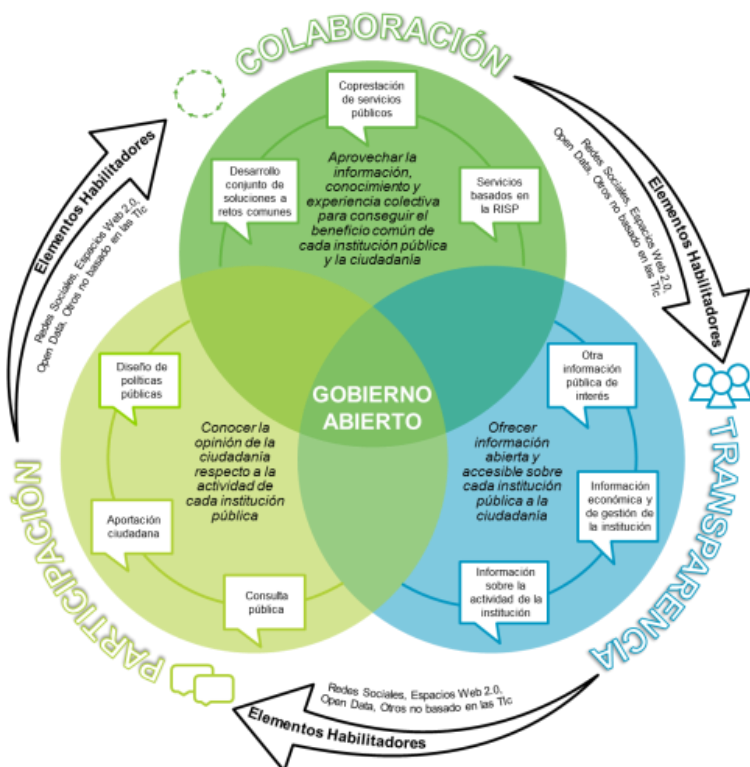
Además de las actuaciones gubernamentales, los ciudadanos y organizaciones sociales han tomado la iniciativa en el fomento de la transparencia y la participación pública. Una práctica con origen ciudadano que ha sido extendida a todo el mundo es FixMyStreet,

Actuaciones de origen ciudadano

Actuaciones nacionales de Gobierno Abierto: reutilización pública y presencia en Internet



El panorama de las actuaciones en España, de forma similar, está dirigido hacia la apertura y reutilización de datos públicos, en línea con las directrices europeas, la legislación española y las iniciativas de fomento de esta práctica. Tanto a nivel estatal como autonómico y local, existen diferentes ejemplos de portales web de acceso a la información pública.



Las AAPP españolas han avanzado en los últimos años en la mejora de su presencia en Internet gracias a la Ley 11/2007 de implantación de la Administración electrónica, lo que ha favorecido la creación de elementos de transparencia y participación con los ciudadanos. Asimismo, la mayoría de ellas se ha integrado en las redes sociales generalistas, siguiendo generalmente un modelo de uso informativo, en el que la red se utiliza como un medio más de difusión

unidireccional de mensajes institucionales.

En materia de transparencia, se han producido actuaciones como la publicación del patrimonio e intereses de cargos públicos, tanto a nivel nacional como regional y local. También existen algunas referencias de normas de fomento de la transparencia en las AAPP (Ley de Transparencia de la Xunta de Galicia y la Ley de Transparencia y Gobierno Abierto del Gobierno de Navarra).

Respecto a la participación ciudadana, hay referencias muy destacadas de realización de consultas públicas y aportaciones ciudadanas, como el portal Irekia del Gobierno Vasco, así como otras iniciativas de participación no basadas en las TIC, en las que se tienen en cuenta las opiniones de los ciudadanos a través de foros presenciales para discutir el destino de partidas presupuestarias municipales (presupuestos participativos) o el diseño de políticas o planes públicos.

La información recopilada sobre los objetivos, estrategias y actuaciones, ha permitido construir un modelo de desarrollo de Gobierno Abierto, en el que tienen cabida las diversas visiones identificadas y los ámbitos en los que se está materializando el concepto de Gobierno Abierto.

El modelo puede servir de guía para las AAPP que deseen incorporarse a los principios de Gobierno Abierto.

El esquema siguiente explica los principios, objetivos y campos de actuación y elementos habilitadores del citado modelo:



Transparencia

Tiene como objetivo **ofrecer información abierta y accesible** sobre cada institución pública a la ciudadanía, en los siguientes ámbitos:

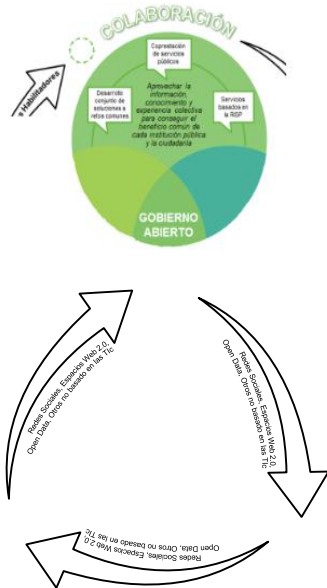
- **Información sobre la actividad de la institución.**
- **Información económica y de gestión de la institución.**
- **Otra información pública de interés.**

Participación

Tiene como objetivo **conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la actividad** de cada institución pública, diferenciándose distintos grados de participación:

- **Consulta pública.**
- **Aportación ciudadana.**
- **Diseño de políticas públicas.**





Colaboración

Tiene como objetivo **aprovechar la información, conocimiento y experiencia colectiva** para conseguir el beneficio común de cada institución pública y la ciudadanía, en los siguientes grados:

- **Desarrollo conjunto de soluciones a retos comunes.**
- **Co-prestación de servicios públicos.**
- **Servicios basados en la reutilización de información del sector público (RISP).**

La puesta en marcha de las actuaciones de Gobierno Abierto se realiza a través de una serie de elementos habilitadores:

- **Basados en las TIC.**
- **No basados en las TIC.**

Prospectivas de actuaciones de futuro de Gobierno Abierto

De las entrevistas mantenidas con los responsables de las AAPP que impulsan el Gobierno Abierto en España, se han obtenido un conjunto de previsiones acerca de la implantación de las políticas de Gobierno Abierto en el país.



Por un lado, se prevé que el desarrollo de las políticas de Gobierno Abierto se base en la puesta en práctica de los principios de transparencia, participación y colaboración, de la siguiente forma:

- Continuarán surgiendo iniciativas encaminadas a una mayor apertura de datos públicos y proliferarán los portales de Open Data, con el objetivo de fomentar la reutilización de dicha información y la transparencia de las AAPP. En este punto, el debate se centrará en la naturaleza de los datos a publicar y el grado de transparencia logrado.

- Las AAPP seguirán apostando por su presencia en las redes sociales generalistas para fomentar la participación de los ciudadanos. Asimismo, se generalizará la “escucha activa” de lo que preocupa a los ciudadanos en cualquier espacio, con especial atención a los basados en las TIC.

- A corto plazo, las iniciativas de colaboración con la sociedad, a excepción de la reutilización de datos públicos, se desarrollarán menos que el resto de actuaciones, aunque continuarán dándose

pasos en la co-prestación de servicios y políticas públicas y en la creación de comunidades colaborativas de la Administración.

Por otro lado, tal y como se ha mencionado anteriormente, el liderazgo político y la situación socio-económica son varios factores con especial relevancia en el desarrollo del Gobierno Abierto. A este respecto:

A favor:

Concienciación de los responsables políticos y creación de un marco estratégico

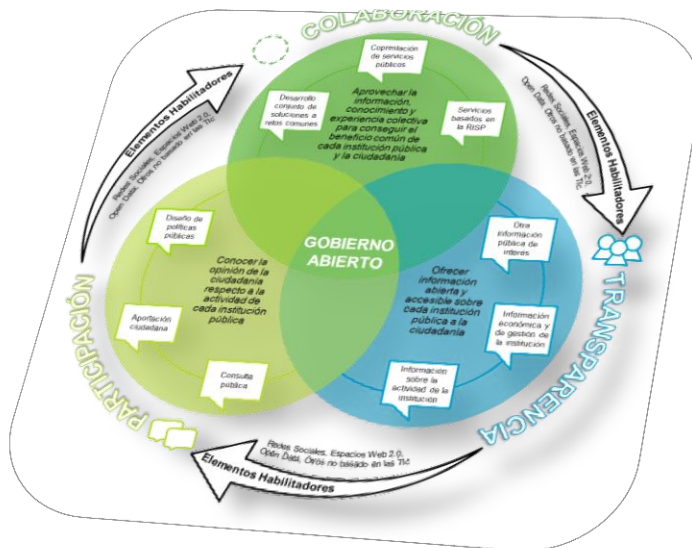
- Se intuye una disposición positiva de los responsables públicos respecto al Gobierno Abierto porque converge con las demandas de los ciudadanos y las necesidades del actual entorno dictado por la situación socio-económica. Sin embargo, existe todavía cierto desconocimiento sobre la implantación de estas políticas y parecen necesarias “prácticas de éxito” para convencer a los más escépticos.

En contra:

Situación económico-financiera de las AAPP

- La situación económico-financiera de las AAPP podría jugar en contra de la adopción de políticas de Gobierno Abierto, al menos hasta que exista una mayor concienciación de sus beneficios y potencialidad.

Finalmente, la creación de un marco estratégico por parte del Gobierno español (“Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno” y el “Plan de Acción de España en el OGP”) y de algunas de las Comunidad Autónomas más activas en este campo incluirá el Gobierno Abierto en la agenda política de las AAPP del país, lo que podría suponer un revulsivo para su incorporación al “tren” del Gobierno Abierto.



1

Introducción

- 1.1 Objetivos y presentación del estudio
- 1.2 Metodología del estudio

1. INTRODUCCIÓN

El término “Gobierno Abierto” comienza a introducirse, cada día más, en los discursos políticos, en las noticias de los medios de comunicación, en las investigaciones de universidades y centros de estudio... y hasta en los debates entre internautas que se producen a diario en las redes sociales.



Por un lado, es destacable la repercusión que ha obtenido el desarrollo de diversas iniciativas tendentes a una mayor transparencia en la gestión y una mayor participación y colaboración con la ciudadanía en las tareas de Gobierno. Por otro lado, las demandas sociales derivadas de la situación de crisis económica que están viviendo gran parte de los países del mundo parecen converger y complementarse con los principios de un Gobierno más abierto.

En este contexto, se ha detectado que existe una amplia coincidencia respecto a los objetivos que se persiguen con la apertura de los gobiernos (acercamiento de las administraciones al ciudadano y mejora de su funcionamiento), y a que esto se puede lograr a partir de una mayor transparencia, participación y colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil.

Al mismo tiempo, debido a que el movimiento de Gobierno Abierto es reciente, se aprecia que en muchos casos el alcance, su implantación y otros aspectos relacionados están aún por concretar. Este hecho ha provocado, en relación con las administraciones públicas españolas, un entorno de desarrollo de Gobierno Abierto caracterizado por los siguientes tres niveles:

- Por un lado, se encuentra un número todavía reducido de AAPP que defienden las ventajas del Gobierno Abierto y lideran la puesta en marcha de actuaciones en este campo.
- Por otro, están los gobiernos que van dando pasos de acercamiento a dichas políticas y que toman como referencia de sus iniciativas a los primeros.
- Por último, destacan los gobiernos que tienen ante sí un camino más largo en la incorporación a este proceso.



1.1. Objetivos y presentación del estudio

El objetivo del estudio es conocer con detalle la visión que sobre el Gobierno Abierto tienen los países más activos en este ámbito, las recomendaciones de los organismos internacionales y los resultados obtenidos como consecuencia de las estrategias y actuaciones llevadas a cabo hasta el momento. Asimismo, se analiza el estado del arte del Gobierno Abierto en España, y la previsión de iniciativas de cara al futuro por parte de los responsables de su desarrollo en nuestro país.

DIAGRAMA 1. OBJETIVOS PRINCIPALES

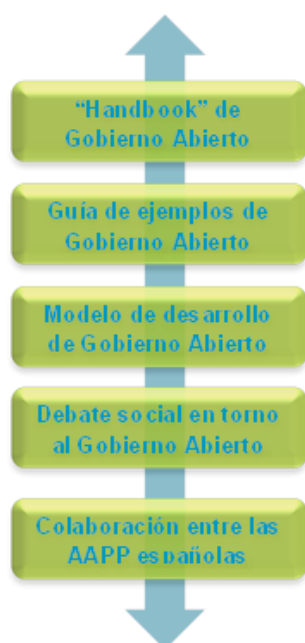


El estudio se inicia con una exposición sobre lo que se entiende como Gobierno Abierto, en la que tienen cabida las diferentes perspectivas existentes en este campo, los antecedentes y los hitos que han motivado su desarrollo en los últimos años, así como los principios y beneficios que se obtienen de la apertura de los gobiernos a la sociedad. La identificación de las visiones de los países que han apostado por el Gobierno Abierto se ha realizado a través del análisis de las políticas adoptadas en ese campo. Para ello, se han revisado los objetivos perseguidos por cada Gobierno y organismo, las estrategias planteadas y las actuaciones puestas en marcha, y se han elaborado unas fichas individuales descriptivas que pueden ser consultadas en el Catálogo de Objetivos, Estrategias y Actuaciones de Gobierno Abierto.

Con la información obtenida, se ha construido un esquema general de desarrollo, que describe con detalle en qué se ha materializado en la práctica el Gobierno Abierto y cuáles son los principales mecanismos que posibilitan su implantación.

Por último, se expone la prospectiva de futuro de actuaciones de Gobierno Abierto en España que se pueden producir a corto y medio plazo, obtenidas a partir de la recopilación de las opiniones de los responsables públicos que lideran el impulso del Gobierno Abierto en nuestro país.

DIAGRAMA 2. RESULTADOS DEL ESTUDIO



El estudio puede ser utilizado como un "handbook" de Gobierno Abierto para cualquier interesado en la materia, al realizar una aproximación a lo que significa y los beneficios que aporta.

Para la Administraciones públicas, puede servir como guía para la implantación del Gobierno Abierto, gracias al esquema de desarrollo de Gobierno Abierto y a la colección de estrategias y actuaciones nacionales e internacionales, que muestra ejemplos de cómo otros gobiernos han procedido en este campo.

En ambos casos, se busca difundir y divulgar en España el contexto de las políticas de Gobierno Abierto, y fomentar la comunicación, colaboración y transferencia de conocimiento entre las AAPP.

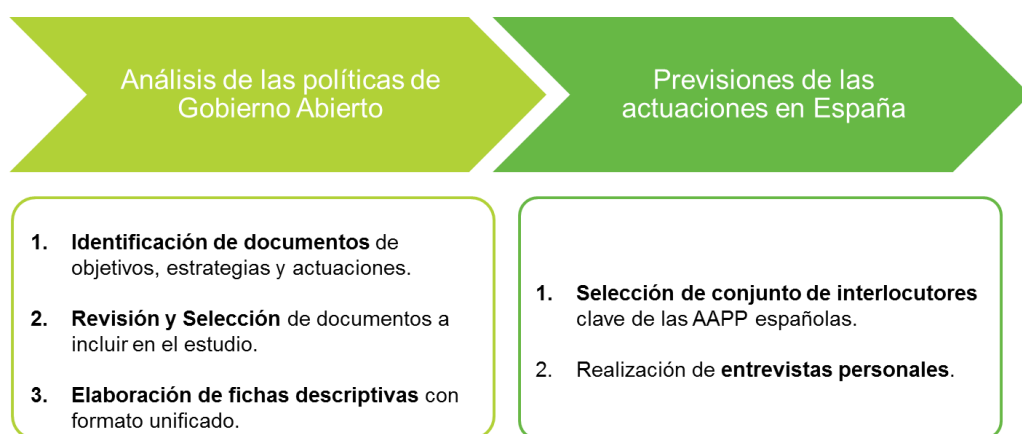
1.2. Metodología del estudio



Para la elaboración del estudio se ha seguido una metodología específica basada en tres grandes bloques:

- Análisis de las políticas de Gobierno Abierto
- Previsiones de las actuaciones en España
- Entrevistas con Responsables de las AAPP

DIAGRAMA 3. METODOLOGÍA DE TRABAJO



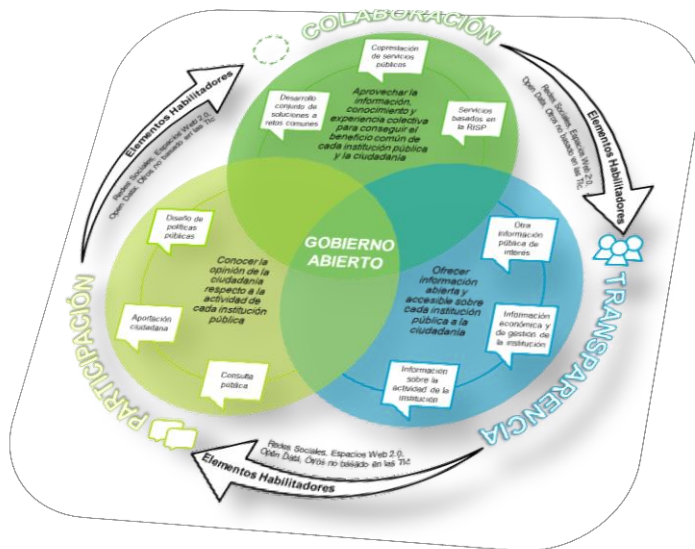
Para el análisis de las políticas de Gobierno Abierto, se han tenido en cuenta cada una de las tres capas o niveles que integran el modelo de desarrollo de una política pública:

- Los objetivos que quiere conseguir cada Gobierno a partir de la puesta en marcha de una política de Gobierno Abierto.
- Las estrategias que ha desarrollado cada Gobierno, a partir de la concreción de sus objetivos y el establecimiento de los ámbitos de desarrollo, para la planificación e implementación de una política de Gobierno Abierto.
- Las actuaciones específicas de Gobierno Abierto puestas en marcha por cada Administración.

