Guía de Gobierno Abierto para Empleadas y Empleados Públicos

Financiado por la Unión Europea
NextGenerationEU

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA

Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

GOBIERNO ABIERTO

GUÍA DE GOBIERNO ABIERTO PARA EMPLEADAS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

—

EDITA

© Ministerio de Hacienda y Función Pública. 2021

TEXTOS

J. Ignacio Criado
Ariana Guevara Gómez

DISEÑO

Dr. Drumen

FOTOGRAFÍAS

Shutterstock
Unsplash
T. J. Kirkpatrick

IMPRESIÓN

Gráficas Galdakao

NIPO EDICIÓN PAPEL:
277-21-034-0

NIPO EDICIÓN DIGITAL:
277-21-035-6

«Financiado por la Unión Europea- Next GenerationEu. Sin embargo, los puntos de vista y las opiniones expresadas son únicamente los del autor o autores y no reflejan necesariamente los de la Unión Europea o la Comisión Europea. Ni la Unión Europea ni la Comisión Europea pueden ser consideradas responsables de las mismas»

La idea de que las administraciones públicas deben abrirse a la ciudadanía y que se deben fomentar los espacios de apertura, participación y colaboración se ha convertido en una prioridad en una gran cantidad de contextos. Se ha entendido que la apertura de las instituciones contribuye a la eficiencia en la gestión pública y al aumento de la legitimidad y la confianza, lo que a su vez permite fortalecer las instituciones públicas y, en definitiva, nuestras democracias.

La noción de Administración Abierta (o Gobierno Abierto) se ha extendido globalmente, contribuyendo a desarrollar nuevas maneras de entender la gestión de lo público. Tanto es así que en el año 2011 se creó la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa que en sus comienzos contó con 8 países miembros y que actualmente suma 77 gobiernos nacionales y 106 subnacionales y locales, además de organizaciones de la sociedad civil y personas colaboradoras a título individual. España forma parte de esta Alianza, y recientemente ha publicado el IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024, en el que se detallan una serie de compromisos para avanzar en la consolidación de esta nueva manera de entender la gestión de lo público.

Esta Guía de Gobierno Abierto para Empleadas y Empleados Públicos (a partir de este momento se usará indistintamente Gobierno Abierto y Administración Abierta) pretende convertirse en una herramienta práctica y útil para comprender las nociones fundamentales de lo que es una Administración Abierta, obteniendo ideas prácticas para la implementación de proyectos de apertura e innovación en las instituciones públicas, mediante la transparencia, la participación y colaboración con la ciudadanía. Se trata de una propuesta para avanzar en la sensibilización en los principios y valores de la Administración Abierta, como elemento básico para seguir promoviendo su difusión social, así como su institucionalización y consolidación formal dentro del sector público.

Índice

04 Presentación

08 Instituciones, adopción de decisiones y acciones públicas

11 ¿Qué es la Administración Abierta?

17 Transparencia y rendición de cuentas. Eje visión

30 Participación ciudadana y co-creación de políticas públicas. Eje voz

38 Colaboración y co-producción de servicios públicos. Eje valor

47 Ejes transversales de la Administración Abierta

Público objetivo. ¿A quién va dirigida esta guía?

Esta **Guía** se dirige a todo el **personal de las administraciones públicas de todos los niveles**, desde las Entidades Locales, Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas hasta la Administración General del Estado. No solo será de interés para el personal directivo, sino también para quienes trabajan en áreas operativas y técnicas. La propuesta detrás de este trabajo es que cualquier persona que esté interesada en mejorar o incrementar la apertura de su organización, departamento o unidad, así como promover iniciativas innovadoras, pueda usar esta Guía para avanzar hacia la implementación de proyectos de Administración Abierta. De hecho, lo anterior se fundamenta en la idea de que la Administración Abierta debería estar presente en todos los ámbitos de actuación sectoriales del sector público (educación, sanidad, movilidad, turismo, cultura, etc.).

Objetivos. ¿Qué se pretende con esta guía?

Esta Guía está financiada con fondos Next Generation, como parte del proyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: "Gobierno Abierto inclusivo en entorno digital". El objetivo general de la Guía es ofrecer una visión amplia y nociones fundamentales sobre el tema, así como una serie de recomendaciones prácticas para la implementación de este tipo de proyectos en las instituciones públicas.

También se plantean los siguientes **objetivos específicos**:

01

Difundir una cultura basada en los principios del Gobierno Abierto.

02

Contribuir con el desarrollo de las competencias necesarias y reforzar las actitudes cívicas basadas en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.

03

Acercar el conocimiento sobre la Administración Pública a la sociedad en su conjunto.

04

Asumir el Gobierno Abierto como un elemento transversal de la sociedad.

05

Sensibilizar y dar a conocer el IV Plan de Gobierno Abierto de España.

06

Conocer y evaluar buenas prácticas de Gobierno Abierto que permitan la identificación de oportunidades, factores de éxito, obstáculos y retos pendientes.

07

Fomentar la conexión del Gobierno Abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

08

Contribuir con el desarrollo de las competencias necesarias para el diseño, la implementación y la evaluación de proyectos de Gobierno Abierto.

09

Contribuir con la institucionalización y la sostenibilidad del Gobierno Abierto.

Estructura.
¿Cuáles son los contenidos de esta guía?

La intención es desarrollar un contenido riguroso y, al mismo tiempo, accesible y atractivo que permita acercar los conocimientos generales y las recomendaciones prácticas sobre la implementación de proyectos de Administración Abierta. Considerando que la **Guía** estará dirigida al personal del sector público, se asumirá que existen conocimientos previos sobre el funcionamiento de las administraciones públicas, si bien se ofrecen contenidos y actualizaciones que permitan entender en detalle la noción del Gobierno y Administración Abierta y cómo puede llevarse a la práctica en el contexto de las instituciones públicas.

El **contenido** de la **Guía** se estructurará de la siguiente manera:

Parte I: Aspectos generales

En esta sección se presentan los conceptos básicos para comprender la noción de Gobierno y Administración Abierta.

Parte II: Ejes fundamentales de la Administración Abierta

En esta sección se explica el marco analítico para comprender la Administración Abierta, que está compuesto por tres ejes: visión, voz y valor.

Parte III: Dimensiones transversales de la Administración Abierta

En esta sección se detallan algunos elementos transversales del modelo de Administración Abierta que se ha presentado previamente.

Parte IV: Autodiagnóstico y propuestas de mejora

En esta sección se ofrecen recomendaciones sobre cómo avanzar en proyectos de Administración Abierta en cualquier área del sector público. Se presentan sugerencias a partir de un ejercicio de autodiagnóstico organizativo.

Aplicabilidad. ¿Cómo funciona esta guía?

La Guía pretende ofrecer contenido de calidad y riguroso de una forma atractiva. En este sentido, se usan algunas herramientas de **visualización** y **gamificación** para facilitar la comprensión de los conceptos e imprimirle una lógica más práctica al documento. La intención es que la Guía se convierta en una herramienta útil de consulta para las personas que trabajan en las administraciones públicas. Para lograrlo, se incluyen los siguientes elementos:

Contenido conceptual.

Para garantizar la comprensión de los conceptos, se incluye contenido basado en los estudios académicos y de organismos internacionales más relevantes. Se ofrecen las explicaciones con un lenguaje claro y accesible, sin perder el rigor.

Casos prácticos.

A lo largo de la Guía, se incluyen cuadros de texto con casos prácticos e iniciativas concretas que permiten una mejor comprensión del contenido teórico, al tiempo que ejemplifican los avances y desafíos que pueden presentarse en la práctica. La intención, en este sentido, es que la Guía también pueda servir como un repositorio de casos prácticos de Administración Abierta.

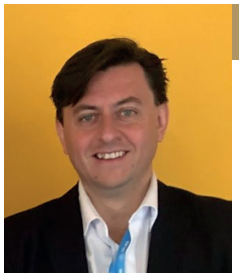
Retos.

También a lo largo de todo el texto, se incorporan algunos cuadros de texto con propuestas de retos para fomentar la participación activa de las personas lectoras y facilitar la comprensión del contenido que se está presentando en la sección principal.

Infografías y otros elementos gráficos.

En la medida de lo posible y cuando se considere adecuado, se incluyen infografías y elementos gráficos que facilitan la comprensión de los conceptos.

Autoría



J. IGNACIO CRIADO

Es profesor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, y Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública, Universidad Autónoma de Madrid, e investigador asociado del Center for Technology in Government, State University of New York (SUNY at Albany). Doctor (con mención europea y premio extraordinario) en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Asesora, investiga y enseña sobre Gobierno Abierto, Administración digital, innovación pública, redes sociales y administraciones públicas, colaboración inter-organizativa, así como gobernanza algorítmica e inteligencia artificial en el sector público. Cuenta con numerosas publicaciones sobre Administración y Gestión Pública. Es responsable de asignaturas sobre Gobierno Abierto, Innovación Pública y Administración Digital, entre otros, en el Máster en Alta Dirección Pública del Instituto Ortega y Gasset, Máster en Dirección Pública de la Universidad de Granada o el Máster en Democracia y Gobierno de la Universidad Autónoma de Madrid. Miembro del Comité Ejecutivo de la Sociedad de Gobierno Digital y del Foro de Gobierno Abierto del Gobierno de España.

ARIANA GUEVARA GÓMEZ

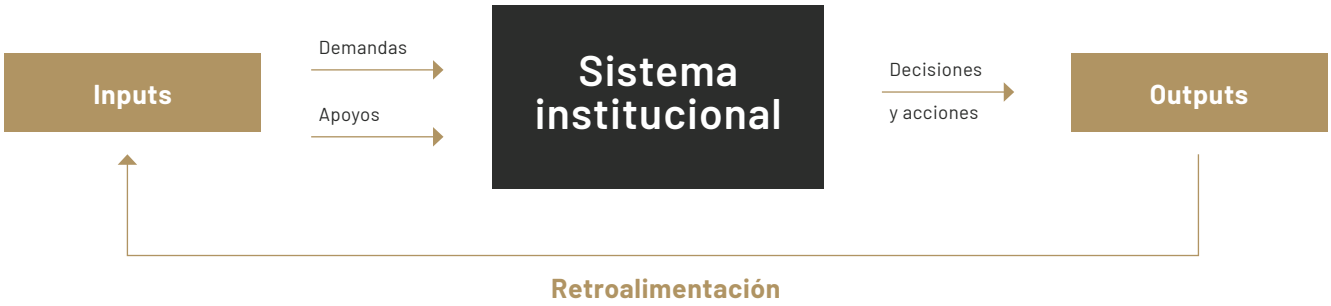
Es investigadora predoctoral en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, e integrante del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública, de la Universidad Autónoma de Madrid. Tiene un Máster en Democracia y Gobierno, y un Máster en Gobernanza y Derechos Humanos, ambos de la Universidad Autónoma de Madrid. Es licenciada en Comunicación Social por la Universidad Central de Venezuela. Investiga sobre género, tecnología, innovación y administración pública.

Instituciones, adopción de decisiones y acciones públicas

Antes de bucear en la noción de Administración Abierta es necesario dar un paso previo. ¿En qué contexto se enmarcan las propuestas de apertura de gobiernos y administraciones públicas en España? ¿De qué forma se relacionan con el funcionamiento del conjunto de las instituciones públicas y la manera en la que trabajan las organizaciones que componen el sector público? Comenzaremos por explicar la visión sistémica del proceso político y el ciclo de las políticas públicas. Todo ello nos servirá para afianzar conceptos e ideas en torno a la adopción de decisiones y la acción de los poderes públicos y contextualizar adecuadamente el resto de esta Guía.