La identificación de documentos que describen los objetivos, estrategias y actuaciones de Gobierno Abierto de diversas administraciones se ha llevado a cabo por medio del análisis de diversas fuentes de información: desde bibliografía destacada de organismos internacionales, centros de investigación y expertos en la materia, hasta portales web de gobiernos de referencia y de actuaciones de Gobierno Abierto destacadas.

Tras la revisión y selección del listado de objetivos, estrategias y actuaciones a incluir en el estudio, se han extraído los datos más relevantes y se ha realizado su volcado en un formato unificado en forma de ficha descriptiva.

La previsión de las actuaciones en España se ha basado principalmente en la recogida de las opiniones de los responsables de la ejecución de políticas de Gobierno Abierto en las AAPP españolas. Para ello se ha seleccionado un conjunto de interlocutores clave de cada uno de los niveles del sector público español (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) y se han mantenido entrevistas personales con cada uno de ellos.



2

El Gobierno Abierto en un vistazo

- 2.1 ¿Qué se entiende por Gobierno Abierto?
- 2.2 ¿Cuáles son sus antecedentes?
- 2.3 ¿Por qué surge ahora el Gobierno Abierto?
- 2.4 Principios y beneficios de Gobierno Abierto

2. EL GOBIERNO ABIERTO EN UN VISTAZO

2.1. ¿Qué se entiende por Gobierno Abierto?



No existe una definición única de Gobierno Abierto, sino que existen diversas visiones sobre el término

En todas ellas el Gobierno Abierto se apoya en los principios de la **transparencia** de su gestión, la **participación pública** y la **colaboración** con la sociedad

En los últimos años, está creciendo la atención que los medios de comunicación, diversos sectores de la sociedad y la clase política prestan a las acciones encaminadas a lograr una mayor transparencia y apertura de los gobiernos. Facilitar el acceso a la información pública, aumentar los ámbitos en los que la rendición de cuentas es un principio fundamental, implicar a la ciudadanía en las decisiones del Gobierno, así como impulsar el trabajo conjunto entre ciudadanos, empresas y administraciones para la producción de servicios públicos son algunas de las iniciativas más significativas que se enmarcan en esta corriente, que comienza a conocerse bajo el nombre de “Gobierno Abierto”.

El análisis del significado, alcance e implicaciones de un Gobierno Abierto, tal y como se pretende realizar en el presente estudio, debería comenzar con una definición del concepto. A este respecto, una de las primeras evidencias que se constata al realizar una revisión de la bibliografía y de las iniciativas impulsadas en este ámbito por administraciones de todo el mundo, es que no existe una definición única de Gobierno Abierto, y que distintos organismos y gobiernos han adoptado diversas visiones sobre el mismo concepto, sirva como ejemplo lo que se presenta en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 4. DIVERSAS VISIONES SOBRE GOBIERNO ABIERTO



La **OCDE** defiende desde 2011 la idea de un “Gobierno Abierto” que colabore con la sociedad en la co-creación de valor público y la co-producción de servicios públicos para lograr una Administración eficaz, eficiente e innovadora.



La **Unión Europea** ha insistido desde 2009 en una Administración electrónica que utilice las TIC para ser más abierta, flexible y colaborativa en su relación con la ciudadanía.



El **Gobierno de EEUU** desarrolla desde 2009 una política de “Gobierno Abierto” basada en hacer de la Administración un organismo más transparente y que impulse la participación y colaboración de la ciudadanía en las decisiones del Gobierno, como medio para la mejora de la democracia y del funcionamiento de la Administración.



Otros gobiernos del mundo, como algunos países anglosajones (Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda o Canadá), europeos (Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Francia) o latinoamericanos (Colombia, México, Brasil) han apostado por la transparencia de sus administraciones a través de la aprobación de **leyes de acceso a la información pública**.

Con independencia de que se han identificados diversas concepciones, sí existe unanimidad acerca de los pilares que soportan la creación de un Gobierno Abierto, tal y como se muestra en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 5. PRINCIPIOS DE GOBIERNO ABIERTO



La **transparencia** de los gobiernos orientada a la rendición de cuentas a la ciudadanía y a la mejora de su eficiencia y eficacia.

La **participación** de los ciudadanos en la toma de decisiones de los gobiernos.

La **colaboración** de los gobiernos con la ciudadanía para mejorar entre todos la sociedad y hacer frente a los retos comunes.

Algunos autores plantean el Gobierno Abierto como un medio para la **modernización y adaptación de las AAPP** a la sociedad moderna

El objetivo es, teniendo como base los principios anteriormente descritos, facilitar a los gobiernos la colaboración con la sociedad en la búsqueda de soluciones innovadoras a los problemas de todos, por medio de una actividad y gestión transparente y responsable, sometiendo a una valoración continua de la ciudadanía sobre sus iniciativas e incorporando a sus políticas las opiniones y sugerencias de todos los agentes de la sociedad. Todo ello valiéndose de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y aprovechando su potencial y su uso extendido entre la ciudadanía para establecerse como un importante medio de relación entre la sociedad y la Administración (Gobierno de EEUU, 2009, "Memorándum de transparencia y Gobierno Abierto").

Algunos autores consideran que el Gobierno Abierto se ha posicionado como un nuevo eje articulador de la mejora de las capacidades del Gobierno y de la modernización de las administraciones públicas (Ramírez-Alujas, 2011). Otros autores van más allá y sitúan las actuaciones relacionadas con el Gobierno Abierto como iniciadoras de un cambio paradigmático, superándose el esquema Administración-administrados predominante hasta ahora (en el que los ciudadanos eran contemplados como "clientes" del sector público), en favor de un planteamiento radicalmente distinto, en el que el ciudadano es un socio del Gobierno, que participa y aporta su opinión, conocimiento y experiencia, y en el que la relación con el Gobierno es más directa y cercana (Coroan y Campos, 2011).

Las opiniones relativas a la concepción del Gobierno Abierto son muy favorables, si bien existen argumentos a tener en cuenta en relación con la puesta en práctica de la teoría en un contexto socio-económico como el actual.

Por un lado, resulta difícil estimar tanto el retorno de inversión a medio y largo plazo de las políticas de apertura de los gobiernos y su correlación directa con la obtención de los beneficios que se promulgan, como el grado de implicación de la ciudadanía en los

La implicación de la ciudadanía, el actual contexto de las AAPP o el liderazgo político son aspectos de especial relevancia en la puesta en práctica del Gobierno Abierto



Los avances producidos en el **acceso libre a la información pública** son unos de los precedentes principales del Gobierno Abierto

procesos de valoración y colaboración en la actividad de los gobiernos, especialmente en aquellos territorios sin una cultura de participación ciudadana arraigada (Extraído de las entrevistas con responsables de AAPP).

Asimismo, el contexto actual de las administraciones públicas, caracterizado por un escenario exigente y limitado, contrasta con las posibles inversiones en tecnologías y recursos para la puesta en marcha y mantenimiento de iniciativas de accesibilidad a la información pública y de participación y colaboración con la ciudadanía, trasladando las prioridades de los gobiernos a otros ámbitos (entrevistas con responsables de AAPP, 2011).

De igual forma, una política de “apertura de puertas” y de valoración constante de la gestión pública puede generar cierta inquietud y recelo en los responsables políticos, ya que la ciudadanía tiene acceso a información que pudiera no ser favorable a ellos o a posibles fallos o errores cometidos en la actividad pública.

En conclusión, el desarrollo del Gobierno Abierto es ya una realidad y la mayor parte de responsables públicos y autores son conscientes del potencial que éste puede aportar.

En consecuencia, el Gobierno Abierto podría definirse como:

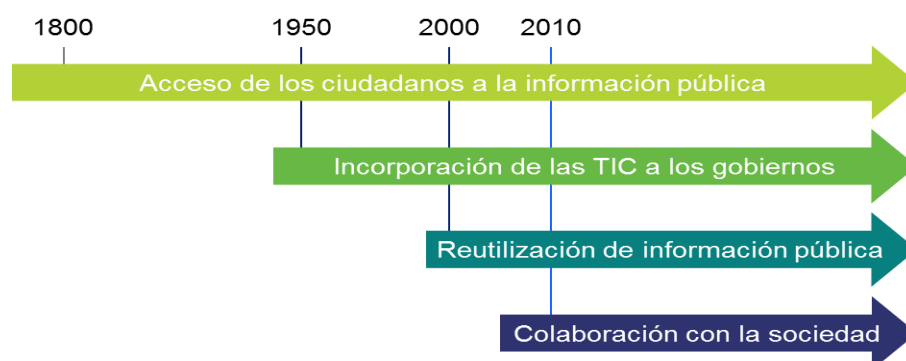
Gobierno Abierto es un modelo de gobierno que incorpora como pilares fundamentales de su funcionamiento los principios de transparencia, participación y colaboración con la ciudadanía, aprovechando las oportunidades que ofrecen las Tecnologías de la Información y la Comunicación con el objetivo de mejorar la calidad de la democracia y el funcionamiento de los gobiernos y las administraciones

2.2. ¿Cuáles son sus antecedentes?

Uno de los antecedentes centrales del Gobierno Abierto está relacionado con los avances que se han venido produciendo, especialmente desde mediados del siglo XX, para garantizar el libre acceso de los ciudadanos a la información pública en poder de las administraciones.

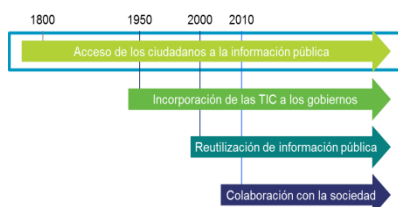
Estos esfuerzos han sido fundamentales para dinamizar el debate en torno a la apertura de los gobiernos a la sociedad y para la definición del concepto de Gobierno Abierto, tal y como se interpreta en la actualidad (Ramírez-Alujas, 2011, Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión).

DIAGRAMA 6. ANTECEDENTES DE GOBIERNO ABIERTO



Asimismo, son considerados como precedentes del Gobierno Abierto otros hechos importantes como la incorporación de las nuevas tecnologías a la vida cotidiana de los ciudadanos y al día a día de las AAPP, la reutilización de la información pública para la generación de productos y servicios de valor añadido, o la más reciente tendencia de colaboración con los ciudadanos para hacer frente con éxito a los retos del futuro.

2.2.1. El acceso de los ciudadanos a la información pública



La legislación para el acceso a la información pública ha estado orientada al fomento de la **transparencia, control y rendición de cuentas**

Desde principios del siglo XX ya se hablaba de la publicación y revelación de documentos de las administraciones, y la literatura ya apuntaba al acceso a la información pública como medidor de la transparencia de los gobiernos y de la rendición de cuentas de los gobernantes, y como elemento necesario para garantizar la buena salud del sistema democrático (Ramírez-Alujas, 2011).

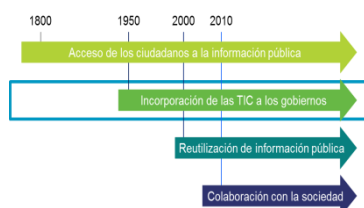
En el contexto europeo, Suecia fue el primer país en reflejar en su legislación la "Libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos" en 1766. Dos siglos después, numerosos países de la UE adoptaban leyes de transparencia y apertura de información pública (Finlandia, Dinamarca, Países Bajos, Francia), aunque fue en la década de los años 90 cuando se produjo el impulso definitivo, hasta llegar, en la actualidad, a un 89% de países miembros de la UE con legislación aprobada en este ámbito.

La Unión Europea, en esta línea, se unía al compromiso de mayor transparencia de los gobiernos a través del Convenio del Consejo de Europa sobre el Derecho de Acceso a los Documentos Públicos (2007), que determina los requisitos mínimos que todo Estado miembro debería cumplir para garantizar ese derecho. En España, en enero de 2013 se debatió en el Congreso el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En los países anglosajones, la versión de la Ley de transparencia, Freedom of Information Act, fue adoptada inicialmente en 1966 por EEUU, y en la década de los años 80, se sumaron Australia, Nueva Zelanda y Canadá.

88 países del mundo cuentan con leyes que garantizan el acceso a información pública

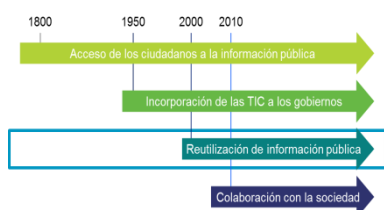
Vleugels, 2011



La incorporación de las TIC a la sociedad y a las AAPP facilita la puesta en marcha de actuaciones Gobierno Abierto

28,1 M millones de internautas en España, y uno de los primeros países de Europa en Internet móvil

XXXV Oleada Panel de Hogares. ONTSI. 2012.



A finales del siglo XX, numerosos países incluyeron leyes de acceso a la información pública a sus legislaciones, tanto del continente asiático (China, India, Indonesia, Israel, Japón, Corea del Sur, Tailandia, Turquía, etc.), como del americano (Colombia, México, Perú, Ecuador, Panamá, Uruguay, etc.), y en menor medida, del africano (Sudáfrica, Zimbabwe, Uganda, etc.).

2.2.2. La incorporación de las TIC a la sociedad

El siglo XX ha sido el de la era de la "revolución digital", basada en el acceso masivo a la información, en las facilidades de comunicación y en la modernización de los sistemas informáticos, gracias a la aparición de las nuevas tecnologías.

Las TIC se han extendido a gran velocidad y han transformado por completo los hábitos de las sociedades avanzadas: pasamos de comunicarnos por medio del correo postal a hacerlo a través de las redes sociales en Internet, sustituimos la enciclopedia por los buscadores de la "Red" para obtener información sobre cualquier ámbito y los mapas de carretera por los sistemas de navegación cuando viajamos.

Las Administraciones públicas también han ido adaptándose a estos cambios. Desde la segunda mitad del siglo XX, los gobiernos se han esforzado en la incorporación de las tecnologías en su día a día, procurando la informatización y automatización de los trabajos y el procesamiento de buena parte de la información pública involucrada en sus funciones y gestión.

La aparición de Internet y el uso masivo de las nuevas tecnologías a finales del siglo XX hizo que las AAPP apostaran por la "Administración electrónica", o lo que es lo mismo, la aplicación de las TIC a la realización de los trámites y servicios de la Administración por parte de los ciudadanos y trabajadores públicos. En la mayor parte de los casos, la eAdministración ha consistido en la prestación de los servicios ya existentes a través de Internet, y ha tenido importantes consecuencias desde el punto de vista de la modernización de los gobiernos, la introducción de la innovación y la competitividad del sector público, la mejora de la calidad de los servicios y una mayor satisfacción de los ciudadanos, al reducirse la burocracia y facilitarse la accesibilidad de las personas a los servicios públicos (Lathrop y Ruma, 2010).

Ya en el siglo XXI, se está potenciando el intercambio de información y generación de conocimiento a través de la web 2.0 y otras herramientas digitales (Sociedad del Conocimiento). De esta forma, se abren para el sector público nuevas oportunidades para mejorar su funcionamiento y comunicarse con los ciudadanos.

2.2.3. La reutilización de información pública

De forma paralela a la evolución de los ciudadanos hacia una Sociedad del Conocimiento, el sistema económico comienza también a transformarse en una Economía del Conocimiento, en la que la información se constituye como la materia prima principal de las empresas, y las nuevas tecnologías como las herramientas para convertirla en productos y servicios digitales que aporten valor añadido.

“El tratamiento inteligente de la información pública es esencial para afrontar los retos sociales”

Comisión Europea, dic 2011

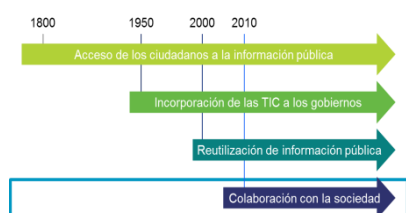
En este sentido, la industria de los contenidos digitales y los modelos de negocio online continúan creciendo y despertando interés en la sociedad, y su demanda cada vez es mayor, incluso en circunstancias adversas debido al contexto económico, lo que da muestra de una clara tendencia hacia un consumo cada vez más digital (ONTSI, 2010, Informe Anual de los Contenidos Digitales en España).

En un contexto como el anteriormente expuesto, las administraciones públicas, que disponen de una gran variedad de información (información social, económica, geográfica, estadística, meteorológica o turística, etc.), se convierten en las productoras de la “materia prima digital”, que podría ser utilizada por los propios gobiernos o por terceros en la puesta en marcha de nuevos productos o servicios digitales.

La información del sector público tiene unas características que la hacen particular, ya que es completa, fiable y de calidad. Por ello, se convierte en una fuente especialmente atractiva para el sector de los contenidos digitales (Ministerio de Industria, Energía y Turismo y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Guía Aporta, 2009).

En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva 2003/98/CE sobre reutilización de la información del sector público, abrió el camino a dicha práctica al regular la solicitud y uso de la información proveniente de las administraciones, e instaba a los países a transponer la Ley a sus legislaciones correspondientes. Más recientemente, la Agenda Digital Europea (marco estratégico para el impulso de la Sociedad y Economía del Conocimiento en la Unión Europea), a través de la “Estrategia de Datos Abiertos”, continúa incidiendo en la necesidad de maximizar el valor público y fomentar la Economía del Conocimiento, para lo que se renueva la apuesta por la apertura de información pública y la reutilización por medio de su publicación en portales web.

2.2.4. La colaboración entre el Gobierno y la sociedad



“La colaboración se basa en el reconocimiento de que el **conocimiento y la experiencia están extendidos en la sociedad** y es necesario incorporarlos a las políticas públicas”

Universidad de Albany, 2011

Continuando con lo expresado anteriormente, los gobiernos se enfrentan cada día a mayores retos sociales y económicos, entre los que ocupa un lugar destacado el diseño de las políticas y la prestación de servicios públicos. Estos dos campos no son exclusivamente responsabilidad de la Administración, sino que influyen en los ciudadanos y en multitud de agentes, dependiendo del ámbito de aplicación. La visión de algunos organismos internacionales como la OCDE (2011, Together for Better Public Services) apunta a que para construir soluciones innovadoras a los problemas planteados es necesaria una estrecha comunicación entre todos los agentes implicados, tanto públicos como privados, que permita la compartición de experiencias, la aparición de nuevas ideas y la coordinación de las iniciativas a impulsar.

En este sentido, comienzan a instalarse en la sociedad tendencias basadas en el crowdsourcing y las redes de colaboración, que surgen como pilares de la cultura digital y que son posibles gracias a plataformas basadas en la web 2.0, que permiten el intercambio de ideas y los debates en Internet. Esto puede resultar especialmente provechoso en el campo de la Administración pública, como fuente de

innovación para la creación compartida de servicios y de valor público, que de lugar a un nuevo modelo de Administración que gestione los asuntos públicos a través de una gobernanza colaborativa basada en los principios de Gobierno Abierto (Ramírez-Alujas, 2011, Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión). En la actualidad, su aplicación en el ámbito público y en la toma de decisiones públicas continúa siendo un campo no demasiado explorado en la mayoría de los países (Noveck, 2009).

2.3. ¿Por qué surge ahora el Gobierno Abierto?

Las **demandas ciudadanas, el contexto socio-económico** y el **impulso dado por algunos gobiernos e instituciones de referencia** han situado al Gobierno Abierto en la agenda política mundial

Además de los antecedentes descritos anteriormente, en los últimos años se han producido una serie de hitos que han colocado la necesidad de una mayor transparencia y apertura de los gobiernos en la agenda política mundial: tanto las demandas sociales de mayor responsabilidad de los gobernantes y mayor participación de los ciudadanos en la “cosa pública”, como el impulso del Gobierno Abierto por parte de líderes políticos destacados, han situado este movimiento en los titulares de los medios de comunicación y han globalizado la tendencia entre los países desarrollados, emergentes y en vías de desarrollo.

DIAGRAMA 7. HITOS QUE HAN MOTIVADO LA IRRUPCIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA ACTUALIDAD



La recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones públicas pasa por una **mayor rendición de cuentas y participación en las políticas**

“El Gobierno debe utilizar las nuevas tecnologías para informar a los ciudadanos sobre lo que conoce y hace”

Barack Obama, 2009

2.3.1. Las demandas y el contexto socio-económico actual

La forma de gobernar de los responsables públicos en muchos casos ha estado influenciada por una cultura de opacidad y secretismo: la información se encontraba clasificada, no se conocía el uso y disposición de los fondos públicos, ni se promocionaba ni exigía la rendición de cuentas de los líderes políticos. Esto ha ido provocando, en algunas sociedades, una tendencia a la desafección de los ciudadanos respecto a la política y la acción de sus gobiernos, y la creación de una brecha de separación entre las administraciones públicas y la sociedad (Gobierno de EEUU, 2011, “The Obama Administration’s Commitment to Open Government”).

Por otro lado, la crisis financiera y económica que afecta de forma global a muchos países ha dejado importantes consecuencias, a las que las principales democracias del mundo tienen que hacer frente: un alto desempleo, la falta de crecimiento económico, la volatilidad de los mercados, el riesgo del comercio, etc.

Los gobiernos deben afrontar, por su parte, la reducción de los niveles de deuda y de déficit, y mejorar y continuar, al mismo tiempo, la prestación de servicios públicos de calidad a sus ciudadanos sin que se produzca un aumento de costes de los mismos (OCDE, 2011, “Government at a Glance”).

En definitiva, el actual entorno socio-económico plantea para los gobiernos un conjunto de retos a los que responder con todo su potencial:

- Recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema político, en los gobiernos y en sus actuaciones.
- Mejorar el funcionamiento y operatividad de los gobiernos y administraciones públicas.
- Contribuir al rendimiento económico de las empresas, organizaciones, y del conjunto del país.

2.3.2. El impulso del Gobierno de EEUU

La mayoría de los autores y bibliografía consultada considera decisiva la aprobación del “Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto” (2009) por parte del Gobierno de EEUU, que compromete a la Administración estadounidense a “crear un nivel de apertura del Gobierno sin precedentes y a trabajar conjuntamente para crear un sistema de transparencia, participación pública y colaboración, que garantice la confianza en el sector público”.

El Presidente Obama ya había protagonizado en la carrera presidencial una “revolución 2.0”, situando la web colaborativa y las redes sociales en el centro de su campaña, lo que le permitió extender su mensaje y ganar adeptos por todo el país, además de potenciar la figura del “activista 2.0”, que participa activamente a

58 países se han comprometido a la implantación de los principios de Gobierno Abierto en sus administraciones en el marco del Open Government Partnership

OGP, enero de 2013

través de Internet dando su opinión y proponiendo nuevas ideas y sugerencias (Coroan y Campos, 2011).

En línea con el compromiso en la apertura del Gobierno, el Memorándum de reforma del "Freedom of Information Act" (FOIA) establecía un nuevo principio en la publicación de información pública por parte de las agencias del Gobierno: "en caso de duda, prevalece la apertura". De esta forma, se impulsa la revelación de información y documentos y se evita la retención de datos por parte del Gobierno.

Tras los citados Memorándums, se aprobó la "Directiva de Gobierno Abierto" y las "Nuevas directrices que rigen el FOIA", a las que han acompañado desde entonces la puesta en marcha de múltiples iniciativas y un Plan de Acción (Gobierno de EEUU, 2011, National Action Plan for the United States of America), que continúa el camino iniciado por la Directiva y que define objetivos y directrices para el futuro.

2.3.3. La extensión del Gobierno Abierto en el mundo

A raíz de su irrupción en la agenda política mundial, actualmente se está produciendo un desarrollo a nivel global de actuaciones y estrategias alineadas con los principios del Gobierno Abierto.

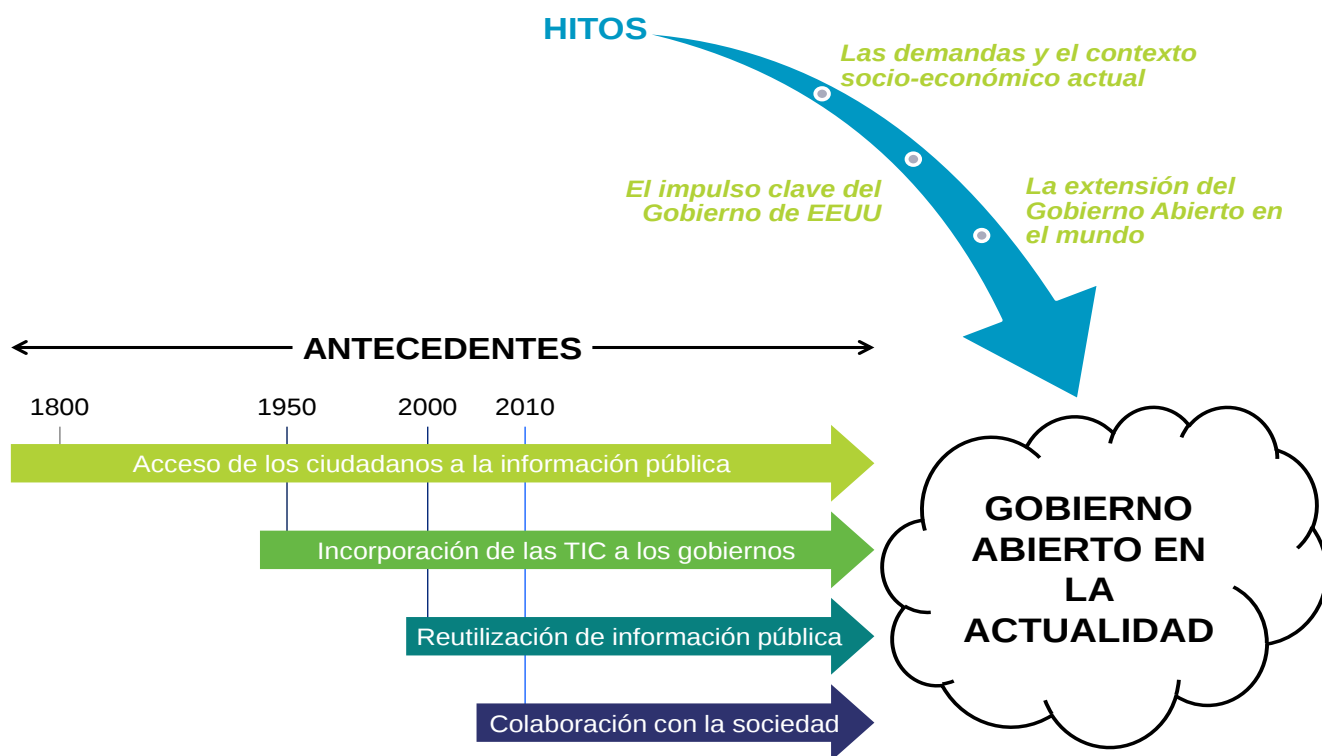
Uno de los motores de la extensión de los objetivos y principios de Gobierno Abierto es el Open Government Partnership (OGP), una iniciativa copresidida por Estados Unidos y Brasil que tiene como principal propósito obtener compromisos concretos por parte de los países adheridos en relación con la transparencia, la capacitación ciudadana, la lucha contra la corrupción y el uso de las nuevas tecnologías para reforzar la acción de los gobiernos.

El OGP está abierto a la integración de todos los países que estén interesados, teniendo que cumplir una serie de requisitos previos, como suscribir la declaración de Gobierno Abierto de la organización, entregar un plan de acción de desarrollo de los compromisos adquiridos, que haya sido sometido a consulta pública, e informar de los progresos realizados tres meses después del ciclo de implementación anual.

Actualmente, ya son 47 los países que han publicado sus planes de acción nacionales en materia de gobierno abierto (enero de 2013).

En definitiva, el movimiento en pro del Gobierno Abierto se produce por la unión de un cúmulo de circunstancias que le preceden y que han acelerado su implantación, tal y como se representa en el siguiente gráfico:

DIAGRAMA 8: DESARROLLO DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA ACTUALIDAD



2.4. Principios y beneficios de Gobierno Abierto

Las razones para la apertura de los gobiernos a la ciudadanía responden a diversas motivaciones, pero todas giran en torno a una misma idea: fortalecer la democracia y promover la eficiencia y efectividad del Gobierno (Gobierno de EEUU, 2009, "Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto") para hacer frente de la mejor manera posible a los desafíos a los que se enfrentan las sociedades.

Los principios de Gobierno Abierto y sus implicaciones, se explican en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 9: LOS PRINCIPIOS DE GOBIERNO ABIERTO



El **acceso a la información pública** es la base de la **transparencia y rendición cuentas** y de la **participación y colaboración** de la sociedad con el Gobierno

Los principios de Gobierno Abierto ponen de manifiesto que éste debe basarse necesariamente en el acceso libre, abierto y gratuito a los datos públicos generados o utilizados por los gobiernos y a toda la información relacionada (open data), así como en la libertad de participación de los ciudadanos en las decisiones de los gobiernos (open action) (Coroan y Campos, 2011).

Sin el acceso a la información del sector público, el Gobierno difícilmente puede actuar de forma transparente, rendir cuentas a la sociedad o colaborar con distintos actores. Los ciudadanos, por su parte, no pueden participar en las tomas de decisiones o aportar sus ideas a las políticas públicas. Según lo defendido por algunos autores, el acceso a la información del sector público es esencial para la preservación de la democracia (Beetham y Boyle, 1996).

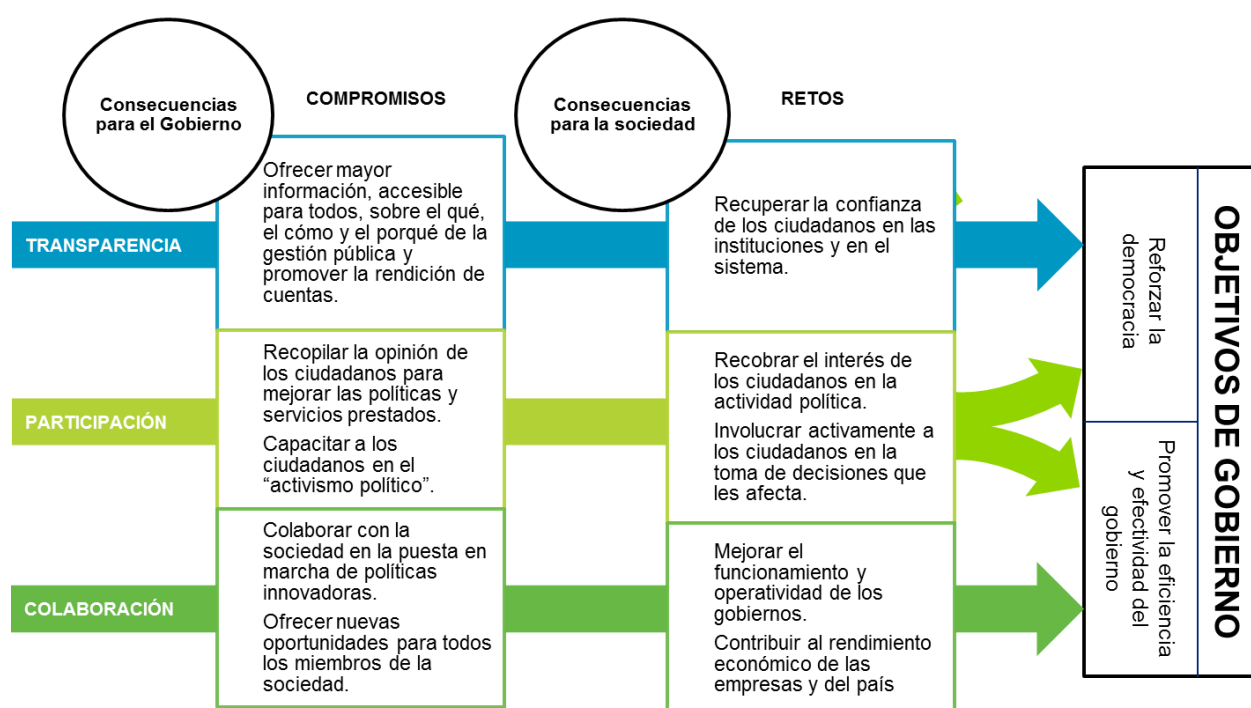
El desarrollo de políticas abiertas e inclusivas, que tengan en cuenta la voz y opinión de los ciudadanos, supone obtener, tanto desde el punto de vista del Gobierno como de la sociedad, los siguientes beneficios (OCDE, 2009):

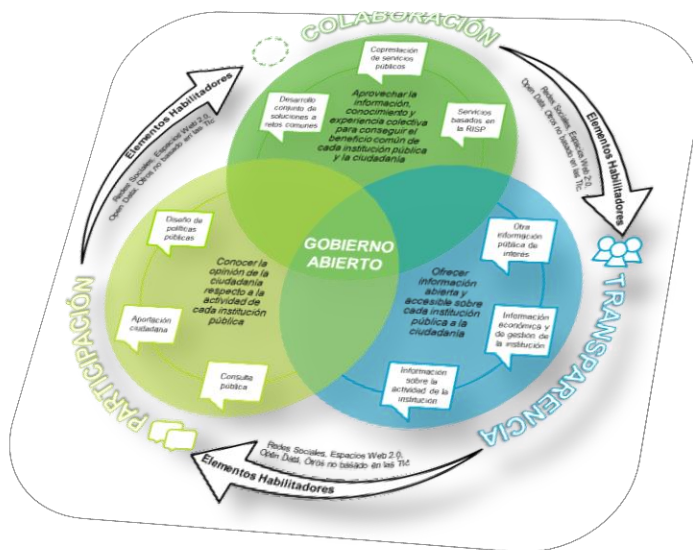
Los principios de Gobierno Abierto determinan un conjunto de **compromisos y retos** para el Gobierno, y su cumplimiento contribuye a **reforzar la democracia y mejorar el funcionamiento** de la Administración

- Restablecer la confianza de la ciudadanía en el Gobierno y fomentar su implicación en las decisiones de la Administración.
- Mejorar la capacitación de la ciudadanía en la participación y colaboración pública, de forma que su contribución sea cada vez más valiosa.
- Incrementar la calidad de los servicios públicos al menor coste, a través de la participación de los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil en el diseño y ejecución de políticas, programas y servicios públicos.
- Mejorar el funcionamiento de la Administración pública por medio de la optimización de resultados de las políticas públicas y una reducción de costes y cargas administrativas.
- Aprovechar la información, conocimiento y recursos en manos de los ciudadanos empresas y la sociedad civil como conductores de la innovación para abordar los complejos retos comunes.