Visión sistémica del proceso político, actores y ciclo de políticas públicas

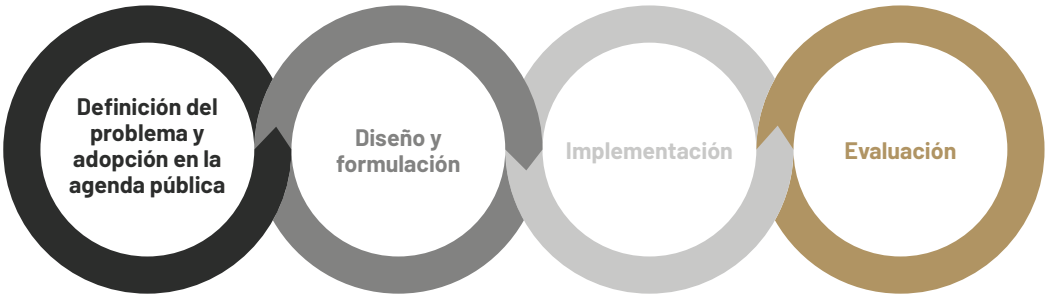
¿Cómo se desarrolla la acción colectiva, el proceso de diseño y ejecución de decisiones en el marco de gobiernos y administraciones públicas? Uno de los enfoques para comprender esta función es el de la Teoría de los Sistemas, desarrollada por el politólogo David Easton.



Fuente: David Easton (1965)

Esta perspectiva señalaba que el **sistema institucional** (en este caso, gobiernos y administraciones públicas) se nutre de elementos que entran del ambiente externo (inputs) para diseñar acciones y decisiones que luego se llevan al exterior (outputs). Ese proceso conecta actores e instituciones políticas a lo largo de un proceso que se va retroalimentando en un ciclo continuo. Por ejemplo, la ciudadanía organizada (movimientos sociales, asociaciones, grupos lobbistas, activistas individuales, etc.) demanda la solución de una determinada necesidad social, de manera que las instituciones públicas toman en cuenta (o no) esas exigencias como insumos para diseñar una política, que finalmente sale a la luz y se implementa a través de determinadas acciones públicas (por ejemplo, la puesta en marcha de una nueva agencia pública, un renovado sistema de prestaciones sociales o un modelo alternativo de atención a la ciudadanía vía asistente virtual). A su vez, esa acción pública puede generar críticas o apoyos en la sociedad, que las instituciones considerarán a su vez, o no, en las siguientes rondas de adopción de decisiones, para desarrollar nuevas acciones, y así sucesivamente. Precisamente, una de las críticas que ha recibido este enfoque es que las **instituciones públicas** son percibidas como una "**caja negra**" cuyo contenido no es transparente al entorno.

Otro de los enfoques más conocidos sobre el funcionamiento del proceso institucional y político es el del **ciclo de políticas públicas**. Este modelo incluye una serie de fases a través de las que analiza el proceso de identificación y solución de problemas sociales.



De acuerdo con este modelo, lo primero que ocurre es la **definición** de los problemas y su **inclusión en la agenda pública**; luego se desarrolla el **diseño y la formulación** de la política pública; más adelante se **implementa** la política; y finalmente, se **evalúan** los resultados y el impacto de las iniciativas ejecutadas. Pese a que parece un modelo lineal, en la práctica no necesariamente ocurre de esta forma, ya que en muchas ocasiones la realidad del proceso político-administrativo es discontinuada, el espacio público se encuentra más fragmentado y la creciente aceleración del sistema social puede llevar a que estas fases se presenten en forma de espiral o bucle.

Si bien estos **modelos** no son ni mucho menos los únicos para pensar en la acción colectiva, la **adopción de decisiones** y la **implantación de acciones públicas**, sí nos ofrecen algunas ideas de interés. Por ejemplo, la necesidad de que los procesos en los que intervienen gobiernos y administraciones públicas se inspiren en la apertura, sobre todo, en un momento de abundancia de datos e información. O la necesidad de creación de valor a través de la colaboración con actores externos a los propios gobiernos y administraciones públicas para mejorar la puesta en funcionamiento de las decisiones públicas, que se convierte en indispensable para comprender y responder a la complejidad de nuestras sociedades, con relaciones digitalizadas entre actores y desafíos globales (desigualdades, migraciones o cambio climático) que requieren respuestas más interconectadas. Si tenemos en cuenta las nuevas formas de entender la acción pública, quizás podamos encontrar la llave para abrir y transparentar las "cajas negras" o incrementar la representación de sectores tradicionalmente excluidos de las decisiones públicas.

El reto

Selecciona un ámbito de actuación o política concreta que se haya desarrollado en tu unidad, departamento, etc., y reflexiona sobre la forma en la que se ha diseñado e implementado. ¿Cómo se hizo el diagnóstico del problema y la propuesta de la política? ¿Participaron otros actores sociales? ¿Se usaron tecnologías? Si es así, ¿de qué manera?

¿Qué es la Administración Abierta?

Ahora pasamos a desarrollar en qué consiste la Administración Abierta. Tanto su origen como diferentes definiciones se plantean como punto de partida. Adicionalmente, se señalan los beneficios y oportunidades derivados de su adopción. A ello se añade, en cuarto lugar, un modelo de ejes básicos y dimensiones transversales que servirán de hoja de ruta para el resto de esta Guía. Finalmente, se completa este apartado inicial con una extensión de la idea de apertura y colaboración a los diferentes poderes hacia lo que se denomina Estado Abierto.

Origen

La idea de **apertura de los gobiernos y las administraciones públicas no es algo nuevo**. En un primer momento, se une a las dinámicas de mejora de las normas de acceso a la información pública o a la libertad de prensa. En un momento más próximo, las ideas de apertura y colaboración con el entorno en el gobierno y administración de los asuntos públicos se vuelve a acelerar con la revolución informacional de principios del siglo XXI, la globalización, así como los debates emergentes en torno al rendimiento de nuestras democracias representativas o las crisis sistémicas.

En el caso del término Open Government, la primera vez que se mencionó fue en un artículo del abogado Wallace Park, publicado en 1957 y titulado *The Open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution*. El concepto se fue extendiendo paulatinamente, tanto en el contexto norteamericano como en el europeo, hasta que se terminó de popularizar con la llegada de Obama al poder en los Estados Unidos.

La historia

El 21 de enero de 2009, Barack Obama empezó sus funciones como presidente de Estados Unidos. En su discurso mencionó el compromiso de su gobierno con el aumento de la confianza ciudadana, a través de una mayor transparencia y rendición de cuentas. Ese compromiso se materializó el mismo día con la firma del *Memorando por la Transparencia y la Administración Abierta*, en el que declaró: *"Mi gobierno está comprometido con un nivel de apertura en la administración pública sin precedentes y un sistema de transparencia, participación y colaboración que reforzará la democracia, asegurará la confianza pública y promoverá la eficacia y eficiencia gubernamental"*. De esta forma, empezaba un gran impulso a las políticas de apertura en todo el mundo en el siglo XXI.

Photograph by T. J. Kirkpatrick / Bloomberg via Getty

El dato

La primera Ley de Libertad de Prensa (*Freedom of the Press Act*) se aprobó en Suecia en 1766, estableciendo el principio de acceso público a los registros públicos en el país. Más información:
https://en.wikipedia.org/wiki/Swedish_Freedom_of_the_Press_Act
https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766

Definiciones

La noción de **Administración Abierta** se ha extendido en los últimos años en diferentes contextos de forma que ha **ampliado su marco de referencia**. Si bien no hay unanimidad sobre esta noción, en términos generales, se trata de introducir **una nueva forma de gobernar y relacionarse con la ciudadanía**, a partir de unos mayores niveles de apertura (transparencia y participación de la ciudadanía), de cara a **mejorar las decisiones públicas** y aprovechar los **conocimientos** y **experiencias** de **agentes externos al sector público**, para innovar las políticas y servicios públicos, a través de un uso inteligente de datos y tecnologías avanzadas. La **integridad pública** es un elemento transversal de todo ello, que soporta el desarrollo de este nuevo modelo de acción pública.

Nube de palabras de la Administración Abierta

Existen numerosas definiciones de Administración Abierta, tanto en el mundo académico como en el plano de las organizaciones internacionales y los gobiernos. Aquí destacamos algunas palabras clave que se mencionan en relación con este término en diferentes estudios y análisis académicos sobre el tema:

Beneficios y oportunidades de la Administración Abierta

Nuestro punto de partida es que la difusión de la Administración Abierta permite transformar la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía. Pero, ¿exactamente cuáles son los beneficios? Aquí se presentan algunos de los que ha señalado el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en 2016:

Más calidad institucional y más legitimidad.

Aumento de la confianza en las instituciones.

Políticas más específicas para atender a la ciudadanía.

Más equidad de acceso a la formulación de políticas.

Más innovación en las actuaciones públicas.

Otros potenciales beneficios de las administraciones y gobiernos abiertos son algunos de los siguientes. Por ejemplo, hay quien sugiere que se promueve la economía y se estimula la competitividad de los actores económicos. También se indica la posibilidad de elevar la calidad institucional, así como lograr un mejor gobierno de las comunidades políticas. Adicionalmente, se plantea que la ciudadanía puede alcanzar una mayor apropiación de las arenas donde se adoptan las decisiones. A todo ello se une la promoción de comportamientos íntegros de todos los actores involucrados en el proceso político y administrativo. También se ha destacado que los países que gozan de democracias con mayor calidad institucional cuentan con una mayor apertura administrativa y gubernamental.

El caso

En una reunión en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2011, los representantes de Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos firmaron la Declaración de Gobierno Abierto y lanzaron la **Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto)**. 10 años después la Alianza ha crecido de manera importante: pasó de contar con esos primeros 8 miembros a tener 77 miembros nacionales y 106 miembros subnacionales y locales. También existen organizaciones no gubernamentales, empresas y otras instituciones que forman parte de ella.

Ahora bien, ¿de qué se encarga esta Alianza? Principalmente, de promover los principios del Gobierno y la Administración Abierta entre sus integrantes. Los miembros deben elaborar planes de acción en este sentido (en los que participa el gobierno y la sociedad civil) cada dos (o cuatro) años, con unos compromisos concretos, cuyo cumplimiento se evalúa públicamente y de manera independiente, dentro del **Mecanismo de Revisión Independiente**.

Open Government Partnership

Los ejes de la Administración Abierta

La **Administración Abierta** es una realidad con diferentes dimensiones y facetas que es necesario poner en relación, para lo que adoptamos un **modelo de ejes**. A continuación, presentamos una visión de la Administración Abierta que relaciona diferentes ejes relativos con la apertura y colaboración, con una serie de medios y resultados esperados, incluyendo el papel de los datos y las tecnologías de la información y la comunicación, así como la integridad. Esta perspectiva se basa en tres ejes, junto con diferentes objetivos y medios para alcanzarlos:

01

Transparencia y acceso a la información: eje visión

Tiene como objetivo de alcanzar una **mayor rendición de cuentas** a través de la puesta a disposición y acceso a la información pública.