De esta forma, los principios de Gobierno Abierto determinan un conjunto de compromisos para los gobiernos y definen una serie de retos a lograr en sus sociedades, que contribuyen a lograr los grandes objetivos definidos, como se describe en el diagrama que se presenta a continuación:

DIAGRAMA 10: PRINCIPIOS Y CONSECUENCIAS DE GOBIERNO ABIERTO





3

Un modelo general de desarrollo de Gobierno Abierto

- 3.1 Objetivos de Gobierno Abierto
- 3.2 Estrategias de Gobierno Abierto
- 3.3 Esquema de desarrollo de Gobierno Abierto

3. UN MODELO GENERAL DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO

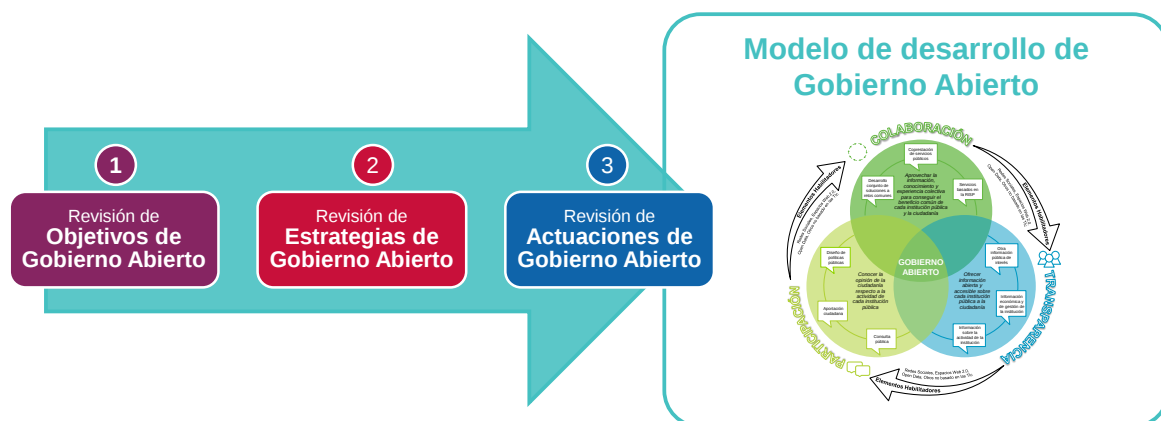
El análisis de las políticas de Gobierno Abierto se basa en la revisión de los **objetivos, estrategias y actuaciones** de los gobiernos y organismos más activos en la materia

El análisis de las políticas públicas de Gobierno Abierto permite conocer con mayor detalle la visión, alcance y compromisos de diversas administraciones públicas y otros organismos con una mayor transparencia y apertura de sus organizaciones a la sociedad.

El estudio realiza dicho análisis a partir de la revisión de los objetivos de Gobierno Abierto de los países más activos en la materia, de las estrategias planteadas para lograr dichos objetivos y de las actuaciones puestas en marcha para contribuir a lograr los propósitos fijados.

Con la información recopilada, se ha construido un modelo general de desarrollo de Gobierno Abierto, en el que tienen cabida las diversas concepciones e iniciativas identificadas y que resume los principales ámbitos en los que se están centrando las AAPP en la puesta en práctica de la teoría de Gobierno Abierto. El siguiente gráfico muestra el proceso seguido en la definición del modelo de desarrollo:

DIAGRAMA 11: PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN MODELO DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO



En el presente capítulo se analizan los objetivos y estrategias de Gobierno Abierto más destacados y se explica el modelo de desarrollo construido a partir de los anteriores, mientras que en el capítulo 4 se realiza un recorrido por las actuaciones de Gobierno Abierto en el mundo y en España.

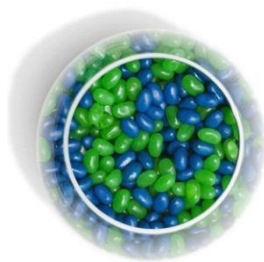
3.1. Objetivos de Gobierno Abierto

Los objetivos que se persiguen mediante una política de Gobierno Abierto siguen la línea de lo expuesto en el capítulo anterior, y están dirigidos a fortalecer la democracia y mejorar el funcionamiento del Gobierno, a tenor de la visión de los gobiernos y organismos de referencia.

DIAGRAMA 12: MAPA DE OBJETIVOS DE GOBIERNO ABIERTO ANALIZADOS



Análisis de 10 documentos de instituciones como la OCDE, la Comisión Europea o el Gobierno de EEUU que definen los objetivos de Gobierno Abierto



La OCDE mantiene que un Gobierno Abierto debe primar la colaboración con la sociedad para **maximizar el valor público de manera innovadora**

El Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto del Gobierno de EEUU establece como objetivos principales del Gobierno Abierto la mejora de la democracia y la promoción de la eficacia y eficiencia del Gobierno en sus actuaciones, por medio del establecimiento de un sistema que promueva la transparencia en la acción del Gobierno, la participación ciudadana en las decisiones políticas y la colaboración del Gobierno con todos los agentes sociales para sus políticas y servicios.

Según la visión del Gobierno de EEUU, la democracia se refuerza cuando se ofrece información al ciudadano sobre las actividades y gestión del Gobierno y cuando se le da voz y se le escucha. Es decir, cuando se gobierna para todos, y no sólo en beneficio de unos pocos.

Del mismo modo, el Gobierno se vuelve más eficaz y eficiente, cuando está abierto a las ideas y a la sabiduría de todos e invita a participar en sus iniciativas a aquellos interesados en aportar conocimiento y en mejorar la calidad de vida de la sociedad (Gobierno de EEUU, 2011, The Obama Administration's Commitment to Open Government Status Report).

Otra visión es la proporcionada por la OCDE, que lleva años analizando el fenómeno del Gobierno Abierto y su aplicación en los países miembros de la organización. Si bien en el pasado lo definía como la "transparencia en las acciones de las administraciones, la accesibilidad a los servicios e información pública y la responsabilidad hacia nuevas ideas, demandas y necesidades" (OCDE, 2009, Focus on

La Comisión Europea defiende la idea de un Gobierno que utilice las TIC para **mejorar los servicios públicos** y contribuir a la transición a una **Economía del Conocimiento**



Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services), en la actualidad el creciente papel que juegan las redes sociales y las TIC ha centrado, según la OCDE, la atención en los ciudadanos y la sociedad, en detrimento de las propias administraciones, que requieren de la aportación de todas las personas para maximizar el valor del sector público. Por eso, para la OCDE la idea de Gobierno Abierto en la actualidad está más relacionada con la colaboración de las administraciones y la sociedad para crear un sector público más eficaz y eficiente, pero también más innovador, que dé respuestas a las demandas sociales y al entorno actual de limitación de recursos públicos (OCDE, 2011, Together for Better Public Services). En esta línea, también ha realizado un esfuerzo en la medición y comparación de los elementos de Gobierno Abierto en distintos países, que dé lugar a un panel de indicadores que sirva para estandarizar el concepto entre distintos países (OCDE, 2009, Open Government: beyond static measures).

En el marco de la Unión Europea, se hace una defensa del potencial de las TIC como medio de desarrollo económico y social, y como elemento integrador de la sociedad de los países miembros.

Desde la Declaración de Malmö de 2009, la Comisión Europea insta a los gobiernos a que sean más abiertos, flexibles y colaborativos en su relación con los ciudadanos y empresas, basándose en el uso de las TIC, con el propósito de incrementar su eficiencia y eficacia, mejorar los servicios públicos, maximizar el valor público y fomentar la transición de Europa hacia una Economía del Conocimiento, elementos imprescindibles para superar las dificultades en un entorno como el actual (Declaración de Malmö, 2009; Agenda Digital Europea, 2010).

En dicha declaración se habla de la mejora de la transparencia y del diseño de servicios públicos de forma conjunta con los ciudadanos y otros agentes de sociedad, en línea con los planteamientos del Gobierno de EEUU y la OCDE, pero también de avanzar hacia un modelo de Administración pública más verde y sostenible (Comisión Europea, 2010, Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica).

En España, por su parte, el Plan Avanza2 aportó una primera visión sobre el Gobierno Abierto, definiéndolo como una estrategia de interacción entre la Administración pública y sus administrados que busca entablar una constante conversación con los ciudadanos con el fin de saber lo que ellos opinan y solicitan para poder tomar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias.

Aunque reconoce que se trata de una iniciativa incipiente, se dice del Gobierno Abierto que puede impulsar la transformación de la Administración pública en los próximos años en base a criterios como la transparencia y responsabilidad (Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza2, 2009).

Ampliando este compromiso la reciente Propuesta de Agenda Digital para España, presentada por el Gobierno en el Congreso de los

“El OGP podría convertirse en un lobby efectivo que lleve a la práctica las ideas sobre la apertura de los gobiernos”

The Economist, octubre de 2011

Diputados el 27 de diciembre de 2012, dedica una línea de actuación completa al desarrollo de una Estrategia de Transparencia en las Administraciones Públicas basada en los principios de transparencia, participación y colaboración (Propuesta de Agenda Digital para España, 2012).

En la misma línea, el Plan de Acción de Gobierno Abierto presentado por el Gobierno español en el Open Government Partnership en el año 2012 marca las líneas maestras de las actuaciones del Gobierno de España en esta materia y el proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, actualmente en trámite parlamentario, enmarcan los compromisos en materia de transparencia del Gobierno español.

También es destacable la creación, en septiembre de 2011, del Open Government Partnership (OGP), iniciativa multilateral para unir esfuerzos en la mejora de los gobiernos. El OGP centra sus objetivos en la promoción de la transparencia, la capacitación de los ciudadanos para su participación en las políticas públicas, la lucha contra la corrupción y el empleo de las nuevas tecnologías para el refuerzo de la gobernanza. La importancia de la asociación reside en la rápida adhesión de otros 45 países (OGP, abril de 2012) y en el liderazgo político de las naciones más involucradas en el desarrollo de un Gobierno Abierto (EEUU, Reino Unido, Brasil, Noruega, México, etc.).

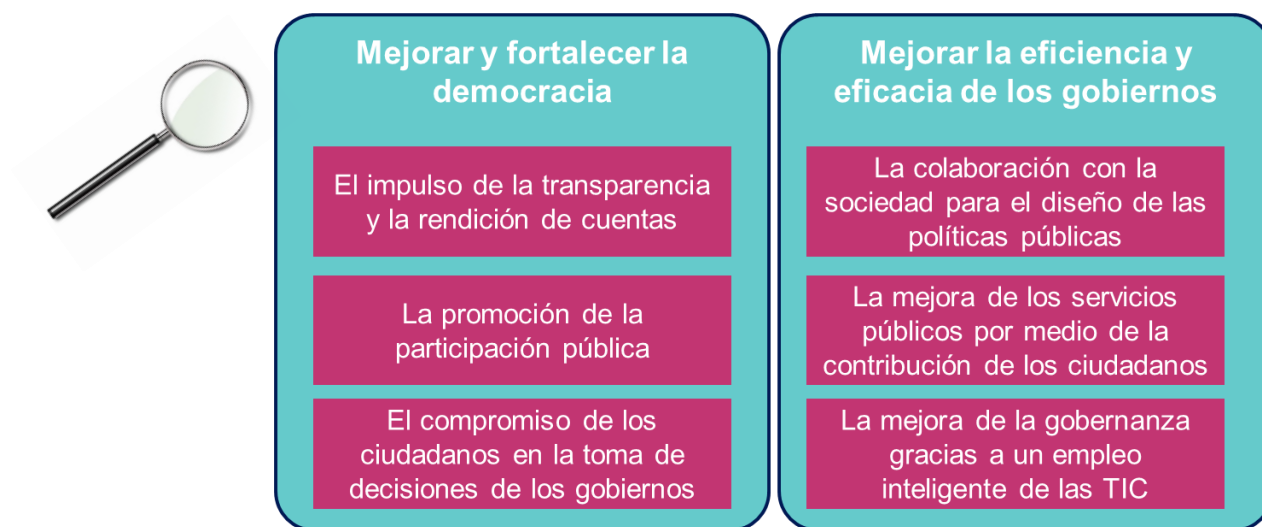
Desde un punto de vista más académico, se ha venido defendiendo en la última década, en diversas publicaciones, la apertura de los gobiernos y la transparencia en sus actuaciones como una condición indispensable para preservar la democracia (Beetham y Boyle, 1996). Pero ha sido la definitiva irrupción de las nuevas tecnologías en la sociedad la que ha puesto de manifiesto cómo las TIC pueden contribuir tanto a mantener una constante conversación entre los ciudadanos y las administraciones, que permita conocer lo que dicen y solicitan y basar la toma de decisiones públicas en sus necesidades (Calderón y Lorenzo, 2010), como a la colaboración de los gobiernos con sus ciudadanos, para convertirlos en organizaciones más abiertas y efectivas en la resolución de los complejos problemas a los que se



enfrenta la sociedad de hoy en día (Noveck, 2009; O'Reilly, 2010).

En conclusión, teniendo en cuenta las anteriores referencias, una aproximación a los objetivos generales y específicos que persigue un Gobierno Abierto en los casos analizados podría ser el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 13: OBJETIVOS GENERALES DE GOBIERNO ABIERTO



3.2. Estrategias de Gobierno Abierto

La selección de gobiernos y administraciones públicas activas en Gobierno Abierto analizadas muestra dos patrones relativos a la planificación de las políticas públicas: las instituciones en las que no se ha podido identificar una estrategia clara de Gobierno Abierto y las que disponen de un marco estratégico al respecto, que sirve como punto de partida de las actuaciones realizadas.

La mayoría de los gobiernos estudiados se corresponden con el primer grupo, ya que en ellos no se ha identificado una estrategia general o plan de acción específico de Gobierno Abierto (que hayan sido publicados, existan referencias de ellos o estén accesibles a través de la página web oficial del Gobierno). De esta forma, se concluye que en un gran número de casos estudiados ha primado la puesta en marcha de actuaciones de Gobierno Abierto sobre la creación de un marco estratégico de referencia.

Un ejemplo paradigmático de los países del segundo grupo es el de Estados Unidos, que comenzó el desarrollo de una política de Gobierno Abierto a partir de elaboración de un marco normativo y estratégico en la materia. El ya nombrado "Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto" (enero de 2009) dio lugar a la aprobación de la "Directiva de Gobierno Abierto" (diciembre de 2009), que instaba a los departamentos de la Administración a tomar acciones específicas para implantar los principios de transparencia, participación y colaboración en su funcionamiento y en su relación con la sociedad civil y el resto de organizaciones sociales.

De forma similar, el Reino Unido también se ha caracterizado por la definición de estrategias dirigidas al refuerzo del papel de los ciudadanos en la política, la mejora de la eficacia y eficiencia del





Gobierno y la transparencia de la Administración pública. La estrategia "Putting the Frontline First: Smarter Government" (diciembre de 2009) comprometía a la Administración del Primer Ministro Gordon Brown con un Gobierno más abierto y orientado a la sociedad, y esta apuesta continuaría con el ejecutivo de David Cameron (mayo de 2010), que hacía de la transparencia del Gobierno uno de los pilares de su mandato e instauraba su "Agenda de Transparencia" (Prime Minister letter to Cabinet Ministers regarding Transparency, junio de 2010). En ella, se insta a los Departamentos del Gobierno a cumplir con los nuevos estándares de transparencia y con los compromisos concretos incluidos en dicho documento. Más recientemente, "Making Open Data Real: A Public Consultation" (agosto de 2011) se constituía como el marco de actuaciones para la mejora de la publicación, acceso y reutilización de datos e información pública.

En esta línea, se han detectado otros países que también cuentan con estrategias de fomento de la apertura de datos, transparencia y Gobierno Abierto: es el caso de países anglosajones como Nueva Zelanda (Programa de trabajo de información y datos de Gobierno Abierto, 2008), Australia (Declaración de Gobierno Abierto, 2010) y Canadá (Declaración sobre la ampliación del Gobierno Abierto, 2011), u otros estados como Chile (Plan Estratégico de Gobierno electrónico 2010-2014, 2010).

Un hito importante, en relación a la redacción de estrategias en materia de Gobierno Abierto, ha sido la creación del Open Government Partnership, ya que ha dinamizado la incorporación de las administraciones públicas al movimiento y la aparición de planes de acción en materia de Gobierno Abierto. La adhesión a la iniciativa multilateral supone, por parte del país entrante, la adopción de un compromiso de creación de Plan de Acción de Gobierno Abierto que contenga actuaciones concretas a poner en marcha en este entorno, y que es publicado en la página web de la iniciativa. De esta forma, los primeros estados en presentar sus planes fueron países como Brasil, México, Filipinas, Indonesia, Noruega, y nuevamente EEUU y Reino Unido, que concretaron su estrategia de Gobierno Abierto en el marco de este proyecto en los primeros meses de su lanzamiento. Posteriormente, la mayoría de los países adheridos al OGP han ido presentado sus planes de actuación hasta un total de 47, entre los que se encuentra España.

Aunque los gobiernos impulsores del Gobierno Abierto no hayan adoptado todavía una estrategia completa, el desarrollo de estas iniciativas si se ha incrementado notablemente en el último año

DIAGRAMA 14: MAPA DE ESTRATEGIAS ANALIZADAS



En el ámbito estatal español, el marco estratégico actual está centrado en el fomento de la **reutilización de información pública**

Por otro lado, en el marco europeo, derivado de la redacción de la Agenda Digital Europea, la Comisión Europea aprobó el Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica en el año 2010, instando a los países miembros a tomar la iniciativa para la implantación de un Gobierno más abierto basado en la transparencia de su actuación, la participación de los ciudadanos y la producción de servicios en colaboración con la sociedad. Asimismo, la apuesta de la UE por la potenciación del valor de los datos públicos y por facilitar la aparición de una industria basada en la reutilización de información pública se ha materializado en la "Estrategia de Datos Abiertos" (diciembre de 2011), que pretende establecer unas reglas comunes de acceso y explotación de dicha información en los países de la Unión.

En España, en el ámbito estatal, se ha producido en los últimos tiempos una adaptación del marco normativo y estratégico a las directrices europeas:

DIAGRAMA 15: MARCO ESTRATÉGICO EN ESPAÑA



La transposición de la **Directiva 2003/98/CE** sobre reutilización de la información del sector público se realizó mediante la **Ley 37/2007** y el **Real Decreto 1495/2011** que detalla las disposiciones para promover y facilitar la puesta a disposición de la información del sector público para su reutilización con fines, tanto comerciales como no comerciales. El proyecto de **Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, en trámite parlamentario desde mediados de 2012, será la norma de referencia en materia de Transparencia en España.



El equivalente español de la Agenda Digital para Europa se ha denominado **Agenda Digital para España** (2013) y está en fase de aprobación por parte del Consejo de Ministros, y adapta y da continuidad al proceso de incorporación del país a la Sociedad de la Información iniciado por el Plan Avanza. Dedicar una línea de actuación dentro del objetivo de mejora de la e-Administración al desarrollo de una Estrategia de Transparencia para las Administraciones Públicas que, conjuntamente con el **Plan de Acción de gobierno abierto** presentado por el Gobierno en el Open Government Partnership constituye la referencia actual en materia de Gobierno Abierto del Gobierno de España.

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se convertirá en uno de los **pilares del marco estratégico y normativo** en materia de Gobierno Abierto en España

El **Gobierno de Navarra** es el primero en el país en presentar una **Hoja de Ruta de Gobierno Abierto**



Las Comunidades Autónomas y Entidades Locales han tenido en cuenta las normas de referencia europeas y estatales anteriormente citadas para el desarrollo de actuaciones (principalmente portales de datos abiertos), pero no han adoptado mayoritariamente estrategias generales ni particulares para la ejecución de iniciativas de Gobierno Abierto.

El marco normativo identificado es escaso y se enmarca en diversos ámbitos: desde la Ley de Transparencia aprobada por la Xunta de Galicia (Ley 4/2006 de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega) y su Decreto de regulación de la presencia en Internet de la Administración gallega (Decreto 201/2011), hasta la Ley de Participación Pública del Gobierno de Canarias (Ley 5/2010) y los Acuerdos de Gobierno para la apertura de datos públicos de la Generalitat de Catalunya (Acuerdo de Gobierno para la puesta en funcionamiento del Proyecto de apertura de datos públicos de la Generalitat de Catalunya, 2010) y el Gobierno Vasco (Acuerdo de Consejo de Gobierno de 29 de diciembre de 2009 de inicio de apertura de datos públicos). Por su parte, el Parlamento navarro ya ha aprobado la Ley de Transparencia y Gobierno Abierto y el Gobierno la Hoja de Ruta de Gobierno Abierto para la planificación de sus actuaciones en este campo.

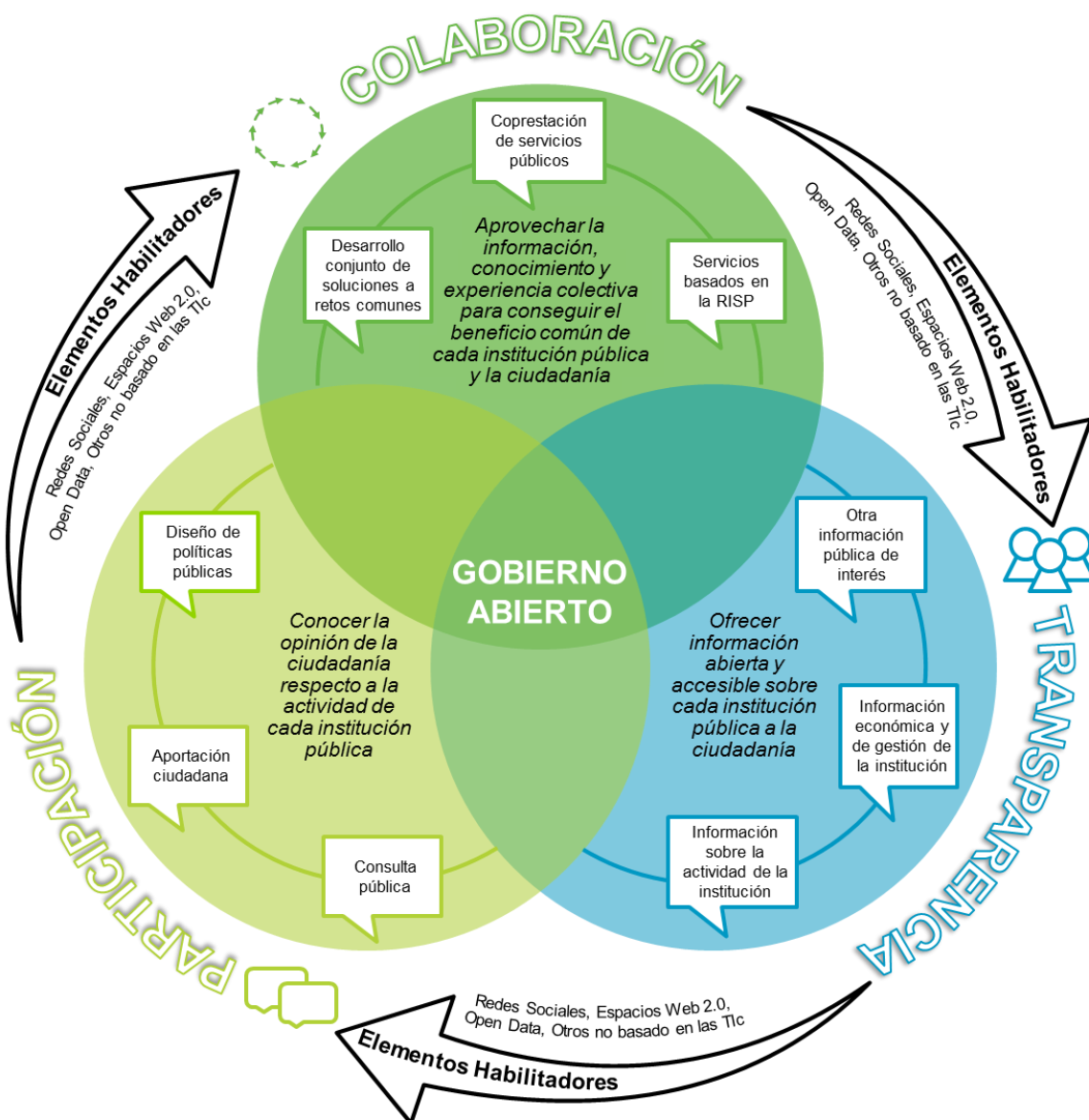
En agosto de 2012, el Gobierno de España envió al Congreso el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que en enero de 2013 se encuentra en trámite parlamentario.



3.3. Esquema de desarrollo de Gobierno Abierto

El modelo de desarrollo de Gobierno Abierto se basa en los tres principios ya nombrados, y para cada uno de ellos, se presentan los ámbitos de actuación más comunes. Asimismo, el esquema muestra los principales elementos utilizados como soporte para la puesta en marcha de actuaciones de Gobierno Abierto, tal y como se indica en el siguiente diagrama:

DIAGRAMA 16: ESQUEMA DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO





Transparencia



Tiene como objetivo ofrecer información abierta y accesible sobre cada institución pública a la ciudadanía, en los siguientes ámbitos:

- **Información sobre la actividad de la institución:** se ofrece información abierta y accesible sobre los compromisos, acciones y resultados de la institución.
- **Información económica y de gestión de la institución:** se ofrece información abierta y accesible sobre la estructura, funciones y responsabilidades de la organización, así como acerca de la gestión económica, presupuestaria y financiera de la institución.
- **Otra información pública de interés:** se ofrece información abierta y accesible de interés sobre el ámbito temático de competencia de cada institución (transportes, servicios, salud, seguridad, meteorología, etc.).



Tiene como objetivo conocer la opinión de la ciudadanía respecto a la

Participación



actividad de cada institución pública, diferenciándose distintos grados de participación:

- **Consulta pública:** la institución pública solicita la opinión de la ciudadanía.
- **Aportación ciudadana:** la ciudadanía ofrece su opinión sin que la institución pública la solicite.
- **Diseño de políticas públicas:** la ciudadanía participa en el diseño de políticas a través de su opinión.



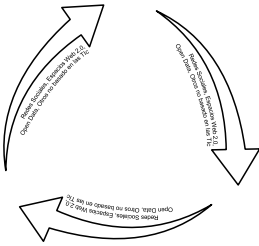
Colaboración



Tiene como objetivo aprovechar la información, conocimiento y experiencia colectiva para conseguir el beneficio común de cada institución pública y la ciudadanía, en los siguientes grados:

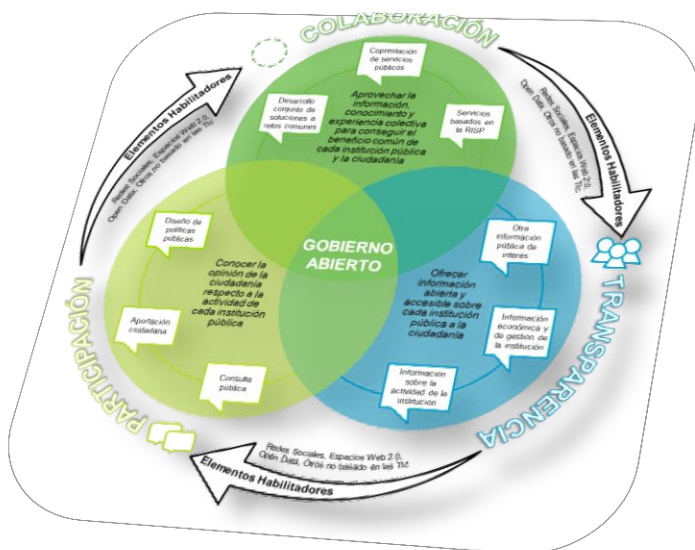
- **Desarrollo conjunto de soluciones a retos comunes:** la ciudadanía aporta su conocimiento y experiencia para el desarrollo de proyectos orientados a dar respuesta a los retos del bien común (educación, salud, medio ambiente, etc.).
- **Co-prestación de servicios públicos:** la ciudadanía colabora con la institución en la prestación de servicios públicos.
- **Servicios basados en la reutilización de información del sector público (RISP):** la ciudadanía ponen en marcha servicios basados en la información pública ofrecida por cada institución.

Elementos Habilitadores



La puesta en marcha de las actuaciones de Gobierno Abierto se realiza a través de una serie de elementos habilitadores:

- **Basados en las TIC:** los elementos más utilizados son los portales web de Datos Abiertos, los espacios web 2.0 y las redes sociales.
- **No basados en las TIC:** especialmente en actuaciones dirigidas a la participación pública, las asambleas, encuentros y foros de ciudadanos son las principales formas de canalizar el contacto de la Administración con sus ciudadanos.



4

Guía de actuaciones de Gobierno Abierto

- 4.1 Una selección de actuaciones
- 4.2 Panorama de Gobierno Abierto en el mundo



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO



observatorio nacional de las telecomunicaciones y de la SI

4. GUÍA DE ACTUACIONES DE GOBIERNO ABIERTO

Como parte del proceso de definición de un modelo de desarrollo de Gobierno Abierto, se ha realizado una identificación y selección de actuaciones en ese campo, a nivel nacional e internacional, que ha permitido obtener una clasificación de dichas iniciativas y una aproximación al estado del arte del Gobierno Abierto en el mundo y en España.

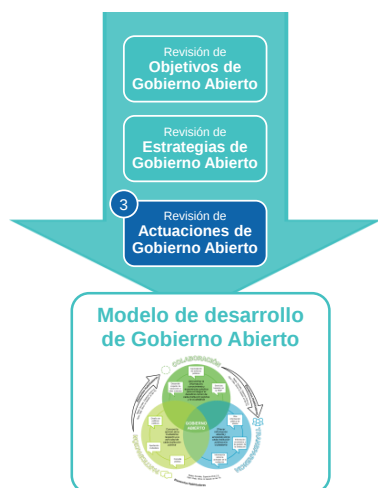
La descripción detallada de las actuaciones nacionales e internacionales se puede encontrar en el "Catálogo de Actuaciones de Gobierno Abierto", anexo al presente estudio.

4.1. Una selección de actuaciones

4.1.1. Metodología de selección

El alcance del trabajo de selección de actuaciones de Gobierno Abierto se ha visto acotado mediante la aplicación de una serie de criterios de selección que permitieron concentrar la búsqueda en aquellas actuaciones con mayor relevancia y cuyo análisis aportase un mayor valor. Los principales criterios empleados fueron los siguientes:

- A nivel internacional, se han considerado principalmente aquellas actuaciones con origen gubernamental y ámbito de aplicación estatal, sobre las de ámbito regional y local. A nivel nacional, el hecho de que la muestra sea más reducida ha permitido incluir, además de las estatales, las actuaciones de origen autonómico y local.
- La valoración de la relevancia de las actuaciones se ha basado en la comparación entre ellas y en las referencias que de ellas se realizan en las fuentes bibliográficas: se ha analizado el respaldo proporcionado por parte de los gobiernos responsables, su cobertura en los medios de comunicación, su valor diferencial, novedoso u original, las menciones que de ellas hacen los usuarios, etc.
- Se ha tratado de buscar un equilibrio para la inclusión de las actuaciones entre la variedad y el reflejo de la realidad, tanto desde el punto de vista de los países que impulsan las actuaciones como desde las tipologías de las mismas.



Se han seleccionado un total de **94 actuaciones** de Gobierno Abierto nacionales e internacionales



4.1.2. Mapa de actuaciones

En la elaboración del estudio se ha detectado que todas las actuaciones pueden organizarse en torno a cuatro grandes grupos, que se describen a continuación:

Actuaciones de Transparencia

Son aquellas enfocadas a ofrecer información puntual de las actividades de los gobiernos y de las administraciones públicas a sus ciudadanos. Esta categoría se subdivide, a su vez, en las siguientes:

- **Actuaciones gubernamentales:** aquellas con un fuerte componente institucional (con información sobre el ejecutivo y, en concreto, del Presidente o Primer Ministro), que en muchos casos hacen de punto de acceso centralizado a otras actuaciones de Gobierno Abierto.
- **Actuaciones de información económico-financiera:** hacen públicos los datos de naturaleza económico-financiera, generalmente relacionada con el gasto e inversión públicos, en formatos sencillos de entender y difundir.
- **Actuaciones de información legislativa:** proporcionan a los ciudadanos una visión puntual y precisa de los procesos legislativos y regulatorios que se están llevando a cabo.

Actuaciones de Participación

Su función principal es ofrecer herramientas a los ciudadanos que les permitan transmitir su opinión y su criterio a los estamentos públicos de la siguiente manera:

- **Actuaciones bidireccionales:** permiten que la comunicación pueda iniciarse por parte de los ciudadanos como de las instituciones.
- **Aportaciones ciudadanas:** los ciudadanos toman la palabra sin requerimiento expreso, haciendo llegar su opinión sobre cualquier aspecto que consideren relevante en función de la naturaleza de la actuación.
- **Consultas públicas:** a diferencia de las anteriores, los ciudadanos ofrecen su opinión a raíz de una consulta pública lanzada por la Administración.

Actuaciones de Colaboración

Son los mecanismos que permiten a los ciudadanos contribuir con sus conocimientos y experiencia a la labor de Gobierno. Se dividen en función de su ámbito de aplicación en:

- **Actuaciones en ámbitos concretos:** se encuentran claramente delimitadas en un ámbito concreto como la salud, la economía, la educación, etc.
- **Actuaciones de carácter general:** presentan una mayor flexibilidad, pudiendo cubrir muchos ámbitos de forma horizontal o diferentes ámbitos concretos en función de las necesidades específicas del momento.

Las actuaciones de Gobierno Abierto nacionales e internacionales se han clasificado en **cuatro grupos distintos**, en función de la tipología de cada una, y se representan en el **mapa de actuaciones**



Actuaciones de Open Data

Contemplan la publicación por parte de las administraciones de información pública, preferiblemente en formatos procesables digitalmente, para que los ciudadanos puedan consultarla y sacar partido de ella.

Teniendo en cuenta esta organización propuesta, se presenta a continuación el mapa de las actuaciones de Gobierno Abierto que se han considerado en el presente estudio. La relación completa de actuaciones se puede encontrar en el Catálogo de Actuaciones de Gobierno Abierto.

DIAGRAMA 17: MAPA DE ACTUACIONES DE GOBIERNO ABIERTO



4.2. Panorama de Gobierno Abierto en el mundo

4.2.1. Actuaciones internacionales

Actuaciones de Open Data

La mayoría de las actuaciones identificadas está relacionada con el **acceso y apertura de datos públicos** (Open Data)

En EEUU, **172 agencias y subagencias, 31 estados y 15 ciudades** cuentan con un portal de datos abiertos

data.gov, abril de 2012

Actuaciones de Transparencia

Del análisis del escenario internacional, la principal conclusión que se puede extraer del estudio de la muestra de actuaciones seleccionadas es que las iniciativas de Open Data cuentan con la mayor aceptación por parte de los diferentes gobiernos del mundo: desde países muy activos en Gobierno Abierto, como EEUU o Reino Unido; hasta países en vías de desarrollo, como Kenia; pasando por estados de la Unión Europea, como Francia, Dinamarca, Bélgica, etc.