02

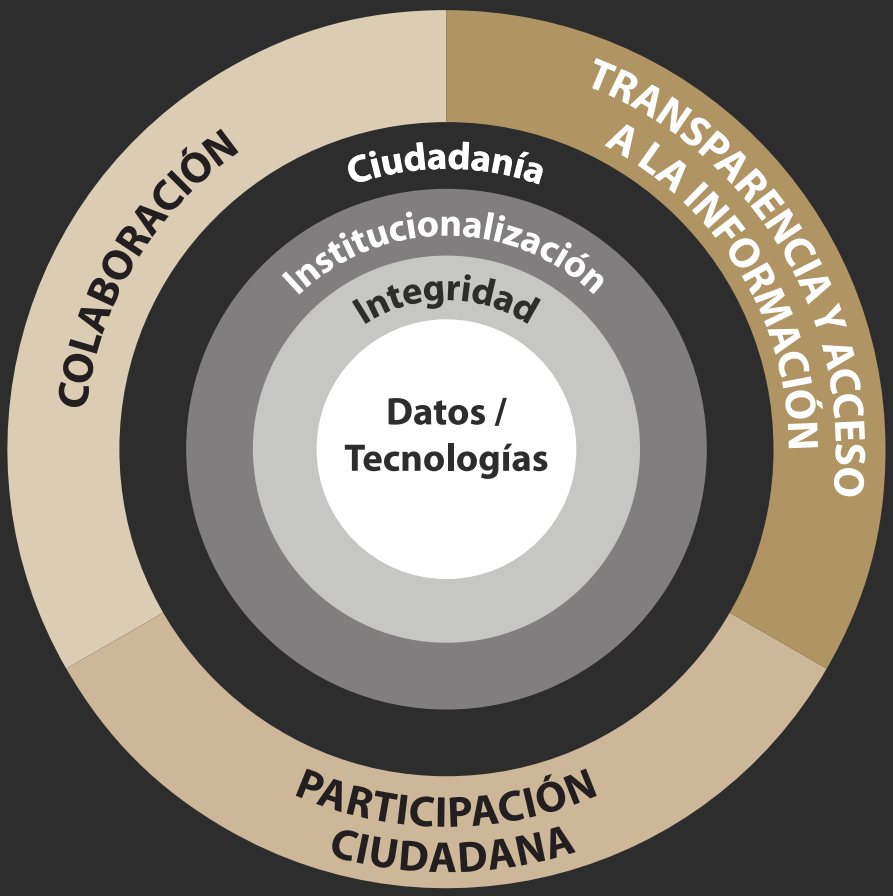
Participación ciudadana: eje voz

Se centra en la apertura de la participación de la ciudadanía, con el objetivo de **mejorar los procesos de adopción de decisiones públicas**. Tiene como objetivo una mayor co-creación de políticas públicas.

03

Colaboración: eje valor

Se concreta en la colaboración interna (dentro del mismo aparato institucional a través de la interoperabilidad) o externa (con ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil), mediante la promoción de la innovación de los procesos públicos. Tiene como objetivo una **mayor co-producción en el diseño y puesta en marcha de los servicios públicos**.



Este modelo de ejes, compuesto por visión, voz y valor, junto con las dimensiones transversales señaladas (integridad, datos/tecnologías, ciudadanía e institucionalización) conformarían una hoja de ruta para profundizar en la Administración Abierta a lo largo de las siguientes páginas de esta Guía y en la práctica del día a día.

Junto a los ejes anteriores se suman otras dimensiones transversales para la Administración Abierta:

01

Integridad

Se entiende que no solo la transparencia y el acceso a la información pública (*eje visión*) deben estar unidas a una mayor integridad pública. Se concibe, entonces, que la participación ciudadana y la colaboración (ejes *voz* y *valor*) también deben estar inspirados por la integridad. Para avanzar hacia una Administración Abierta es necesario que la integridad sea transversal a toda acción pública.

02

Datos/tecnologías

Los datos son el ingrediente básico de la acción pública, es decir, la materia prima de gobiernos y administraciones públicas. La puesta a disposición de los datos públicos a cualquier actor (público o privado), con los límites que se establecen en las leyes, es una dimensión nuclear de la Administración Abierta. A lo anterior se une la utilización generalizada de tecnologías de información y comunicación (TIC) en los diferentes ejes mencionados como espacio de expansión de la acción pública. La digitalización de gobiernos y administraciones públicas no es más que una extensión de lo que sucede en el resto de actores sociales, sin que ello impida desatender las brechas digitales.

03

Ciudadanía

En el modelo de Administración Abierta que se propone en esta Guía la ciudadanía se sitúa en el centro. La ciudadanía no solo es el objeto de cualquier acción que emana de los poderes públicos, sino que también debe gozar de un papel protagonista en todas las dinámicas de transparencia, participación y colaboración.

04

Institucionalización

Junto a lo anterior, una dimensión clave es la sostenibilidad de las iniciativas de Administración Abierta. Normalmente, lo anterior se traduce en políticas, planes y recursos (organizativos, humanos, financieros...) específicamente dedicados a promover la transparencia, participación y colaboración de una manera cada vez más holística dentro del sector público. Es decir, la noción de Administración Abierta debe estar presente en todos los sectores de actividad de las organizaciones públicas.

El dato

La mayoría de las administraciones autonómicas y un buen número de ayuntamientos, sobre todo los de mayor tamaño, cuentan con **unidades que se dedican a la promoción de la la apertura, la participación y la colaboración con la ciudadanía**. Las denominaciones son variadas, incluyendo gobierno abierto, participación, transparencia, datos abiertos, etc. En el caso de la **Administración General del Estado**, además de la **Dirección General de Gobernanza Pública**, cada ministerio cuenta con una unidad especializada para la gestión administrativa del derecho de acceso y la publicidad activa: **Unidades de Información de Transparencia**.

De la Administración Abierta al Estado Abierto

Para terminar esta primera sección podemos preguntarnos, ¿es posible ir más allá de la idea de gobiernos y administraciones públicas abiertas? Ambos conceptos se refieren al Poder Ejecutivo y aluden a los dos ámbitos diferenciados, pero interrelacionados, que suponen gobernar y gestionar. Un paso más allá, el **Estado abierto** consiste en la incorporación de estos valores en todos los poderes del Estado. De esta forma, no solo se aplicaría al Poder Ejecutivo (en su doble función de gobernar y gestionar), sino también a los poderes Legislativo y Judicial. La noción de Estado Abierto completaría el espectro de posibilidad de apertura y colaboración de los poderes públicos con la ciudadanía. O, dicho de otra manera, se trataría de una transformación completa en la relación de todo el Estado con la ciudadanía.

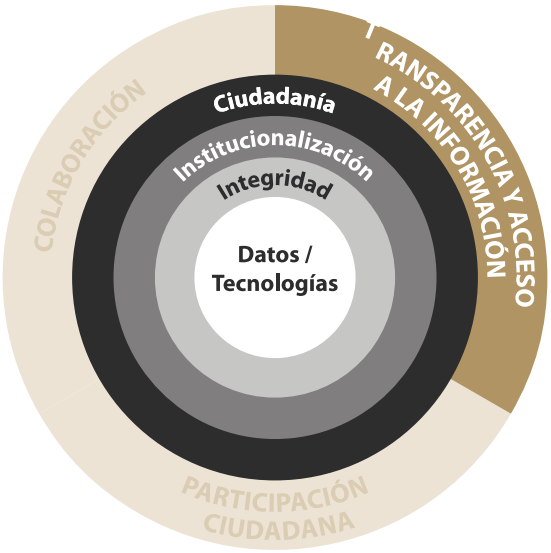
También se ha producido una evolución hacia la puesta en marcha de un **Estado abierto**, que conecta todos los poderes, los actores sociales y la ciudadanía tanto a nivel organizado como individualmente. Así, el Estado Abierto convierte la transparencia, la participación y la colaboración en principios de todo el funcionamiento del aparato institucional y la sociedad, parte de la cultura de la ciudadanía y de todo el personal público. Con ello se transformarían no solamente los gobiernos y las administraciones públicas. También nos encaminaríamos hacia una **Sociedad Abierta**.

El caso

Para la OCDE, el Estado Abierto se desarrolla "cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno –reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales– colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo." (definición recogida en la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14/12/2017).

Transparencia y rendición de cuentas. Eje visión

La transparencia y el acceso a la información pública permiten la apertura del eje visión: gracias a la puesta en práctica de ambos conceptos, la ciudadanía y otras organizaciones pueden "ver" lo que ocurre dentro de las administraciones públicas y facilitar la rendición de cuentas. En esta línea, garantizar la disponibilidad y el acceso a la información, así como ofrecer explicaciones sobre las decisiones públicas, son condiciones indispensables para que una administración sea abierta.



¿Qué es la transparencia?

El **concepto de transparencia** ha ganado amplia popularidad en los últimos años. La idea de que los gobiernos y administraciones deben mostrar al público quiénes toman las decisiones, cómo y por qué lo hacen, con qué recursos y fines, se ha asociado con beneficios como la reducción de la corrupción, el aumento de la confianza y la legitimidad de las instituciones y, entre otras cosas, el reforzamiento del papel de la ciudadanía en las democracias contemporáneas.

Como señala María José Canel (2018: 187), la **transparencia** puede considerarse como una dinámica que implica *"mantener una actitud de apertura, para quitar obstáculos, de abrir ventanas, levantar el telón, descerrajar, dejar que los demás puedan ver: transparencia es dar acceso"*. Significa que la ciudadanía puede traspasar las fronteras de las administraciones públicas y "asomarse" para saber qué hacen sus representantes electos y el personal que opera en ellas, cómo trabajan y por qué toman determinadas decisiones, que después tienen una incidencia directa en la vida de las personas.

Quizás la idea de que la ciudadanía tenga la posibilidad de conocer cómo hacemos nuestro trabajo dentro de las administraciones públicas puede generar, de entrada, alguna inquietud. Se podría pensar que el hecho de que haya agentes externos que "observen" nuestra labor significaría un aumento de la presión y el estrés que sufrimos quienes nos desempeñamos en lo público. Pero, en realidad, no se trata de eso. Si se implementa la transparencia de una manera adecuada y se incorpora como parte de la cultura organizativa, la labor de las administraciones públicas y los sistemas democráticos terminan fortaleciéndose, gracias al aumento de la legitimidad, la confianza y el compromiso mutuo con la ciudadanía. Por otro lado, debemos saber que la legislación contempla algunos límites para el ejercicio de la transparencia, que explicaremos más adelante.

Por otro lado, debemos recordar que las administraciones públicas están obligadas a transparentar la información, de acuerdo con lo que se establece en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que entró en vigor en 2014 para la Administración General del Estado (AGE) y en 2015 para el caso de las Comunidades Autónomas. Adicionalmente, todas las Comunidades Autónomas disponen de sus propias leyes de transparencia, con denominaciones que incorporan matices de interés, desde la Ley de transparencia de la actividad pública y participación ciudadana (de Aragón), a la Ley de transparencia, buen gobierno y grupos de interés (del Principado de Asturias), pasando por la Ley de gobierno abierto (de Extremadura) (ver Portal de Transparencia: **https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html**).

De una forma más concreta, la transparencia puede entenderse desde dos puntos de vista: como un valor público (es decir, un aspecto que debe permear toda la actuación de las administraciones públicas) o como una política pública (iniciativas concretas para poner en práctica la transparencia en el marco de las administraciones públicas). Desde el punto de vista jurídico, la transparencia puede asumirse como un principio general de actuación de las administraciones públicas y también como un derecho de la ciudadanía (Martín, 2021).