A pesar de ser una iniciativa muy extendida, el nivel de desarrollo de los distintos portales Open Data es desigual y existen notables diferencias entre las implementaciones en cada país: desde portales con contenido muy completo y en formatos reutilizables (dotados de cientos de miles de conjuntos de datos en formatos procesables digitalmente y con licencias abiertas), hasta prototipos en fase de pruebas, que apenas disponen de pocos conjuntos de datos en formatos de menor utilidad para su reutilización y sin un modelo de licencia claramente definido.

En algunos casos, como EEUU, se han formado comunidades de usuarios en torno al portal de datos del Gobierno, en las que se agrupan la información y los recursos disponibles y se comparten intereses en diversas áreas (energía, sanidad, leyes, etc.). Asimismo, el movimiento Open Data ha tenido una importante adhesión en el país, no sólo en la Administración Federal, sino también en el resto de agencias y departamentos públicos, y en estados y ciudades del país (172 agencias y subagencias, 31 estados y 15 ciudades cuentan con un Open Data) (data.gov, abril de 2012).

En el caso de Europa, tal y como se ha explicado en anteriores capítulos, los portales web de datos abiertos están presentes en numerosos países, debido a que se trata de una de las grandes iniciativas impulsadas por la Comisión Europea. Los portales corresponden en su mayor parte a gobiernos estatales que se han incorporado a esta iniciativa en los últimos años (Comisión Europea, 2011, Information Society and Media Directorate general Pricing Of Public Sector Information Study), aunque también existen referencias relativas a regiones (como las CCAA españolas que más adelante se concretan y alguna región italiana) e incluso a ciudades (Londres, Helsinki, Rennes, Barcelona, Zaragoza, Gijón, etc.).

Las iniciativas en materia de transparencia se han materializado en general en forma de portal web gubernamental, que recibe el nombre de la residencia del máximo responsable del Gobierno del país, y que funciona como un gran contenedor de información relacionada con la actividad, agenda y actualidad del Gobierno, la estructura y composición de la Administración y la información económico-financiera pública.

Abierto se encuentran en una fase inicial de desarrollo e integradas en portales con servicios de Administración electrónica.

Actuaciones de Participación

Las actuaciones de participación se diferencian en el agente del que parte la iniciativa: el **Gobierno (consultas públicas)** o la **sociedad (peticiones ciudadanas)**

En algunos casos, como el de EEUU o Brasil, los portales gubernamentales sirven asimismo de canal de participación con los ciudadanos, que se relacionan de forma online con el Presidente a través de blogs, preguntas en redes sociales o emisiones en directo a través del mismo portal.

En materia de participación ciudadana, se han identificado dos tipos de iniciativas que se repiten en diversos países y que gracias a la utilización de las TIC, se han extendido en los últimos años:

- Consultas que hacen los gobiernos a sus ciudadanos sobre temáticas ya fijadas: desde el diseño de políticas y estrategias públicas a la vinculación de los ciudadanos al proceso legislativo de cada estado (EEUU, Reino Unido, Canadá, la Unión Europea o Grecia las realizan).
- Las peticiones ciudadanas, en las que cualquier agente de la sociedad puede dirigirse al Gobierno y trasladarle sus propuestas y demandas, y en caso de que consigan un apoyo ciudadano significativo, el Gobierno se compromete a responder y estudiar dichos planteamientos (destacan los casos de EEUU y Reino Unido).

Actuaciones de Colaboración

De la colaboración con la sociedad, el ejemplo más claro de una política de aprovechamiento del conocimiento de la sociedad para construir proyectos conjuntos con la Administración es el del Gobierno de EEUU, con iniciativas generalistas (challenge.gov) y más específicas, dependiendo del ámbito temático (educación, sanidad, seguridad, etc.), que hacen partícipes a todos los colectivos de la sociedad de retos comunes e impulsan una cultura colaborativa para el diseño de soluciones a esos retos.

Al margen de las actuaciones gubernamentales, organizaciones sociales y ciudadanas de todo el mundo han mostrado interés por el fomento de un Gobierno más transparente, participativo y colaborativo, y han tomado la iniciativa, y en ocasiones, la delantera a las administraciones, en el diseño de servicios que contribuyan a un Gobierno más abierto.

Algunas experiencias interesantes se describen a continuación:

- La Fundación Sunlight, de EEUU, pretende hacer pública la actividad e influencia de los lobbies en la política norteamericana por medio de proyectos como Political Party Time, que recoge y clasifica las invitaciones a los actos de recaudación de fondos para para los miembros y candidatos al Congreso, o **Lobbyist Registration Tracker**, base de datos que permite al usuario identificar los lobbies existentes.



Iniciativas
ciudadanas de
Gobierno Abierto



Los ciudadanos y organizaciones sociales también han tomado la iniciativa en el fomento de la **transparencia** de los gobiernos y **participación pública**

- La organización ciudadana UK Citizens Online Democracy, a través de su proyecto mySociety, ha desarrollado numerosas actuaciones como TheyWorkForYou, para conocer las votaciones, leer o ver los discursos, o suscribirse a alertas por correo electrónico cuando hablan los miembros del parlamento; WriteToThem, donde introduciendo el código postal de cada circunscripción se puede escribir a los representantes en el consejo local, en el Parlamento y en las instituciones europeas; o FixMyStreet, para notificar desperfectos en las calles a las autoridades competentes. Este último caso se ha extendido a otros países e incluso administraciones públicas han adoptado y puesto en marcha un modelo similar de actuaciones.
- La organización india Janaagraha, que con su “I paid a bribe”, fomenta que los ciudadanos denuncien los casos de corrupción política de los que tengan conocimiento.

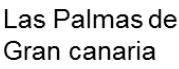


4.2.2. Actuaciones nacionales

Los avances de las AAPP en España en Gobierno Abierto se han dirigido hacia la **apertura de datos y la reutilización** y a la mejora de su **presencia en Internet y redes sociales**

Del análisis del contexto nacional, se puede extraer la conclusión de que las administraciones públicas españolas han comenzado a apostar por el Gobierno Abierto, siendo el ámbito autonómico el más activo en esta materia. A nivel de la Administración General del Estado, los avances se han materializado en distintas actuaciones promovidas por algunos departamentos y organismos. A nivel local, por regla general, el desarrollo del Gobierno Abierto se circunscribe a un grupo reducido de Entidades Locales de gran tamaño o a determinadas iniciativas desarrolladas por corporaciones de tamaño menor.

Hasta el momento, las iniciativas más extendidas han sido las que tienen que ver con la reutilización de la información del sector público (Open Data) y la presencia de los gobiernos en Internet y en las redes sociales.



Actuaciones de Open Data

“Datos.gob.es ha sido premiado como portal Open Data más amigable de la UE”

LAPSI, Legal Aspects of Public Sector Information, enero de 2012

Presencia en Internet de las AAPP

La **Ley 11/2007** ha contribuido a mejorar la presencia en Internet de las AAPP y la creación de servicios públicos digitales

Presencia en redes sociales de las AAPP

El desarrollo del Open Data se ha visto impulsado por la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y el Plan Avanza, la estrategia del Gobierno de España de incorporación del país a la Sociedad de la Información. El marco legal para su desarrollo se encuentra dentro del Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, en el que se detallan las disposiciones de la ley para promover y facilitar al máximo la puesta a disposición de la información del sector público para su reutilización.

Entre las actuaciones de Open Data más destacadas, figuran los portales de datos abierto de la AGE, datos.gob.es, y los Open Data de los gobiernos del País Vasco, Cataluña y Navarra. El Proyecto Aporta, impulsado por los Ministerios de Industria, Energía y Turismo y Hacienda y Administraciones Públicas, juega un papel importante en la promoción de una cultura de reutilización de información pública, por medio de la puesta en marcha de iniciativas de concienciación y divulgación: organización de foros y encuentros, publicación de estudios y guías, etc.

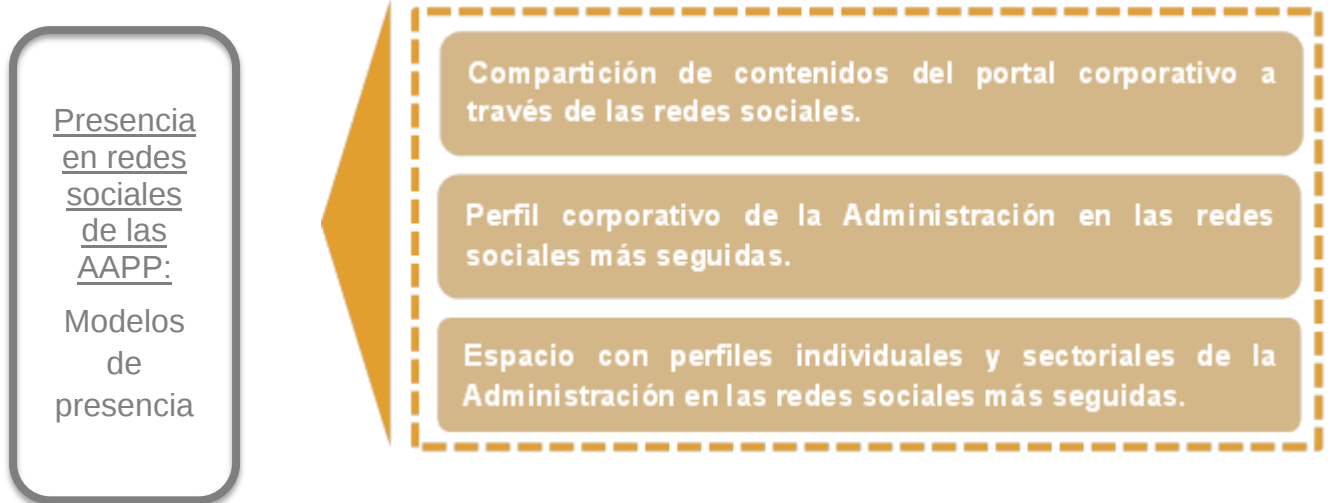
La presencia de las administraciones públicas en Internet y en las redes sociales se ha visto favorecida en los últimos años por la utilización generalizada por parte de la ciudadanía de estas plataformas, así como por su facilidad de uso e interacción.

Por un lado, se ha avanzado significativamente en la presencia en Internet de los gobiernos nacional, autonómicos y locales a través de la creación portales web corporativos y la prestación de servicios electrónicos. La mejora de los espacios web de las administraciones y el cumplimiento de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ha facilitado el funcionamiento de algunos mecanismos, que si bien ya forman parte de la normalidad de la relación electrónica entre las AAPP y los ciudadanos, se pueden considerar elementos de transparencia y participación: la publicación de información económica, de organización, funcionamiento o estructura de las administraciones; noticias y agenda de los altos cargos y los perfiles de los contratantes con la Administración; hasta los buzones online de sugerencias o las facilidades de contacto online con altos cargos públicos (“Escriba al Ministro”).

Por otro lado, la presencia de las AAPP en las redes sociales resulta más reciente, pero, a pesar de ello, son pocos los gobiernos que todavía no han optado por esta iniciativa.

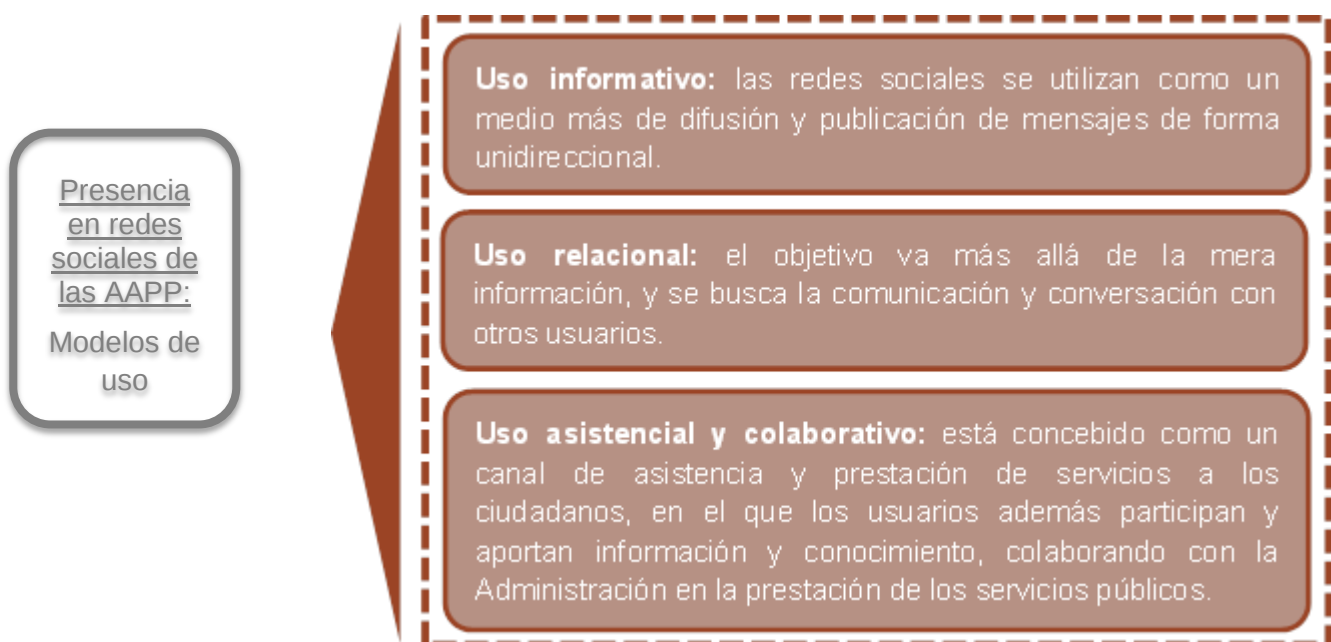
Hasta ahora, la mayoría de las administraciones han apostado por integrarse en redes sociales generalistas, frente a la opción del desarrollo de una red social propia, y han seguido alguno de los siguientes modelos:

DIAGRAMA 20: MODELO DE PRESENCIA EN LAS REDES SOCIALES DE LAS AAPP ESPAÑOLAS



Una aproximación al uso que las administraciones hacen de las redes sociales, en función de la finalidad que buscan (Generalitat de Catalunya, 2011), es la siguiente:

DIAGRAMA 21: MODELO DE USO DE LAS REDES SOCIALES DE LAS AAPP ESPAÑOLAS



La presencia en las redes sociales se está materializando en el **uso informativo** para la divulgación de mensajes de Gobierno

El uso informativo es el caso más repetido por las AAPP, que requiere menos dedicación de recursos y menor grado de actualización. El uso relacional, por otra parte, resulta menos común, al ser necesario un seguimiento pormenorizado y de las necesidades y peticiones que hacen los usuarios a su Administración. El uso asistencial, por último, es el modelo de uso más profesionalizado. Aunque todavía son pocos los casos identificados, un ejemplo de ello es la Generalitat de Catalunya, que ha apostado por esta modalidad y la aplica, a través

Actuaciones de Transparencia

Las actuaciones dirigidas a una mayor transparencia de las AAPP se están centrando en la **publicación del patrimonio e intereses** de los cargos públicos más relevantes

Actuaciones de Participación

de perfiles en las redes sociales, para la atención ciudadana 012 y la información sobre los trenes de cercanías de la región.

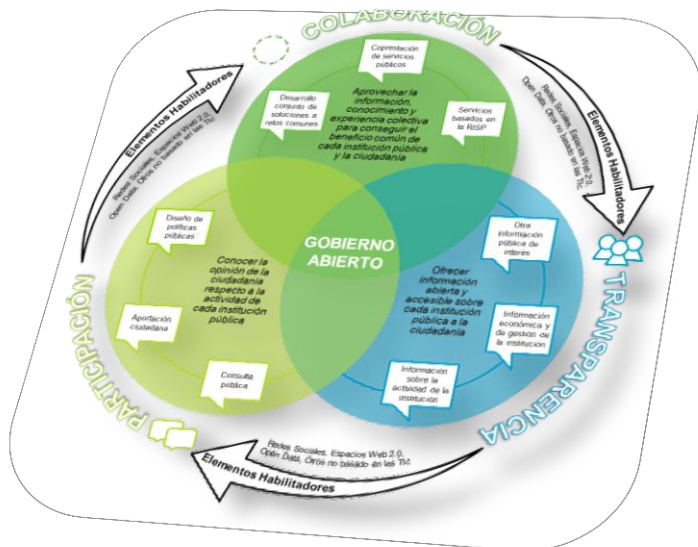
En relación con el fomento de una mayor transparencia de las AAPP españolas, cabe destacar la próxima aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que fomentará la transparencia de las administraciones y entidades públicas, el acceso a la información pública y la conducta de los responsables públicos en la gestión de los recursos.

En el ámbito autonómico, a este respecto, cabría nombrar referencias como la Ley de Transparencia y Buenas Prácticas de la Administración Pública Gallega, aprobada en el año 2006, o el anteproyecto de Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra, que propone la puesta a disposición del ciudadano de toda la información pública sin necesidad de que este la reclame.

Además, algunas iniciativas concretas de transparencia son las del Congreso y del Senado, donde se publican los sueldos y el patrimonio de sus miembros, así como algunas llevadas a cabo por Comunidades Autónomas, como el Gobierno Vasco, a través de su Portal de Transparencia, que centraliza la información sobre el Administración y la región; o la Xunta de Galicia, que recientemente ha divulgado los sueldos, patrimonio y registro de actividades de los miembros del ejecutivo regional.

En relación con las actuaciones de participación, se han identificado iniciativas de participación ciudadana basadas en las TIC, como los portales web del Gobierno Vasco (portal Irekia) y del Gobierno de Aragón (Aragón Participa), o la iniciativa Participa en Andalucía, de la Junta de Andalucía; y también no basadas en las TIC, como puede ser el caso de los propuestos participativos de los Ayuntamiento de Sevilla y Getafe, en los que los ciudadanos deciden en asambleas a qué ámbitos se destina un parte del presupuesto municipal, o Madrid Participa del Ayuntamiento de Madrid, en el que el consistorio consulta a los vecinos a la hora de tomar algunas decisiones relacionadas con el barrio en el que viven.





5

Prospectiva de futuro de Gobierno Abierto en España

- 5.1. Tendencias de futuro de Gobierno Abierto
- 5.2. Palancas clave de desarrollo de Gobierno Abierto
- 5.3. Una aproximación de futuro en cuatro conclusiones

5. PROSPECTIVA DE FUTURO DE GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA



El pronóstico de las actuaciones de futuro se basa en las **opiniones y experiencias recogidas de los responsables** de las AAPP impulsoras del Gobierno Abierto

El desarrollo futuro del Gobierno Abierto en las AAPP se realizará **en base a los principios de transparencia, participación y colaboración**

El análisis del marco de Gobierno Abierto en los países estudiados y las entrevistas mantenidas con responsables públicos de iniciativas de ese ámbito permiten obtener algunas conclusiones respecto al posicionamiento de las AAPP españolas en esta materia y adelantar algunos de los movimientos que se puedan producir en el corto y medio plazo.

Las previsiones de futuro que se recogen en este capítulo comienzan con un pronóstico del modelo de desarrollo que podrían seguir las AAPP españolas, y posteriormente se estructuran siguiendo los principios de Gobierno Abierto, determinando, para cada uno de ellos, cómo podría ser su desarrollo y cuáles podrían ser las actuaciones más extendidas.

Asimismo, a través de las entrevistas con los responsables públicos se han identificado algunos elementos que se consideran importantes en el desarrollo del Gobierno Abierto en las administraciones y que pueden significar un revulsivo para su desarrollo: por un lado, la concienciación de los responsables públicos y el liderazgo político para la puesta en marcha de este tipo de iniciativas; y por otro lado, la necesidad de experiencias de impacto en las que las administraciones se vean reflejadas y de un marco de referencia que dicte criterios y haga de guía en el camino hacia el Gobierno Abierto.

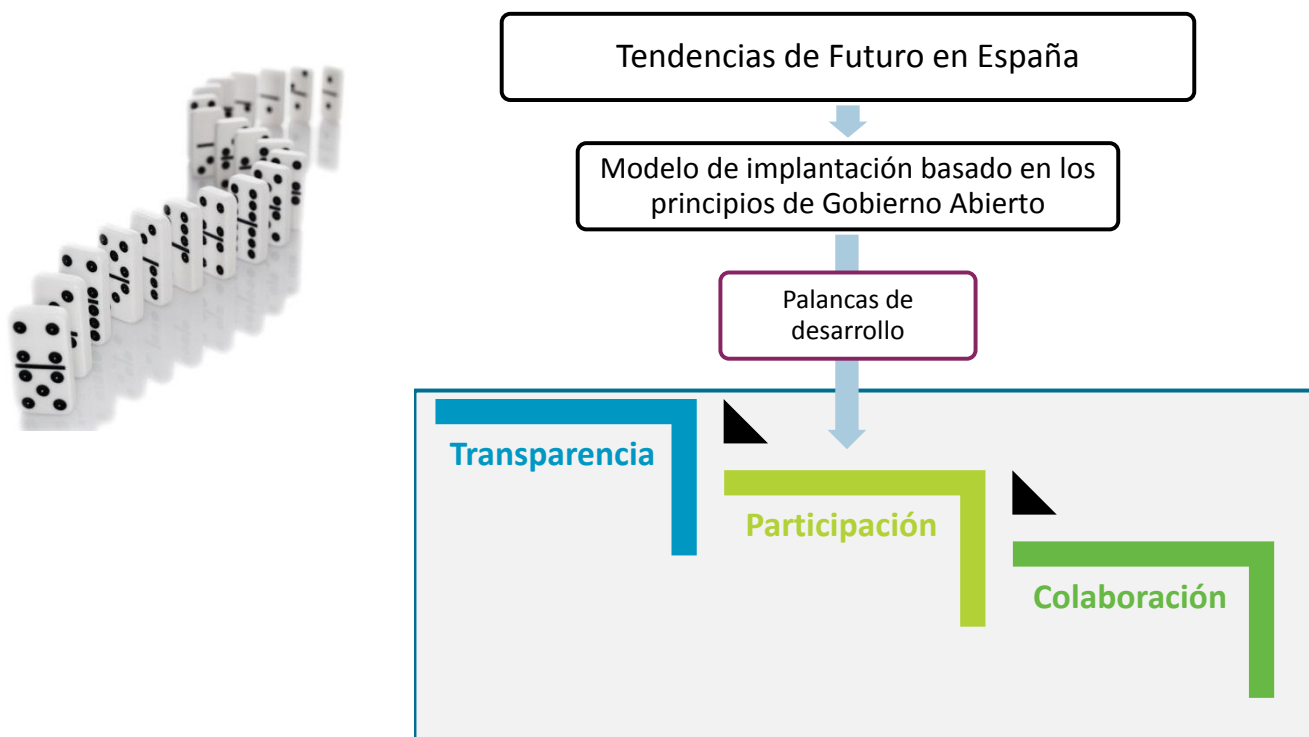
5.1. Tendencias de futuro de Gobierno Abierto

La adopción de políticas de Gobierno Abierto se ha realizado, por parte de las AAPP pioneras en España, a partir de un modelo de desarrollo individual de cada uno de los principios reconocidos de Gobierno Abierto, frente a otros gobiernos extranjeros que han optado por un desarrollo simultáneo de iniciativas relacionadas con los tres pilares (entrevistas con responsables de Gobierno Abierto).

Todo indica que en el futuro más cercano el avance en materia de Gobierno Abierto en España va a seguir un esquema similar al utilizado por las AAPP españolas pioneras, y que los responsables públicos priorizarán entre los principios de transparencia, participación y colaboración.

Como complemento a lo anterior, cabría preguntarse ¿cuál de los pilares podría desarrollarse en mayor medida? ¿Cuál va a ser el grado de desarrollo del mismo?

DIAGRAMA 22: MODELO DE IMPLANTACIÓN BASADO EN LOS PRINCIPIOS DE GOBIERNO ABIERTO



5.1.1. La extensión del Open Data como herramienta de transparencia y reutilización



Resulta evidente que, tal y como ha sucedido hasta ahora, una de las iniciativas más extendidas será la apertura de datos públicos y su accesibilidad a través de Internet, o lo que es lo mismo, la puesta en marcha de un portal web Open Data. Son varios los factores que justifican esta realidad:

- Por un lado, la apuesta inequívoca de la Unión Europea por maximizar el valor de “lo público” y facilitar la creación de productos y servicios digitales en base a la información pública, que se ha ido comprobando desde la aprobación de la Directiva 2003/98/CE sobre reutilización hasta la más reciente Estrategia de Datos Abiertos, y que en España se ha materializado recientemente en el Real Decreto de desarrollo de la Ley de Reutilización.
- Por otro lado, el continuo crecimiento del número de portales Open Data, tanto en Europa como en España, sirven de experiencias de referencia y han dado lugar a la “protocolización” de los pasos a seguir para construir un portal web de esas características, lo que facilita enormemente la labor de las AAPP que deseen liderar una actuación de estas características.

La naturaleza de los datos publicados en los portales de Open Data dependerá de la **implicación y del empuje** proporcionado por los **cargos públicos de alto nivel**



La visión más extendida sobre el Open Data es que se trata de una herramienta transversal, que puede contribuir a reforzar la transparencia de los gobiernos y a la colaboración de la Administración con los agentes de la sociedad.

En España, el contexto socio-económico, unido a la voluntad de los líderes políticos de incrementar su responsabilidad, parece dirigir los esfuerzos de los gobiernos en el camino de portales de Open Data al servicio de una mayor rendición de cuentas de las Administraciones y de la reutilización de la información pública abierta.

En cuanto a la naturaleza de los datos a publicar, no está clara una tendencia general en este aspecto. Si bien se ha impulsado el acceso a datos temáticos de interés (como puede ser la información sobre ocio, infraestructuras, meteorología, etc.) con el objetivo de que sean reutilizados, por su carácter neutro y por no resultar sensibles ni de riesgo político, no se han dado pasos decisivos en la publicación de datos más comprometidos relacionados con la actividad y organización de los gobiernos: desde los objetivos de gobierno y una revisión periódica del cumplimiento de los mismos, estructura de personal y responsabilidades de cada profesional público, gastos desglosables de los cargos públicos, históricos de los contratos del sector públicos, etc.

La excepción en este caso sería la información relativa a los salarios, bienes y actividades de los cargos electos de las AAPP, como se ha comenzado a realizar en el caso de los Diputados y Senadores o en el caso de los miembros del Gobierno algunas Comunidades Autónomas.

El grado de transparencia en cada Administración parece que dependerá de la implicación de cada responsable y del empuje que estén dispuestos a darle los cargos políticos de mayor responsabilidad.

5.1.2. La apuesta por las redes sociales como canal de participación y escucha activa

En relación con la participación de los ciudadanos, parece previsible que las AAPP incrementarán su presencia en los espacios digitales en los que ya están los ciudadanos, tales como las redes sociales (50% de las personas entre 16 y 74 años participan en redes sociales en España, con una previsión de aumento del número de usuarios en los próximos años) (INE, Encuesta de uso TIC en los Hogares 2011; ONTSI, Estudio sobre el conocimiento y uso de las Redes Sociales en España, 2011), dejando participar a los ciudadanos por medio de sus opiniones y valoraciones y practicando la denominada "escucha activa" (que significa no sólo conocer lo que los ciudadanos dicen en los espacios de las AAPP, sino estar presente en todos aquellos puntos en los que se producen conversaciones interesantes y escuchar lo que los ciudadanos dicen y debaten en las redes sociales, blogs, foros, etc.) (Calderón y Lorenzo, 2010; Irekia, 2011). Parece que la participación ciudadana se canalizará de esa forma, frente a otras actuaciones más tendentes a lo que podría denominarse una

“democracia participativa” (realización de consultas públicas a través de Internet, por ejemplo).

Uno de los aspectos que no escapa a los responsables de iniciativas de Gobierno Abierto en España es que, si bien las cuestiones relacionadas con la política y los servicios que presta la Administración interesan (CIS, 2011), la sociedad española no se caracteriza por una arraigada cultura participativa, con lo que parece claro que sería necesario incidir en la dinamización y sensibilización de la participación ciudadana.



5.1.3. La asignatura pendiente de la colaboración

Por último, la colaboración de la Administración con la sociedad para el beneficio común (excluyendo las iniciativas de reutilización), parece ser la asignatura pendiente, que necesitará un tiempo de maduración para una implantación generalizada en las administraciones de nuestro país. Éstas están todavía lejos de otros ejemplos de colaboración estrecha entre la sociedad civil y el Gobierno (EEUU lleva el liderazgo en este campo) y queda camino por recorrer en la concienciación de la Administraciones y de la sociedad de los beneficios y del proceso de intercambio de conocimiento y experiencias entre ellos.

Sin embargo, se han comenzado a dar pasos en relación en la co-prestación de servicios entre la Administración y los usuarios de los mismos, y en la ejecución compartida de determinadas políticas públicas, así como en la puesta en marcha de redes colaborativas internas en el ámbito de la Administración pública, por lo que habrá que comprobar si estas iniciativas se consolidan y sirven de referencia para su extensión entre otras AAPP.

DIAGRAMA 23: PALANCAS CLAVE DE DESARROLLO DE GOBIERNO ABIERTO

5.2. Palancas clave de desarrollo de Gobierno Abierto



Tal y como se ha expresado anteriormente, la concienciación de los responsables públicos y el liderazgo político, unido al establecimiento de un marco de referencia que estandarice el desarrollo de Gobierno Abierto, se consideran elementos determinantes para la consolidación de las políticas de apertura del Gobierno a la sociedad. De esta forma, se han identificado los siguientes movimientos que pueden ejercer de palanca de desarrollo de Gobierno Abierto.

El apoyo político e institucional será clave para el avance del Gobierno Abierto

5.2.1. En el camino de la concienciación de los responsables públicos

De las entrevistas mantenidas se traslada la idea de que los gestores públicos están concienciados de la existencia de una brecha de separación entre la política y la sociedad (la clase política es el tercer problema principal que existe actualmente en España, sólo por detrás del paro y la economía) (CIS, 2011) y por tanto, de la necesidad de recuperar la confianza pérdida de la sociedad, explorando para ello nuevas formas de llegar a los ciudadanos y apostando por mejorar el funcionamiento del sistema democrático y la gestión de las AAPP.

Conseguirlo por medio de iniciativas que pivoten sobre una mayor transparencia, participación y colaboración de los gobiernos, en definitiva, sobre una "apertura de puertas" de las AAPP a la sociedad, entronca con las necesidades impuestas por el entorno socio-económico que vivimos y con el mensaje de transparencia y buen gobierno en el ejercicio de la actividad pública que está siendo promovido por distintos gobiernos.

Sin embargo, aunque la teoría resulte convincente y todos coincidan en ello, es la forma de ponerlo en práctica lo que suscita mayores dificultades. Todavía no existe excesiva madurez en los modelos de Gobierno Abierto aplicados, y puede resultar por lo tanto más difícil acertar en el grado de apertura y transparencia adecuado.

Esto, unido a que parece que muchos de los responsables públicos aún no han interiorizado el alcance e implicaciones de las actuaciones de Gobierno Abierto (probablemente por la escasez de ejemplos cercanos que resulten paradigmáticos y de balances objetivos que muestren los resultados obtenidos en dichos ejemplos), hace que no se destinen los recursos técnicos y humanos convenientes para desarrollar las iniciativas en este campo, priorizando otras áreas de actuación y relegando a un segundo plano las actuaciones de Gobierno Abierto.

En todo caso, es necesario resaltar que se aprecia que la concienciación de los responsables públicos es cada día mayor y que poco a poco están asimilando la necesidad de introducirse en este campo, siendo el impulso y apoyo político e institucional una de las principales palancas en las que se apoyarán las AAPP que deseen avanzar hacia un Gobierno Abierto.



La creación de un marco estratégico acelerará la extensión del Gobierno Abierto en España

5.2.2. La creación de un marco estratégico de referencia de Gobierno Abierto

Todo apunta a que, a lo largo del año 2013, se asista a la creación de un marco estratégico a nivel nacional de Gobierno Abierto, que se producirá como respuesta a las estrategias aprobadas en nuestro entorno de referencia (Agenda Digital, Plan de Acción de Administración Electrónica, Estrategia de Datos Abiertos) y que definirá las prioridades, ámbitos de progreso e iniciativas concretas a iniciar. Este marco estratégico estaría formado por:

- El Plan de Acción de Gobierno Abierto como consecuencia de la entrada del Gobierno de España en la iniciativa multilateral Open Government Partnership (OGP), liderada por EEUU y Brasil. España ha presentado, en abril de 2012, un plan con iniciativas concretas a poner en marcha en el entorno de Gobierno Abierto.
- La aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que establecerá el acceso de los ciudadanos a los datos público como un derecho y un principio básico de actuación de las administraciones, y garantizará la responsabilidad y rendición de cuentas de los responsables políticos.
- La aprobación de la Agenda Digital para España y el desarrollo de la Estrategia de Transparencia de las Administraciones Públicas contemplada en la misma.

En esta línea, un movimiento similar se está produciendo en algunas de las administraciones autonómicas y locales más activas en Gobierno Abierto: tras un primer periodo dedicado a las experiencias piloto y la apuesta por iniciativas puntuales, previsiblemente a lo largo de 2012, diversas administraciones tienen intención de publicar su propio marco estratégico que establezca aquellas actuaciones a realizar, partiendo de su propio modelo de implantación de Gobierno Abierto.

Todo ello contribuirá decididamente a fortalecer la creciente tendencia de Gobierno Abierto en España y a afianzar las experiencias de referencia en la Administración central, autonómica como local, clarificando de esta forma las ideas acerca del Gobierno Abierto y facilitando la adopción de políticas en este ámbito (tanto desde el punto de vista de redacción de estrategias como de puesta en marcha de iniciativas) en aquellos gobiernos que, hasta el momento, no hayan apostado por ello. Es probable que muchos responsables públicos vean la necesidad de incorporarse a este movimiento en un entorno en el que administraciones similares están comenzando a hacerlo.

Asimismo, la existencia en España de una comunidad muy activa en torno a la reutilización de información públicas y a Gobierno Abierto



en general, formada por responsables públicos, empresas infomediarias, profesionales vinculados a la Universidad y a la investigación, etc., puede resultar asimismo un estímulo y una fuente de compartición de experiencias y conocimiento en la materia.

5.3. Una aproximación de futuro en cuatro conclusiones



En definitiva, las principales previsiones acerca del desarrollo de políticas de Gobierno Abierto en España podrían ser las siguientes:

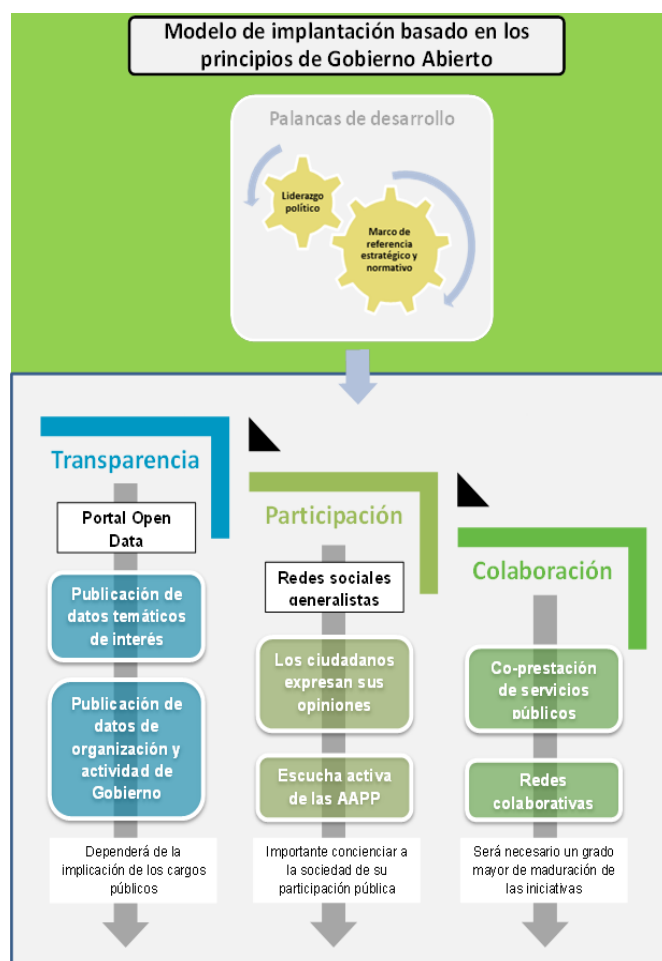
1) El desarrollo de las políticas de Gobierno Abierto se base en el desarrollo de los principios de transparencia, participación y colaboración, de la siguiente forma:

a) Continuarán surgiendo iniciativas encaminadas a una mayor apertura de datos públicos y proliferarán los portales de Open Data, con el objetivo de fomentar la reutilización de dicha información y la transparencia de las Administraciones públicas. La naturaleza de los datos publicados relativos a la actividad, gestión y organización de los gobiernos, y en consecuencia, el grado de transparencia que se consiga, dependerá en cada caso de la voluntad de implicación de los responsables políticos.

b) Las AAPP seguirán apostando por su presencia en las redes sociales generalistas y más utilizadas por los internautas, como medio de canalización de las demandas de participación de los ciudadanos, y practicarán la “escucha activa”, que consiste en seguir y conocer lo que preocupa a los ciudadanos en cualquier espacio, principalmente los basados en las TIC.

c) A corto plazo, el principio menos desarrollado será el de la colaboración con la sociedad (a excepción de la reutilización de datos públicos). Aunque se han dado pasos en la co-prestación de servicios y políticas públicas y en la creación de comunidades colaborativas de la Administración, es pronto todavía para conocer si se consolidarán y serán tomadas como referencia por otras AAPP.

2) Una disposición positiva de los responsables públicos al desarrollo de actuaciones de Gobierno Abierto porque entroncan con las demandas de los ciudadanos y el entorno actual dictado por la situación socio-económica, aunque existe todavía cierto desconocimiento sobre la implantación de estas políticas y parecen necesarias “prácticas de éxito” apoyadas en





El Gobierno Abierto se incluirá en la **agenda política de las AAPP españolas** gracias a la creación de un marco estratégico nacional

resultados objetivos para convencer a los responsables públicos más escépticos.

- 3) La situación económico-financiera de las AAPP, caracterizada por fuertes recortes presupuestarios y con ámbitos de actuación más prioritarios para los responsables públicos, podría jugar en contra de la incorporación de las AAPP al movimiento de Gobierno Abierto, al menos hasta que exista una mayor concienciación de los beneficios y potencial de Gobierno Abierto.
- 4) La creación de un marco estratégico de Gobierno Abierto por parte del Gobierno español y de algunas de las Comunidad Autónomas más activas en este campo podría suponer un revulsivo para la adopción, por parte de AAPP de ámbito nacional, autonómico y local sin experiencia en Gobierno Abierto, de políticas de mayor transparencia, participación y colaboración. El pensamiento de “subirse al tren o quedarse en la cola de las AAPP” podría calar entre los responsables públicos.

En todo caso, es posible afirmar que el Gobierno Abierto ya ha llegado a las AAPP españolas y que va a formar parte, cada vez más, de las agendas y el día a día de los responsables públicos y las AAPP.

BIBLIOGRAFÍA

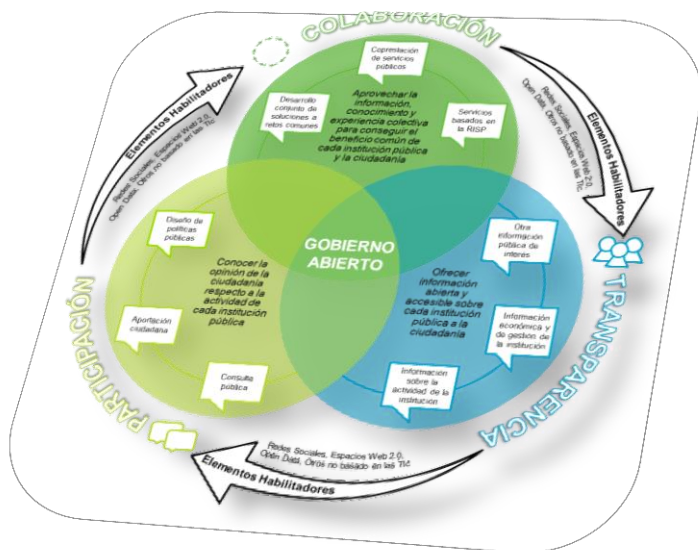
- Beetham y Boyle (1996). *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*, Madrid. Los Libros de Catarata.
- Calderón, César y Sebastián Lorenzo (coords.) (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores, Jaén-España.
- Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (2011). *Barómetro de la percepción de los principales problemas de España*, diciembre de 2011. <http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Indicadores/InformeIndicadoresDiciembre2011.pdf>
- Comisión Europea (2007). *Convenio del Consejo de Europa sobre el Derecho de Acceso a los Documentos Públicos*. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10113_es.htm
- Comisión Europea (2011). *Information Society and Media Directorate general Pricing Of Public Sector Information Study*. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/11_2012/open_data_portals.pdf
- Comisión Europea (2011). *Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica 2011-2015*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2011). *Datos Abiertos. Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente*. Agenda Digital: Comunicación de la Comisión. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/opendata2012/open_data_communication/es.pdf
- Comisión Europea (2010). *Agenda Digital para Europa*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2009). *Declaración Ministerial de Malmö sobre la Administración electrónica*. http://administracionelectronica.gob.es/recursos/pae_000006301.pdf
- Coroan, Ana y Campos, Eva (2011). *Gobierno Abierto e Implicaciones*, Fundación Ideas. http://www.fundacionideas.es/sites/default/files/pdf/DT-Gobierno_abierto-Pol_0.pdf
- Deloitte (2010). *Unlocking growth. How Open Data creates new opportunities for the UK*. http://www.deloitte.com/view/en_GB/uk/market-insights/deloitte-analytics/2d376cdde7e14310VgnVCM1000001a56f00aRCRD.htm
- Deloitte (2009). *Unlocking government How data transforms democracy*. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/Public%20Sector/ca_en_ps_unlocking_gov_fullreport_032310.pdf?theme=opengov
- Deloitte (2008). *Change your world or the world will change you. The future of collaborative government and Web 2.0*. http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Canada/Local%20Assets/Documents/ca_govt_web20_mar08_EN.pdf
- Fundación COTEC (2011). *Informe de Reutilización de la Información en el Sector Público*. Fundación COTEC para la innovación Tecnológica. Madrid.

- Fundación Orange (2011). *eEspaña. Informe anual sobre el desarrollo de la Sociedad de la Información en España*. Pozuelo de Alarcón, Madrid. Fundación Orange.
<http://www.informeeespana.es/docs/eE2011.pdf>
- Generalitat de Catalunya, (2011). "Twitter 012 de atención ciudadana". Departamento de la Presidencia.
- Generalitat de Catalunya (2010). *Acuerdo de Gobierno de puesta en funcionamiento del Proyecto de apertura de datos públicos de la Generalitat*.
http://www20.gencat.cat/portal/site/dadesobertes/menuitem.5161cf8a1b83501baacf3010b0c0e1a0/?vgnextoid=e5b49ee9acb42310VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextchannel=e5b49ee9acb42310VgnVCM1000000b0c1e0aRCRD&vgnnextfmt=default&newLang=es_ES
- Gobierno de Australia (2010). *Declaración de Gobierno Abierto*. <http://www.finance.gov.au/e-government/strategy-and-governance/gov2/declaration-of-open-government.html>
- Gobierno de Brasil (2011). *Plan de acción del Gobierno brasileño*.
<http://www.opengovpartnership.org/countries/brazil>
- Gobierno de Canadá (2011). *Declaración sobre la ampliación del Gobierno Abierto*.
<http://www.open.gc.ca/media/0318a-eng.asp>
- Gobierno de Canarias (2010). *Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de fomento a la participación Ciudadana*
http://www.gobiernodecanarias.org/participacionciudadana/docs/ley_fomento_participacion_ciudadana.pdf
- Gobierno de Chile (2010). *Plan Estratégico de Gobierno electrónico 2010-2014*.
http://www.modernizacion.gob.cl/assets/doc/Brochure_estrategia_MeGov.pdf
- Gobierno de España (2012). *Plan de Acción de Gobierno Abierto para Open Government Partnership*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/spain>
- Gobierno de EEUU (2011), *National Action Plan for the United States of America*.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf
- Gobierno de EEUU (2011). *The Obama Administration's Commitment to Open Government. Status Report*. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/opengov_report.pdf
- Gobierno de EEUU (2009). *Open Government. A Progress Report to the American People*, White House, December 2009, USA. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ogi-progress-report-american-people.pdf>
- Gobierno de EEUU (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government (OGD)*, Executive Office of the President of United States of America, Washington DC.
http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf
- Gobierno de EEUU (2009). *Memorandum on Freedom of Information Act*. Executive Office of the President of United States of America, Washington DC.
http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/

- Gobierno de Filipinas (2011). *Plan de acción del Gobierno filipino 2012 para el Open Government Partnership*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/philippines>
- Gobierno de Galicia (2006). *Ley de Transparencia y Buenas Prácticas de la Administración Pública Gallega*. http://www.xunta.es/dog/Publicados/2006/20060714/Anuncio13DE2_gl.html
- Gobierno de Indonesia (2011). *Plan de acción del Gobierno indonesio*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/indonesia>
- Gobierno de México (2011). *Plan de acción de México*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/mexico>
- Gobierno de Navarra (2012). *Borrador de la Hoja de Ruta del Gobierno Abierto de Navarra*. Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior. http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2012/02/20/Borrador+hoja+ruta+Gobierno+Abierto.htm
- Gobierno de Navarra (2012). *Borrador Anteproyecto de Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto*. Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior. <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/248F1E44-BDDB-44A0-B9DD-84A1DF83E09F/208622/BorradorAnteproyecto20enero.pdf>
- Gobierno de Noruega (2011). *Gobierno de Noruega: Transparencia e inclusión*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/norway>
- Gobierno de Nueva Zelanda (2008). *Programa de trabajo de información y datos de Gobierno Abierto*. <http://ict.govt.nz/programme/opening-government-data-and-information/open-government-information-and-data-work-programm>
- Gobierno de Reino Unido (2011). *Enhancing Public Service Delivery through Open Government*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom>
- Gobierno de Reino Unido (2011). *Making Open Data Real: A Public Consultation*. <http://data.gov.uk/sites/default/files/Open%20Data%20consultation%20August%202011.pdf>
- Gobierno de Reino Unido (2009). *Putting the Frontline First: Smarter Government*. <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf>
- Gobierno de Sudáfrica (2011). *Plan de acción del Gobierno de Sudáfrica para el Open Government Partnership*. <http://www.opengovpartnership.org/countries/south-africa>
- INE (2011). *Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares*. <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t25/p450/a2011/&file=pcaxis>
- Irekia (2010). *Portal web de Gobierno Abierto del País Vasco*. <http://www.irekia.euskadi.net>
- Lathrop, Daniel y Laurel R. T. Ruma (eds.) (2010). *Open Government. Transparency, Collaboration, and Participation in Practice*. O'Reilly Media, USA.
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2011). *Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre de desarrollo de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público*. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/11/08/pdfs/BOE-A-2011-17560.pdf>

- Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2012). Agenda Digital para España. Propuesta a los grupos parlamentarios. 27 de diciembre de 2012.
http://www.minetur.gob.es/telecomunicaciones/es-ES/Novidades/Documents/Agenda_Digital_para_Espa%C3%B1a_Propuesta_Grupos_Parlamentarios.pdf
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo (2010). *Estrategia 2011-2015 del Plan Avanza 2*.
http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/Estrategia2011/Documents/Estrategia_2011-2015_PA2.pdf
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (2009). *Guía Aporta sobre reutilización de la información del sector público*.
http://www.aporta.es/web/guest/guia_reutilizacion
- Noveck, Beth Simone (2009). *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens more Powerful*, Brookings Institution Press, Washington DC.
- OCDE/Instituto Nacional de Administración Pública, INAP (2006). *La modernización del Estado: el camino a seguir*. INAP-MAP, Madrid.
- OCDE (2011). *Government at a Glance 2011*. http://www.oecd-library.org/governance/government-at-a-glance_22214399
- OCDE (2011), *Together for Better Public Services*. http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en
- OCDE (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making*. Background document for expert meeting on "Building an open and innovative government for better policies and service delivery", París, 8-9 de junio de 2010.
- OCDE (2009). *Together for Better Public Services Partnering with Citizens and Civil Society*.
http://www.oecd.org/document/10/0,3746,en_2649_201185_48652106_1_1_1_1,00.html
- OCDE (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*.
<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03785.pdf>
- OCDE (2009). *Open Government: beyond static measures*.
<http://www.oecd.org/dataoecd/31/53/46560184.pdf>
- ONTSI (2011). *Estudio sobre el conocimiento y uso de las Redes Sociales en España*. Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONTSI), España.
http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/redes_sociales-documento_0.pdf
- ONTSI (2010). *Informe Anual de los Contenidos Digitales en España 2010*. Observatorio Nacional de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (ONTSI), España.
<http://www.red.es/media/registrados/2010-11/1290073066269.pdf?acceptacion=d58dbc0adecd9cc3a237adc7c6ab2169>
- Open Government Partnership (2011). <http://www.opengovpartnership.org/>
- Open Government Partnership (2011). *Declaración sobre Gobierno Abierto*,
http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/Declaracion_sobre_Gobierno_Abierto.pdf

- ORSI (2010). *Open Government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.
http://www.orsi.jcyl.es/web/jcyl/binarios/244/716/Open%20Government.%2010%20ideas%20para%20hacer%20tu%20Ayuntamiento%20abierto.pdf?blobheader=application%2Fpdf%3Bcharset%3DUTF-8&blobheadername1=Cache-Control&blobheadername2=Expires&blobheadername3=Site&blobheadervalue1=no-store%2Cno-cache%2Cmust-revalidate&blobheadervalue2=0&blobheadervalue3=Portal_MunicipiosDigitales&blobnocache=true
- Rajoy, Mariano (2011). *Discurso de investidura*.
<http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Intervenciones/Sesionesparlamento/2011/191211DiscursoInvestidura.htm>
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), *Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG).
http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2011-09.pdf
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2011), *Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales*. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG).
<http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/555.pdf>
- Sáenz de Santamaría, Soraya (2012). Comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los diputados.
<http://www.elmundo.es/elmundo/2012/01/24/espana/1327422613.html>
- Universidad de Albany (2011). "Open Government and E-Government: Democratic. Challenges from a Public Value Perspective".
http://www.ctg.albany.edu/publications/journals/dgo2011_opengov/dgo2011_opengov.pdf
- Vicepresidencia del Gobierno, Ministerio de la Presidencia (2012). *Anteproyecto de ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*
<http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>
- Vleugels (2011), *Overview of all FOI laws*.
<http://right2info.org/resources/publications/Fringe%20Special%20-%2090%20FOIAs%20-%20sep%207%202009.pdf>
- Xunta de Galicia (2011). *Decreto 201/2011, de 13 de octubre, por el que se regula la presencia de la Administración General y del Sector Público Autonómico de Galicia en Internet*.
http://www.xunta.es/dog/Publicados/2011/20111028/AnuncioC3C1-211011-7835_es.pdf



Glosario de Acrónimos

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

AA.PP.	Administraciones Públicas
AE	Administración Electrónica
AGE	Administración General del Estado
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CE	Comisión Europea
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
eAdministración	Administración electrónica
EE. LL.	Entidades Locales
EE. UU.	Estados Unidos
FOIA	Freedom of Information Act
INE	Instituto Nacional de Estadística
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OGP	Open Government Partnership
ONTSI	Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
RISP	Reutilización de Información del Sector Público
RU	Reino Unido
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea