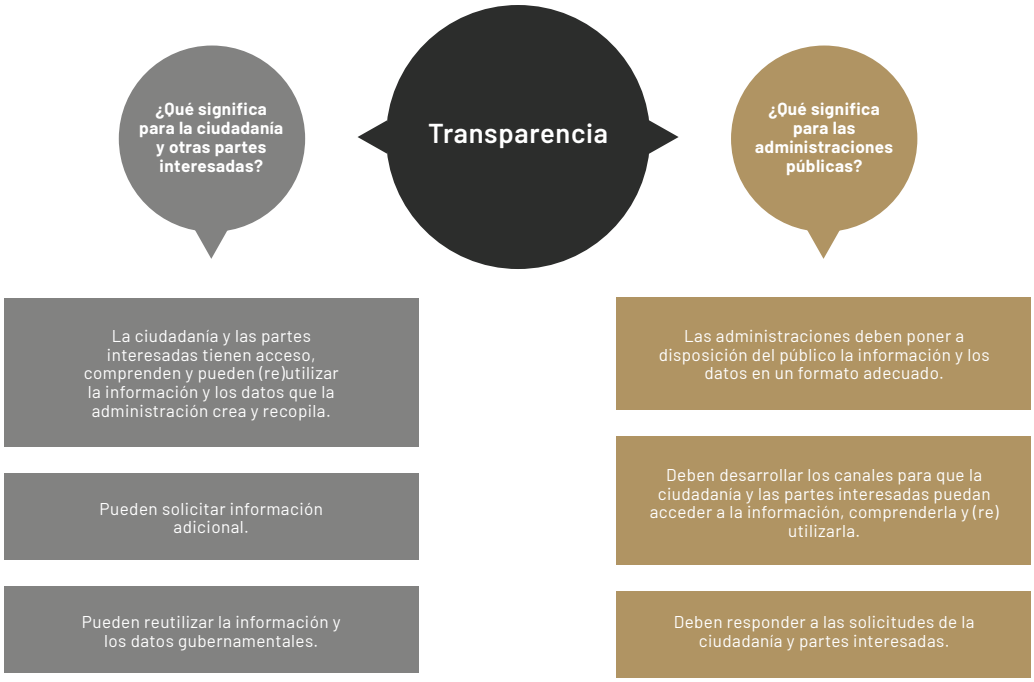
Transparencia como principio general de actuación de las administraciones públicas.

La transparencia se concibe como un elemento transversal en todas las actuaciones de las administraciones públicas. Es "una exigencia que se vincula al buen gobierno y la buena administración" (Martín, 2021, p. 15). La Ley 19/2013 señala que cuando aumentan los niveles de transparencia, las instituciones se hacen más fuertes, incrementa la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas y se impulsa el desarrollo económico y social.

Transparencia como derecho de la ciudadanía.

En las sociedades democráticas, la ciudadanía tiene derecho a conocer la información que generan las administraciones públicas. Gracias a esta información, los/as ciudadanos/as pueden evaluar las actuaciones de quienes trabajan en las instituciones públicas y tomar mejores decisiones. Además, pueden contar con los insumos necesarios para participar y colaborar con las administraciones públicas en los procesos de toma de decisiones. De esta forma, se fortalece la democracia.

Por tanto, la transparencia tiene implicaciones concretas, tanto para la ciudadanía, como para quienes gobiernan y trabajan en las administraciones públicas. Por una parte, **la ciudadanía** y otros actores de la sociedad civil (empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones, etc.) pueden acceder, comprender y (re)utilizar la información que se encuentra en manos de **las administraciones públicas** y, además, pueden solicitar datos adicionales que sean de su interés para llevar a cabo diferentes fines. Por otra parte, desde las administraciones públicas debemos publicar la información en formatos adecuados, garantizar los canales suficientes para el acceso y la (re)utilización de estos datos, y desarrollar mecanismos para atender a las solicitudes de información.



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2021)

El dato

Ya en el artículo 105.b de la Constitución Española se hace referencia de manera implícita al principio de transparencia, al incorporar el derecho que tiene la ciudadanía a acceder a documentos y registros oficiales. A partir de allí, y antes de la aprobación de la Ley 19/2013, en España se publicaron varias leyes que recogen el principio de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, pero con ciertas limitaciones. Aquí mencionamos algunas de ellas:

- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, modificada posteriormente a través de la Ley 18/2015, de 9 de julio, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Tipos de transparencia

Pensando en quienes trabajamos en el sector público, conviene hacer una distinción inicial entre **transparencia interna** y **transparencia externa**. Esta diferenciación hace referencia al público objetivo al que se dirige la transparencia, de manera que responden a dos dinámicas distintas, si bien conectadas entre sí. La primera (**transparencia interna**) incluye procesos en los que las personas integrantes de una organización intercambian entre sí datos e información sobre la actividad y desempeño de la propia organización. La segunda (**transparencia externa**) se orienta a construir procesos a través de los que las organizaciones comparten datos e información con el público en general, fuera de la estructura formal de la organización. Hay quien sugiere que la transparencia externa no existiría sin la interna. Sea cual sea nuestra opinión, no debemos olvidar la gestión de la transparencia interna si queremos que funcione la transparencia externa, que es la que tradicionalmente preocupa a la ciudadanía, especialistas en transparencia, así como a quienes formamos parte de las administraciones públicas.

En la práctica, la transparencia hacia el exterior puede adoptar varias formas. Para entenderlo, presentaremos dos **tipos de transparencia**, de acuerdo con lo que se establece en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno:

Publicidad activa.

En este caso, hablamos, específicamente, del principio de publicidad, que se manifiesta cuando desde las instituciones publicamos información de interés para la ciudadanía. La Ley 19/2013 especifica tres tipos de información que debe publicarse: información institucional, organizativa y de planificación (organigramas actualizados, y planes y programas anuales); información de relevancia jurídica (anteproyectos de ley, proyectos de Decretos Legislativos, documentos que deben ser sometidos a consulta pública y otros); e información económica, presupuestaria y estadística (contratos, convenios, subvenciones, presupuestos, cuentas anuales, retribuciones de altos cargos, etc.). Generalmente, esos datos se hacen disponibles a través de los sitios web oficiales, y más concretamente, en el Portal de Transparencia.

Transparencia pasiva o derecho de acceso a la información pública.

Aquí nos referimos a los casos en los que la ciudadanía solicita una información a las administraciones públicas, de acuerdo con lo que se establece en la normativa que garantiza el derecho de acceso a la información pública. Se denomina "pasiva" porque se pone en práctica solo cuando hay una solicitud: es decir, desde las organizaciones públicas debemos esperar a recibir una petición expresa para responder a las necesidades de la ciudadanía. De acuerdo con la Ley 19/2013, se considera información pública aquellos documentos o contenidos, independientemente de su formato, que estén en poder y que hayan sido elaborados o adquiridos por las administraciones públicas y otros sujetos obligados por la ley.

Publicidad activa

Las instituciones públicas ponen a disposición la información en sitios web oficiales

Transparencia pasiva

Las organizaciones públicas responden a las solicitudes de información de la ciudadanía

El dato

¿Qué organizaciones están obligadas a cumplir con lo que establece la Ley 19/2013 en cuanto a publicidad activa y derecho de acceso a la información? De acuerdo con el artículo 2.1, son las siguientes:

- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas.
- Las entidades de la Administración Local.
- Las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que colaboran con la Seguridad Social.
- Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que se encarguen de la regulación o supervisión externa sobre algún sector.
- Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, que estén vinculadas a las administraciones públicas, entre las que se incluyen las universidades públicas.
- Las corporaciones de Derecho Público, en relación con las actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- La Casa de su Majestad el Rey.
- El Congreso de los Diputados.
- El Senado.
- El Tribunal Constitucional.
- El Consejo General del Poder Judicial.
- El Banco de España.
- El Consejo de Estado.
- El Defensor del Pueblo.
- El Tribunal de Cuentas.
- El Consejo Económico y Social.
- Las sociedades mercantiles en las que exista un porcentaje superior a 50% de participación en su capital social de las entidades mencionadas anteriormente.
- Las fundaciones del sector público.
- Las asociaciones constituidas por las administraciones y otras entidades mencionadas anteriormente, incluidos los órganos de cooperación previstos en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Lo que se establece en la ley para la publicidad activa también es aplicable a:

- Los partidos políticos
- Las organizaciones sindicales
- Las organizaciones empresariales
- Las entidades privadas que perciban durante un año ayudas o subvenciones públicas por cuantías superiores a 100.000 euros, o si 40% de sus ingresos anuales provienen de ayudas o subvenciones públicas (por un mínimo de 5.000 euros).

La publicidad activa en la práctica

Ya sabemos que el ejercicio de la publicidad activa implica la publicación de información que sea de interés para la ciudadanía. Ahora, ¿qué elementos debemos tomar en cuenta para llevar a la práctica esta obligación? Nuevamente, la Ley 19/2013, concretamente el artículo 5, nos ofrece las pautas que debemos seguir.

En primer lugar, las entidades deben publicar la información relevante de manera periódica y actualizada. Es decir, se debe hacer el esfuerzo de revisar constantemente la información que está disponible en el Portal de la Transparencia para garantizar que cumpla con estos requisitos y que la ciudadanía obtenga los datos más acordes con la realidad actual de la organización.

También se establece que la información debe ser clara, estructurada y entendible y, si es posible, debe estar en formatos reutilizables. Así, debemos ofrecer todos los mecanismos para que los datos sean accesibles y de calidad, y que además se puedan identificar y localizar con facilidad. No basta con publicar la información de cualquier modo en nuestras páginas web: debemos asegurarnos de que la ciudadanía pueda conseguirla sin problemas y utilizarla para sus propios fines.

Es también importante evitar los riesgos de exclusión de determinados colectivos: la información debe estar disponible de manera gratuita y se debe garantizar el acceso y la comprensión de todas las personas.

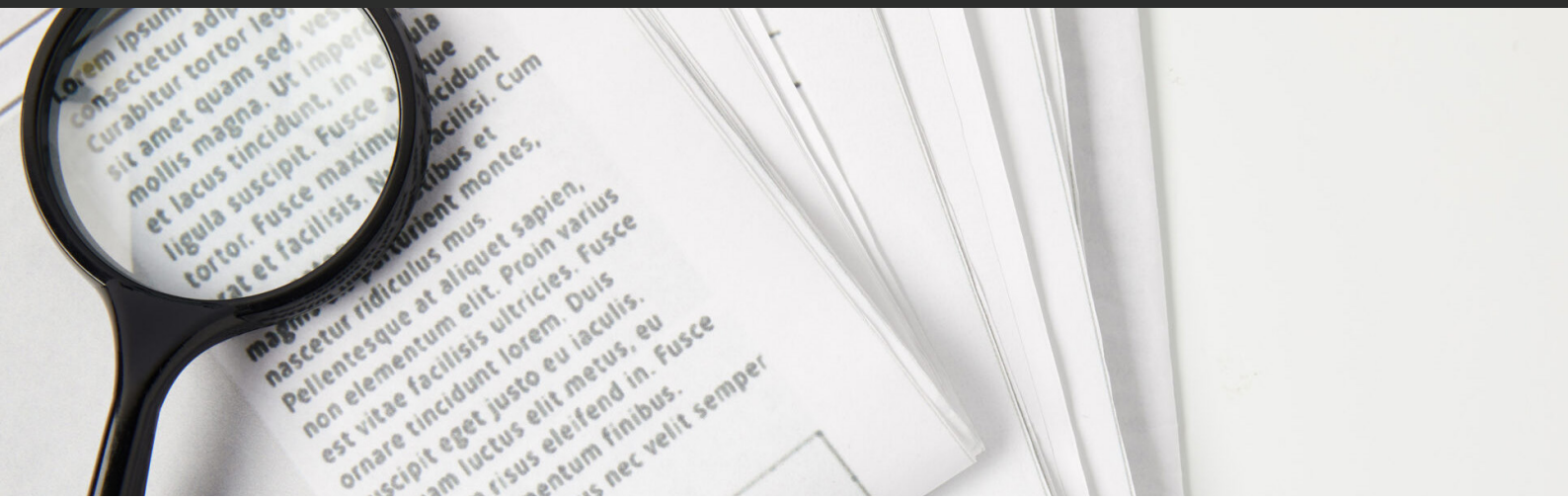
Si bien la Ley 19/2013 ofrece una hoja de ruta completa para el ejercicio de la publicidad activa, el propio texto reconoce que, si las normativas autonómicas establecen disposiciones más amplias, se pueden aplicar en los casos correspondientes.

El dato

Para que la transparencia sea efectiva y cumpla su propósito, no basta con publicar una gran cantidad de información. La ciudadanía debe ser capaz de acceder, comprender y (re)utilizar los datos y la información, y para lograrlo, debe existir una **comunicación clara**. Es decir, la redacción de los documentos oficiales ha de ser sencilla y precisa, y los formatos deben ser intuitivos y accesibles.

¿Qué pasa en el caso de España? Un estudio publicado en 2020 y titulado ***¿Habla claro la Administración Pública?***, presentó el análisis de 760 textos oficiales y determinó que 78% de ellos no eran claros. Entre las temáticas más complejas de entender se encuentran las relacionadas con solicitudes de becas, ayudas y subvenciones, y los trámites vinculados con el empleo. Los documentos más claros son los relacionados con violencia de género.

Así se han creado los primeros sistemas de redacción asistida como **arText** (desarrollado por un equipo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia) que ayudan a escribir textos en lenguaje claro. También conviene conocer el trabajo de la comunidad del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) por un **lenguaje administrativo claro** (**https://www.ivap.euskadi.eus/quienes-somos-lenguaje-administrativo/z16-b2aha/es/**).



La transparencia pasiva o acceso a la información pública en la práctica

Como hemos señalado, la transparencia pasiva o acceso a la información pública es un derecho de la ciudadanía, que se ejerce a través de solicitudes de información. ¿Por qué es importante? En primer lugar, porque se satisface una necesidad de la ciudadanía, bien sea porque la información le puede servir para propósitos particulares o para la toma de decisiones en el ámbito público. En segundo lugar, porque el acceso a la información permite conocer los procesos de toma de decisiones, identificar responsables, hacer seguimiento de los procesos y evaluar la satisfacción con los servicios que ofrecemos desde las administraciones públicas. Es una vía para abrir la "caja negra" de las administraciones y exigir cambios si se considera necesario.

La historia

El **derecho de acceso a la información** no siempre estuvo al alcance de toda la ciudadanía. En un principio, solo estaba limitado a los representantes del poder, pero luego fue incluido en el catálogo de derechos de primera generación, entre los que se encuentra la libertad de prensa y la libertad de información y de opinión. Ya en el artículo 14 de la **Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano**, de 1789, se hacía referencia al derecho de la ciudadanía a conocer la información sobre el uso de los recursos públicos y a pedir cuentas sobre la gestión de los agentes públicos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, con la aprobación de la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**, en 1948, el acceso a la información se consolidó como un derecho en sí mismo, vinculado a la libertad de investigar, recibir y difundir informaciones y opiniones. A partir de ese momento, se fue recogiendo en otros instrumentos internacionales, como el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de 1966 y la **Convención Americana sobre Derechos Humanos** de 1969. También se incluyó en la **Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea** de 2000.

Más recientemente, se ha ido consolidando en otros instrumentos como la **Convención de la ONU contra la Corrupción** de 2003, la **Convención del Consejo Europeo sobre Acceso a Documentos Oficiales** de 2009, el **Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe** de 2012 y, entre otros, la **Convención de Aarhus** de 2001.

Si consideramos los desarrollos normativos en el ámbito nacional, el acceso a la información pública ha estado recogido, en términos generales, en las leyes de libertad de información. La primera de ellas se aprobó en Suecia, en 1766, bajo el título de **Ley de Libertad de Prensa**, en la que se señalaba expresamente que toda la ciudadanía sueca tendría libre acceso a los documentos oficiales. Doscientos años después, en 1966, Estados Unidos aprobó la **Ley de Libertad de Acceso a la Información**, que ganó bastante relevancia a partir del famoso caso Watergate.

Desde ese momento, y especialmente en la primera década del siglo XXI, las demandas ciudadanas han impulsado la aprobación de este tipo de leyes en una gran cantidad de países. De acuerdo con la UNESCO, para el año 2021, al menos 128 países ya habían ratificado leyes y habían puesto en marcha políticas para garantizar el acceso a la información.

Tal como señala la Ley 19/2013, el procedimiento para ejercer el acceso a la información pública empieza con la solicitud que hace una persona a la entidad que tiene los datos. En esa comunicación, quien solicita la información debe incluir su identidad, una explicación de la información que necesita y una dirección (preferiblemente electrónica) para enviar la información. También debe precisar la modalidad en la que desea recibir los datos. Las personas interesadas no necesitan explicitar los motivos por los que piden una información. Si, de todos modos, alguien lo incluye, lo podemos tomar en cuenta al momento de dictar la resolución, pero no podemos alegar la falta de motivación para negar una solicitud de acceso.

Una vez que se recibe la solicitud, se evaluará si puede admitirse a trámite. Por ejemplo, si se pide información que está en proceso de elaboración o que sirve de apoyo para borradores y comunicaciones internas, no se podrá admitir y se deberán explicar las razones para no continuar con el proceso (el artículo 18 de la Ley 19/2013 especifica todas las causas de inadmisión). Si, en cambio, se admite la solicitud, se pueden dar varios cursos de acción:

Si la solicitud es adecuada y se puede atender, disponemos de un plazo de un mes para conceder la información o denegarla. En casos de alta complejidad, se puede extender el plazo a un mes más, siempre que lo notifiquemos a la persona solicitante.

Si nuestra entidad no tiene en su poder la información solicitada, debemos remitirla a la organización correspondiente y avisar a la persona solicitante.

Si no está bien explicada la información que se necesita, debemos pedir una aclaración al solicitante, que debe enviarla en el plazo de 10 días.

Si la información que se pide puede afectar los derechos o intereses de otras personas u organizaciones, debemos consultar con los posibles afectados para que hagan las alegaciones que consideren.

Si los datos están en poder de nuestra entidad pero fueron elaborados por otros, debemos remitirles la solicitud para que decidan sobre el acceso.

El caso

¿Cómo podemos ayudar a mejorar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública? Los procesos para ejercer el derecho de acceso a la información pública a veces suelen resultar complejos e incluso la ciudadanía puede sentirse desanimada a usarlos. Para evitar lo anterior, desde diferentes instituciones públicas se han ido elaborando Guías de Acceso a la Información Pública (a modo de ejemplo, a continuación se puede consultar la del Portal del Transparencia de la AGE: **https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:0428af3f-70aa-496a-831b-230227d1d1df/guia-basica-tramitacion-solicitudes.pdf**). Es importante tener en cuenta esto para facilitar cualquier procedimiento de solicitud de información pública y garantizar el éxito en la búsqueda de información.

Identificación

Solicitud

Remisión y envío

Confirmación

En el ámbito de la AGE, la presentación telemática requiere identificación digital con cualquiera de las modalidades del sistema Cl@ve (o código de acceso). Se proporciona un formulario para la presentación de las solicitudes una vez que se realiza la identificación. También se publican recomendaciones y una guía para ejercer el derecho de acceso que se publica en la web y en forma de FAQs. Para aquellos casos en los que no se cuenta con identificación digital, se ofrece la posibilidad de presentar la solicitud física en las oficinas de correo, en los registros autonómicos competentes o en las oficinas consulares (**https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Solicite-informacion.html**).

El caso

En la **Declaración de Alicante de 2021**, la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia realizó la enunciación sobre sus funciones: *"Nuestra principal función es hallar, a partir de consideraciones y criterios jurídicos, el siempre difícil equilibrio entre l as exigencias de la gestión pública, destinada a responder de forma rápida y eficiente a las necesidades de la sociedad, y el derecho de la ciudadanía a conocer los pormenores de la actuación administrativa y los motivos que la justifican"*. Seguramente, de esa tensión puede surgir una de las principales maneras de mejorar la acción de las administraciones públicas de nuestro tiempo.

Fuente: https://consejodetransparencia.es/ct_Home/comunicacion/actualidadynoticias/hemeroteca/2021/20210928.html#.YffGbS0rxpQ

Portales de transparencia

Los portales de transparencia son espacios en los que se pone en práctica la publicidad activa y se ofrecen canales para la solicitud de acceso a la información de las administraciones públicas. En el caso de España, el artículo 10 de la Ley 19/2013 establece la creación del Portal de la Transparencia de la AGE (**https://transparencia.gob.es/**), en el que se centraliza la información sobre ella, tal y como se indica en la norma. A su vez, también se previó la creación de portales de transparencia a nivel autonómico y local, si bien su desarrollo ha sido desigual, sobre todo, a nivel local.

El dato

Un reciente estudio elaborado por Pilar Beltrán-Orenes y David Rodríguez-Mateos (2020) analiza la información de transparencia, publicada en webs y portales de transparencia de los ayuntamientos españoles. Con una muestra de 1.955 municipios, categorizados por tamaño de población, el trabajo concluye que 1 de cada 6 ayuntamientos no cuenta con un sitio web, y la mitad de ellos no ofrecen información real sobre transparencia. En muchos de los casos, los portales de transparencia no tienen ningún dato o no hacen publicidad activa en sus sitios web, y 1 de cada 10 municipios no cuenta con portal de transparencia. En este sentido, aunque la normativa española ha significado un importante avance, siguen quedando muchos aspectos pendientes para su completa implementación.

El estudio completo se puede consultar en este enlace: **https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/81064/62895**

El **Portal de la Transparencia de la AGE** depende del Ministerio de Hacienda y Función Pública, y en él se puede encontrar información sobre empleo público, altos cargos, normativas, presupuestos, estadísticas, y contratos, convenios y subvenciones. También hay un apartado dedicado a la solicitud de información, que se puede realizar de manera telemática, si bien también se ofrecen instrucciones para hacerlo por otras vías. Se trata de un espacio que pretende materializar la transparencia a través de la puesta a disposición de información para la ciudadanía.

El dato

Uno de los desafíos a los que se enfrenta cualquier organización a la hora de hacer que su portal de transparencia aporte valor público consiste en la gestión de la información interna. En este caso, el proceso se ha facilitado a través de las **Unidades de Información de Transparencia** de la AGE. Estas unidades (reguladas por el artículo 21 de la Ley 19/2013) tienen asignadas unas tareas clave para integrar la gestión de solicitudes de información de la ciudadanía en el funcionamiento de su estructura interna. Su funcionamiento dentro de la AGE se puede considerar un éxito, siendo uno de los puntales del Portal de Transparencia, así como de la política de transparencia en sí misma en cuanto agentes impulsores en toda la organización ministerial.

El caso

El **Portal de la Transparencia de la AGE** (**https://transparencia.gob.es**) ha crecido de una manera notable desde su puesta en funcionamiento. Además de los datos sobre las visitas al portal o las páginas vistas, también es relevante conocer cuánto se pregunta o qué áreas temáticas son las que concentran un mayor interés por parte de la ciudadanía. Con fecha de diciembre de 2021, se había realizado un acumulado de 47.932 solicites de información (desde diciembre de 2014).

Todas las estadísticas se encuentran disponibles en el área "El portal en cifras": **https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Portal-en-cifras.html**.

Consejos de Transparencia y Buen Gobierno

La Ley 19/2013 creó el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), una autoridad administrativa independiente que se encarga de velar por el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esto se ha replicado en algunas Comunidades Autónomas, que también han creado sus propios comisionados y consejos de transparencia y buen gobierno autonómicos. En sus páginas web se concreta la forma de iniciar un procedimiento de reclamación sobre una solicitud de información no aportada por la Administración.

En la Declaración de Alicante de 2021, la Red de Consejos y Comisionados de Transparencia realizó la enunciación sobre sus funciones: "Nuestra principal función es hallar, a partir de consideraciones y criterios jurídicos, el siempre difícil equilibrio entre las exigencias de la gestión pública, destinada a responder de forma rápida y eficiente a las necesidades de la sociedad, y el derecho de la ciudadanía a conocer los pormenores de la actuación administrativa y los motivos que la justifican". Seguramente, de esa tensión puede surgir una de las principales maneras de mejorar la acción de las administraciones públicas de nuestro tiempo.

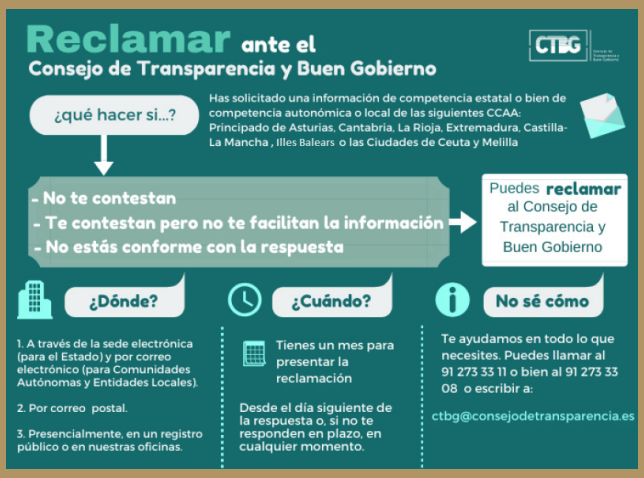
El caso

Cuando una organización pública no contesta o deniega una solicitud de información, la persona interesada puede presentar una reclamación ante el CTBG. Se puede seguir este procedimiento cuando se trata de una cuestión relacionada con la Administración General del Estado o con una Comunidad Autónoma o Entidad Local con la que el CTBG tenga suscrito un convenio. Si no existe ese convenio, la persona solicitante debe dirigirse directamente al organismo autonómico encargado de esta materia.

¿Cuándo se puede hacer una reclamación? Después de que se recibe la respuesta de la administración, el plazo para presentar la reclamación es de un mes. También es posible empezar este procedimiento si ha pasado un mes sin obtener ninguna respuesta a la solicitud de información.

¿Cómo se hace la reclamación? Si se trata de la Administración General del Estado, se puede hacer el procedimiento a través de la sede electrónica del CTBG. Hay que crear un usuario (se deben ofrecer datos personales como el nombre, el número de identificación y el correo electrónico). Una vez completado este paso, se puede presentar la nueva reclamación. También es posible hacer seguimiento del proceso a través de la web. En caso de una Comunidad Autónoma o Entidad Local con convenio, se debe enviar un formulario por correo electrónico al CTBG.

También es posible realizar todo el procedimiento por correo postal o presencialmente en las oficinas del CTBG o en un registro. El plazo máximo para recibir respuesta es de tres meses. Si el CTBG da la razón a la persona solicitante y, de todos modos, la administración no cumple su obligación, el CTBG recurrirá al contencioso-administrativo en representación de quien ha planteado la reclamación.



Fuente: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/te-ayudamos/Como_reclamar.html

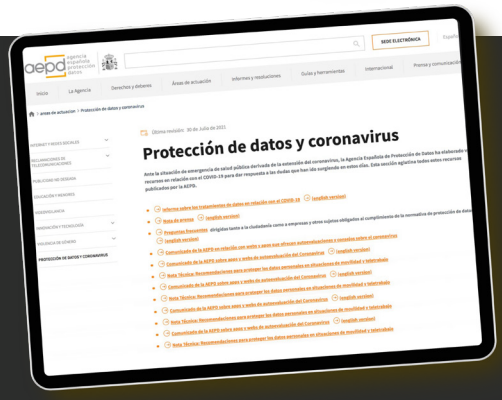
Límites de la transparencia y el acceso a la información

Si bien la **trasparencia** y el **acceso a la información pública** son fundamentales para el fortalecimiento de las sociedades democráticas, hay una serie de **límites** que se deben tomar en cuenta. ¿Es válido ampararse en el principio de transparencia para que se haga pública cualquier información? ¿Cuáles son las fronteras?

Una de las principales tensiones en nuestras democracias se sitúa entre los valores de transparencia y protección de datos de carácter personal. Es posible, por ejemplo, que alguien tenga interés en determinada información sobre una persona que ocupa un cargo público. En principio, datos sobre salarios, actividades, reuniones, etc. son de interés general, pero también existen límites cuando, por ejemplo, la información es de carácter íntimo. Ahora bien, ¿cómo se determina que un dato es de carácter estrictamente personal? ¿Cómo se pondera si una información es de suficiente interés público como para que, pese a que sea considerada personal, se decida publicarla?

En el caso de España, la propia Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece los criterios que debemos tomar en cuenta. Por ejemplo, si la información hace referencia a la ideología, creencias, afiliación religiosa o sindical, se puede conceder el acceso si se cumplen uno de estos dos supuestos: (1) que la propia persona afectada haya hecho pública la información anteriormente, o que (2) conceda su consentimiento expreso para dar a conocer los datos. En caso de que la información aborde el origen racial, la salud o la vida sexual de alguien, o incluya datos genéticos o biométricos o datos sobre infracciones, solo se podrá conceder el acceso cuando exista consentimiento expreso de la persona afectada o si el derecho de acceso se ampara en una ley. Este instrumento legal también establece unos criterios para ponderar la transparencia y la protección de datos personales cuando se trata de otros datos que no estén especialmente protegidos. Es importante que también prestemos atención a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales y a la normativa europea que existe sobre esta materia. En este último caso, el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)(Reglamento UE 2016/679 relativo a la Protección de las personas físicas en lo que respecta al Tratamiento de Datos Personales y a la Libre Circulación de estos Datos), dibuja un marco fundamental en el que se inscribe la actuación de nuestras administraciones públicas y ha servido de guía para consolidar toda la normativa en el ámbito español. Entre otras innovaciones, su artículo 37 definió la figura del Delegado/a de Protección de Datos Personales (DPD), quién debe ser conocedor del Derecho y la actividad práctica dentro del ámbito de la protección de datos. Alineado con ello, el artículo 34 de la Ley Orgánica 3/2018, concreta en su artículo 34 especifica los responsables y encargados que, obligatoriamente, han de llevar a cabo la designación de un/a DPD.

La historia



Durante la pandemia por la Covid-19, se ha hablado mucho sobre la tensión existente entre el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. En este caso, no estaríamos hablando de solicitudes de información de parte de la ciudadanía, sino del acceso que tienen los gobiernos y administraciones públicas a datos personales a través de las tecnologías. ¿Es válido que las instituciones públicas utilicen estos datos sin el consentimiento expreso de las personas?

En el caso español, la **Agencia Española de Protección de Datos** se ha pronunciado para explicar que la prohibición de usar datos de salud, que se establece en el RGPD, no puede ser un obstáculo para poner en marcha las medidas que permitan frenar la propagación del virus. En este sentido, al ser una circunstancia excepcional y de gran interés público, se permitió el tratamiento de esos datos sin el consentimiento expreso de las personas.

Se puede consultar más información en este enlace: **https://www.aepd.es/es/documento/2020-0017.pdf**

Además de la protección de datos personales, la normativa establece otros **límites** para el **acceso a la información pública**. Por ejemplo, si los datos se refieren a un asunto de seguridad nacional o de defensa, las instituciones públicas pueden denegar el acceso. Es decir, los gobiernos se pueden reservar la publicación de determinada información que esté relacionada con asuntos sensibles que puedan afectar determinados intereses nacionales.

El dato

El artículo 14 de La Ley 19/2013 señala que el derecho de acceso a la información se puede limitar si supone un perjuicio para lo siguiente:

- La seguridad nacional.
- La defensa.
- Las relaciones exteriores.
- La seguridad pública.
- La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- Los intereses económicos y comerciales.
- La política económica y monetaria.
- El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- La protección del medio ambiente.

Rendición de cuentas

Aunque muchas veces se equipara la trasparencia con la rendición de cuentas, la realidad es que se trata de dos conceptos y actividades diferentes, que están interrelacionados, de manera que la primera es el medio para alcanzar la segunda, el verdadero objetivo de este primer eje visión. No existe una definición única de **rendición de cuentas**, pero, en términos generales, se trata de la auditoría o control social que ejerce la ciudadanía y otros actores sobre la actuación de quienes gobiernan. Podríamos decir, entonces, que la transparencia permitiría el conocimiento de la información para que pueda concretarse la rendición de cuentas. Sin acceso a la información y transparencia, sería prácticamente imposible que la ciudadanía pudiera conocer las acciones públicas y exigir responsabilidades a quienes gobiernan por su desempeño.

Para quienes trabajamos en las administraciones públicas, la **rendición de cuentas** es una oportunidad para generar un diálogo con la ciudadanía, explicar el propio trabajo y garantizar el buen funcionamiento de las instituciones de gobierno. La gestión de los asuntos públicos es una responsabilidad, y los mecanismos de control permiten organizar la actividad y aumentar la confianza de la ciudadanía en las organizaciones públicas. Al mismo tiempo, estos instrumentos también facilitan a quienes trabajamos en el ámbito público de una autonomía en las funciones diarias frente a posibles intentos externos de condicionar su contenido.

Tipos de rendición de cuentas

Desde el punto de vista práctico, la rendición de cuentas se puede manifestar de diferentes maneras, dependiendo de quiénes exijan la responsabilidad a quienes adoptan decisiones y bajo qué mecanismos. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), existen tres **tipos** de **rendición de cuentas**: la vertical, la horizontal y la diagonal.

01

Rendición de cuentas vertical.

Ocurre cuando la ciudadanía pide cuentas a los gobernantes sobre la implementación de determinadas políticas públicas, a través de mecanismos directos o por medio de los partidos políticos, por ejemplo. Se trata de una relación directa de la ciudadanía con los representantes políticos, más allá de las contiendas electorales.

02

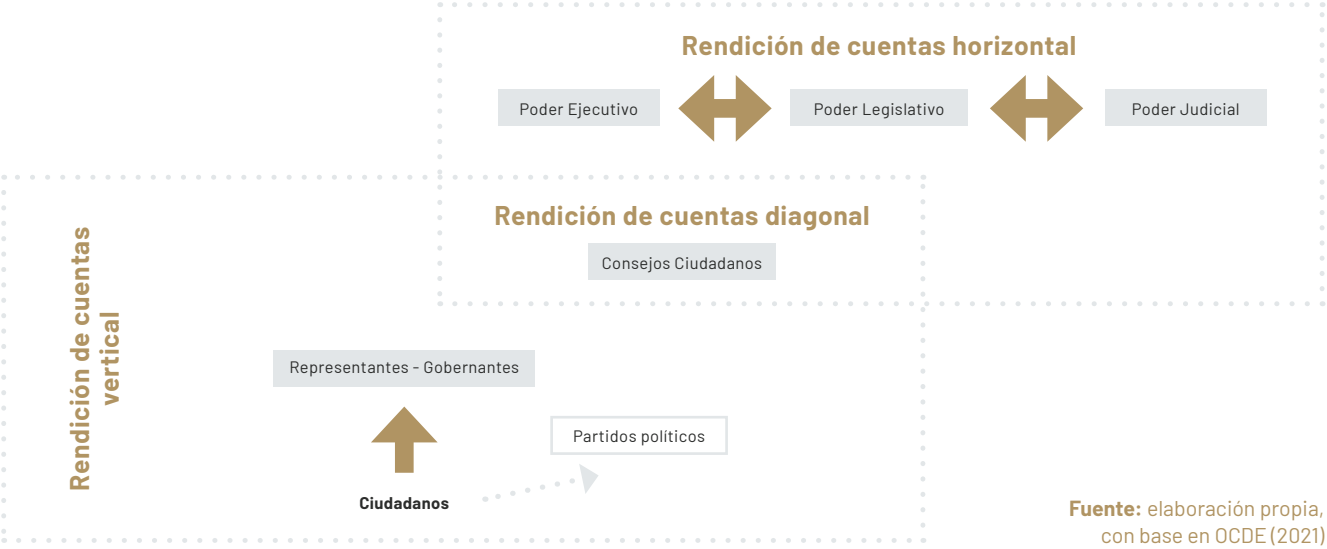
Rendición de cuentas horizontal.

En este caso, se trata del control que ejercen las instituciones del Estado entre sí: es decir, unos organismos supervisan las acciones de otros. Aquí podemos incluir las funciones de las agencias de supervisión, las investigaciones legislativas y otros.

03

Rendición de cuentas diagonal.

Aquí se presenta una combinación de los dos tipos anteriores: son exigencias que realiza la ciudadanía agrupada en instituciones del Estado, como los organismos independientes de supervisión. Hablamos, por ejemplo, de los consejos ciudadanos o las agencias de control ciudadano.



Fuente: elaboración propia, con base en OCDE (2021)

El caso

Durante los últimos años las TIC se han convertido en herramientas muy útiles para favorecer la rendición de cuentas.

Un buen ejemplo de ello a **nivel estatal** es el apartado **Cumpliendo** de la web de la Presidencia del Gobierno de España (**https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx**). En esta sección se ofrece información detallada sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno durante el periodo anterior. Los datos se pueden consultar en PDF o a través de un panel interactivo.

A **nivel autonómico**, otro ejemplo se refiere al portal de seguimiento del Plan de Gobierno de Aragón: **VisualGOB**. En este caso, se ha desarrollado un instrumento dinámico para conocer la acción del gobierno siguiendo tres ejes de su agenda de acción (social, verdad y digital): **https://transparencia.aragon.es/transparencia/visualgob/index.html**.

Desde una **perspectiva local**, otro ejemplo de interés es el **Portal Rendición de Cuentas**, iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas y los tribunales y cámaras de cuentas autonómicas para facilitar la rendición de cuentas de las entidades locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada.

Fuente: https://www.rendiciondecuentas.es/

El reto

Identifica en la organización en la que trabajas los siguientes aspectos:

- ¿Existe un portal de transparencia?
- ¿Se publica la información en un sitio web oficial?
- ¿Se ofrecen canales para solicitar información oficial?
- ¿Existen mecanismos para rendir cuentas ante la ciudadanía?
- ¿De qué forma crees que se pueden mejorar estos procesos?

Para saber más

01

Sección dedicada a la transparencia en el sitio web de la Comisión Europea.

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency_en

02

Recursos sobre transparencia en el sitio web de la OCDE.

https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/acommonstandard.htm

03

Transparencia en la AGE.

- Portal de Transparencia de la AGE:
  https://transparencia.gob.es/
- Ley 19/2013:
  https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:
  https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html

04

Transparencia en las Comunidades Autónomas.

https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/Transparencia-y-datos-abiertos-2/transparencia/TransparenciaCCAA.html#.XD3Uj1z0m70

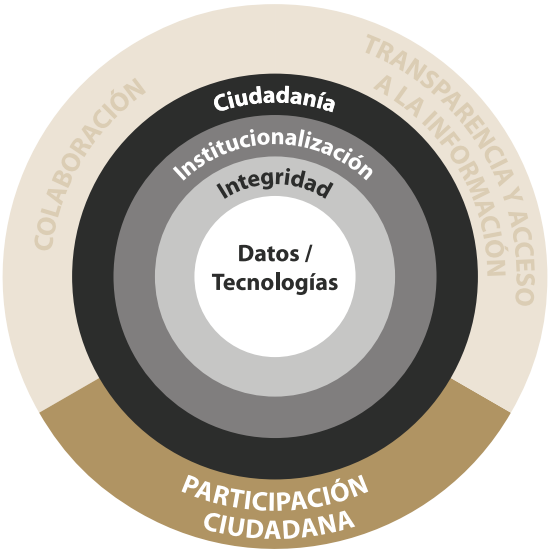
05

Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

https://redtransparenciayparticipacion.es/

Participación ciudadana y co-creación de políticas públicas. Eje voz

En el **eje voz** nos referiremos a la **participación ciudadana** para impulsar la apertura de los procesos de **adopción de decisiones públicas** a la ciudadanía, un aspecto fundamental de la Administración Abierta. Esta idea tiene relación con la apertura, no solo de la información (que como veíamos antes era la esencia de la transparencia), sino también de los actores y decisores clave en el proceso de elaboración de las políticas públicas. La participación ciudadana se ve favorecida por la existencia de herramientas tecnológicas centradas en integrar conocimiento disperso en la sociedad dentro del ámbito de las administraciones públicas. Aquí empezaremos por explicar en qué consiste la participación ciudadana, cómo se pone en marcha y cuáles son sus factores de éxito, para luego presentar más detalles sobre la co-creación de políticas públicas como finalidad de este eje y las plataformas de participación ciudadana.



¿Qué es la participación ciudadana?

La participación ciudadana es un concepto que tiene muchos matices e interpretaciones. En términos generales, se refiere al **acceso de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones** en el ámbito público. De esta forma, se busca impulsar un vínculo más estrecho entre la ciudadanía y las instituciones públicas, para así enriquecer el trabajo de los gobiernos y administraciones públicas. Veamos a continuación algunos **elementos** que permiten saber cuándo hablamos de **participación ciudadana**:

Debe existir una **vinculación cercana entre la ciudadanía y las instituciones públicas**. Es decir, la ciudadanía se involucra de una manera directa en los procesos de toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas.

Se trata de un proceso de **diálogo**, **deliberación** y **debate** permanente.

Puede ser una **iniciativa** de las instituciones públicas o de la propia ciudadanía.

Es un derecho que facilita el **desarrollo humano** y el **fortalecimiento de las democracias**.

Es un instrumento para **mejorar las políticas públicas**, específicamente en las primeras fases del ciclo de políticas públicas.

Permite sumar iniciativas **a título individual** (personal) o **como parte de organizaciones** de la sociedad civil, asociaciones y otras entidades (colectiva).

Se trata de una actividad que se puede llevar a cabo en **entornos físicos** puestos a disposición de las instituciones públicas o bien a través de **medios digitales**, así como en **formatos híbridos**.

A modo de resumen, es posible afirmar que la **participación ciudadana** ocurre cuando la **ciudadanía se involucra de manera activa en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas**, lo que puede traer beneficios para el desarrollo de las democracias contemporáneas. Algunos autores, como Archon Fung (2015), plantean que las iniciativas de participación ciudadana pueden incidir en la legitimidad, la eficacia y la justicia social. Sin embargo, no se trata de un efecto automático: todo dependerá de cómo se diseñen estas iniciativas y de que realmente respondan a los objetivos propuestos.

El dato

Los Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública se convocan anualmente y buscan contribuir a la mejora de la gestión en la Administración General del Estado. Cuentan con tres modalidades: Premio a la Excelencia en la Gestión Pública, para reconocer al organismo que haya aumentado la calidad de sus servicios; Premio a la Innovación en la Gestión Pública, para galardonar los proyectos de innovación en productos y servicios, o en los procedimientos internos; y Premio Ciudadanía, para reconocer las iniciativas que mejoran la relación con la ciudadanía, entre las que se incluyen las propuestas para impulsar la participación. En 2020, por ejemplo, se concedió un accésit en esta última categoría a un proyecto de participación ciudadana en salud, desarrollado por la Gerencia de Atención Integrada de Ciudad Real, del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

Fuentes:
https://www.mptfp.gob.es/en/portal/funcionpublica/gobernanza-publica/calidad/reconocimiento/premios.html

https://www.youtube.com/watch?v=VjifVNqPi00

La participación ciudadana puede clasificarse de acuerdo con los espacios en los que se desarrolla, sean presenciales o virtuales. En las sociedades contemporáneas, con la presencia cada vez más extendida de las TIC, podemos encontrar tres vías para la participación: de manera presencial, por medios digitales o en formatos híbridos.

01

Presencial

En este caso, podemos desarrollar iniciativas que conectan a la ciudadanía y a las instituciones públicas en un mismo espacio físico. Esta modalidad tiene la ventaja de impulsar la confianza, la comunicación empática y la construcción de redes. También debemos considerar algunas de sus desventajas, como la inversión de tiempo y recursos para organizar las actividades en un espacio adecuado, o el coste que implica, en términos de tiempo y recursos, el traslado de las personas participantes a un lugar determinado.

El caso

Para la elaboración del Plan Anual de la Cooperación Aragonesa para el Desarrollo 2017, del Gobierno de Aragón, se desarrolló un proceso de participación exclusivamente presencial, a través de una jornada de audiencia pública en la que participaron 35 organizaciones.

Más información: **https://gobiernoabierto.aragon.es/agoab/participacion/procesos/45568**

02

Medios digitales

Con el uso de las herramientas digitales, podemos favorecer un tipo de participación ciudadana que se ha denominado participación 2.0. Bajo este concepto, entendemos que las plataformas digitales no solo pueden contribuir a buscar información, sino también a intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos, y crear redes entre las administraciones públicas y otros actores que pueden hacer aportes valiosos. ¿Cuál es la ventaja de estas herramientas? Muchas personas pueden sentirse más motivadas a participar porque se reduce la inversión de tiempo y recursos que se necesitan para el traslado a actividades presenciales. Por otro lado, en muchos casos las dinámicas de trabajo pueden ser menos fluidas y, además, existen riesgos de exclusión de personas que no tienen acceso a dispositivos tecnológicos o que carecen de las habilidades para usarlos.

El caso

El portal Decide Madrid, del Ayuntamiento de Madrid, es uno de los más emblemáticos en el ámbito de la participación ciudadana a través de medios digitales. Entre las iniciativas que ofrece, están los presupuestos participativos. A través de la plataforma, la ciudadanía puede proponer los proyectos en los que le gustaría que se invirtiera una parte del presupuesto público, y luego se hace una votación para definir hacia dónde se destinarán finalmente los recursos.

Se pueden consultar más detalles en la web:
https://decide.madrid.es/

03

Formatos híbridos

En este caso, podemos ofrecer opciones de participación en formatos presenciales y digitales, para intentar alcanzar a un mayor público y reducir las desventajas de cada una de las modalidades. Como en todas las iniciativas de este tipo, debemos estudiar bien los recursos disponibles para alcanzar los objetivos propuestos.

El caso

Para la elaboración de la Estrategia de lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la integridad pública, aprobada en enero de 2020, la Generalitat de Cataluña convocó a 4 talleres deliberativos en formato presencial, y también recopiló aportaciones a través de la web y de las redes sociales con el hashtag #IntegritatPública.

Más información:
https://participa.gencat.cat/processes/IntegritatPublica?locale=es

¿Qué dice la Constitución y las leyes sobre la participación ciudadana?

Cuando hablamos de participación ciudadana, no solo debemos considerar los potenciales beneficios para la democracia y las administraciones públicas, sino que también debemos prestar atención a lo que se establece en la Constitución Española (CE) y en el resto del ordenamiento jurídico. Si consideramos la CE, hay numerosos artículos que hacen referencia a la participación. Entre ellos, el 9.2, que señala que los poderes públicos deben "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social"; y el 23, que establece el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública, de manera directa o a través de representantes.

Por su parte, existen normas que regulan la participación ciudadana, específicamente para la elaboración de proyectos normativos. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establecen el proceso para garantizar la participación de los ciudadanos en la elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Las administraciones están obligadas a impulsar esta participación en dos momentos: en la consulta pública previa, que ocurre antes de la elaboración de un proyecto normativo; y en la audiencia e información pública, que se ejecuta cuando el proyecto ya está redactado. De esta forma, es posible escuchar las visiones de actores implicados y aumentar así la calidad de las propuestas normativas.

El caso

El Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado centraliza la información sobre los proyectos normativos abiertos a participación pública en los ministerios. Al hacer clic en el nombre del ministerio de interés, se redirige a la web propia del organismo, en la que se pueden consultar los trámites abiertos y el procedimiento para participar. También se puede obtener información sobre los trámites ya cerrados.

Es importante destacar que, en el contexto autonómico, la participación ciudadana se contempla tanto en los estatutos de las Comunidades Autónomas como en leyes específicas, también en normativa a nivel local, en las que se establecen mecanismos para involucrar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. Se incluye, por ejemplo, la participación a través de asociaciones y organizaciones o también de las personas ciudadanas a título individual, y se especifica una variedad de formas de participación como las consultas, audiencias públicas, órganos de participación, etc. Algunas de estas leyes son específicas para la participación ciudadana, mientras que otras incluyen también la transparencia o el buen gobierno.

Factores de éxito de la participación ciudadana

Si bien las iniciativas de **participación ciudadana** pueden traer muchos beneficios para el desarrollo de las políticas públicas, no siempre es sencillo implementarlas de manera exitosa. Desde las administraciones públicas, sabemos que se pueden presentar algunos **retos** para llevar adelante este tipo de proyectos: por ejemplo, la inversión de tiempo y recursos (tanto humanos como económicos), que no siempre son abundantes en entornos con prioridades demandantes. Sin embargo, se han identificado los factores que pueden influir en el éxito de la participación ciudadana. Estos son algunos de ellos:

Institucionalización de los procesos de participación

En la medida en que estas iniciativas sigan unas normas y estándares concretos, será mucho más sencilla la organización de este tipo de proyectos. También será más probable que la ciudadanía se anime a participar. Unas reglas claras, basadas en la normativa y en instrumentos ya institucionalizados, ofrecen el apoyo que necesitamos para proponer estas iniciativas en el marco de las administraciones públicas y, además, ayudan a generar confianza en el proceso.

Actitud del personal empleado público y directivo

Como personas responsables de estas iniciativas, debemos tener la disposición para escuchar a la ciudadanía y tomar en cuenta sus necesidades y opiniones. Esta receptividad no solo ayudará a mantener la confianza de la ciudadanía en el proceso, sino que nos permitirá obtener ideas valiosas para generar políticas públicas más adecuadas o para proponer nuevos proyectos y mejorar el trabajo de nuestras administraciones públicas. Se trata de un diálogo que trae beneficios para todas las partes involucradas.

Competencias del personal público

Dentro de las administraciones públicas existen experiencias, conocimientos y habilidades muy valiosas para el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana. Por ejemplo, el profundo conocimiento sobre el funcionamiento interno de las administraciones permite aterrizar las ideas a proyectos concretos y realistas. Lo ideal es que se complementen estas fortalezas con formación en habilidades para el diseño y la dinamización, de manera que podamos sacar el mayor provecho de este tipo de experiencias.

Transparencia en el proceso de selección de las personas participantes

En algunos casos (sobre todo en determinadas iniciativas presenciales), hay limitaciones en el número de participantes, por lo que debemos hacer un proceso de selección. Cuando eso ocurre, es importante que se transparenten los criterios de selección y, además, usar mecanismos que garanticen la inclusión y la diversidad. Así ayudaremos a aumentar la legitimidad del proceso.

Comunicación clara

Es importante que desde el principio haya claridad sobre lo que se espera de cada una de las personas participantes, cuáles son los resultados deseados y cómo se desarrollarán las dinámicas. Como responsables de estos proyectos, debemos fomentar una comunicación fluida.

Planificación de estrategias

La combinación de estrategias y plataformas puede ser muy útil para lograr un mayor alcance de las iniciativas de participación ciudadana. Pero es importante que tomemos las decisiones de acuerdo con una planificación previa, en las que consideremos de forma adecuada los recursos y objetivos que se espera cumplir. Así evitamos hacer promesas que después sean muy difíciles de llevar a la práctica.

La ciudadanía siempre en el centro

Si damos prioridad al bienestar de la ciudadanía, será más probable que la iniciativa de participación ciudadana alcance el éxito que esperamos. Es fundamental practicar la escucha activa, dar importancia a la agenda de la ciudadanía y los actores participantes, y también la honestidad con nuestras propias limitaciones y posibilidades.

El dato

Las TIC se han convertido en herramientas para impulsar la participación ciudadana. Si bien es difícil saber a ciencia cierta si son más adecuadas que las iniciativas de carácter presencial, sí se han hecho mediciones sobre los niveles de participación en entornos digitales. Desde el año 2016, la ONU elabora el **Índice de E-Participación**, que evalúa los portales nacionales que promueven la participación a través de las TIC en tres escalas: el suministro de información, la consulta y la toma de decisiones. Con estos datos, se asigna una puntuación a cada país y se elabora un ranking. En el año 2020, los países mejor evaluados, del total de 139 que se incluyeron en el estudio, fueron Estonia, la República de Corea y Estados Unidos. España se encuentra entre los países con nivel alto de e-participación.

Más información en este enlace: **https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index**

Plataformas de participación ciudadana

Las **plataformas de participación ciudadana** han ganado popularidad en los últimos años, como una forma de potenciar la participación en entornos digitales. En términos generales, se trata de espacios digitales en los que se desarrollan actividades de intercambio entre las administraciones públicas y la ciudadanía. Aquí podemos compartir información de una forma un poco más sencilla, pero también podemos plantear iniciativas que contribuyen con el aumento del empoderamiento ciudadano, a través de una implicación mucho mayor de la ciudadanía. Las herramientas digitales nos ofrecen oportunidades para desarrollar proyectos de participación ciudadana de una manera creativa y atractiva, de acuerdo con los objetivos que nos hayamos propuesto y las posibilidades y recursos de las administraciones públicas en las que trabajamos.

Estas plataformas pueden incluir una gran diversidad de funcionalidades. Entre ellas, se cuentan los debates, la información sobre los procesos participativos propuestos por el gobierno, las peticiones ciudadanas, la normativa colaborativa, los presupuestos participativos y las consultas públicas. Existen varios gobiernos autonómicos que cuentan con este tipo de plataformas. Entre ellos, la Comunidad de Madrid, la Generalitat de Cataluña (Participa Gencat), el Gobierno de Aragón, el Principado de Asturias (Asturias Participa), el Gobierno de Canarias, Cantabria (Cantabria Participa) y otros. También los gobiernos locales españoles cuentan con este tipo de plataformas, entre ellos, el Ayuntamiento de Madrid, con Decide Madrid, el Ayuntamiento de Barcelona, con Decidim Barcelona, o el Ayuntamiento de Valencia, con DecidimVLC.

Ahora bien, **¿por qué es útil que contemos con una plataforma de participación ciudadana?** ¿Qué objetivos podemos lograr desde las administraciones públicas? En primer lugar, podemos **ofrecer información administrativa a la ciudadanía** a través de estas plataformas, para así contribuir con el aumento de la transparencia y el acceso a la información pública. Estas herramientas también permiten **conocer las opiniones y preocupaciones de la ciudadanía**, por lo que podemos acceder de una manera sencilla a información valiosa que nos ayudará a desarrollar políticas públicas más adecuadas. También podemos **asistir a la ciudadanía para encontrar propuestas y personas o asociaciones de interés**, gracias a las funcionalidades que nos pueden ofrecer estas plataformas para estructurar y organizar la información. Finalmente, nos permiten **colaborar en el diseño de políticas públicas**: las plataformas de participación ciudadana se pueden convertir en espacios de diálogo y ayuda mutua para la solución de problemas públicos.

- Ofrecer información administrativa a la ciudadanía
- Conocer las opiniones y preocupaciones de la ciudadanía
- Asistir a la ciudadanía para encontrar propuestas y personas o asociaciones de interés
- Colaborar en el diseño de políticas públicas

El caso

Las **plataformas CONSUL** y **Decidim Barcelona** son herramientas digitales de software libre para la implementación de plataformas de participación ciudadana. Al ser de software libre, todos los códigos y datos para su instalación están abiertos, son gratuitos y pueden utilizarse sin ningún tipo de restricción. Cualquier institución, independientemente de su tamaño y sus recursos, pueden usarlas.

Más información en estos enlaces:
https://consulproject.org/es/
https://www.decidim.barcelona/pages/decidim?locale=es

Co-creación para mejorar los procesos de adopción de decisiones públicas

Un concepto que ha ganado popularidad cuando hablamos de la relación de la ciudadanía con las instituciones públicas es el de la **co-creación**. En un principio, este término se usaba en el sector privado para referirse a la vinculación entre consumidores y empresas, con el objetivo de mejorar productos y servicios gracias a las opiniones de actores externos. Más adelante, el concepto se empezó a usar también en la administración pública para hacer referencia a una **participación ciudadana más activa y profunda**, que trasciende el intercambio de información y la consulta para dar más protagonismo a la diversidad de voces de la ciudadanía.

Nos referimos, entonces, a una forma más concreta en la que se manifiesta la participación ciudadana, que implica un **impulso del empoderamiento de las personas que participan**. No se trata de desplazar por completo a quienes trabajan en las administraciones públicas o de minimizar la importancia de su trabajo, sino de fomentar la ayuda mutua para la solución de problemas que afectan a una gran cantidad de personas. Es decir, hay un intercambio de saberes, experiencias y recursos, que permiten enriquecer el diseño de las políticas públicas. Como se trata de procesos de participación, la ciudadanía se involucra en las primeras fases del ciclo, es decir, en la incorporación de los temas en la agenda pública y las fases iniciales del diseño de las propuestas. Cuando se incorpora a la ciudadanía en fases posteriores del proceso, dentro de la implantación de las políticas y servicios, estaríamos hablando de colaboración, un concepto que explicaremos más adelante.

¿Cómo podemos **implementar un proceso de co-creación**? ¿Cuáles son los elementos que debemos tomar en cuenta? Un libro editado por los investigadores Taco Brandsen, Trui Steen y Bram Verschuere (2018), que aborda específicamente este tema, ofrece algunas recomendaciones prácticas para desarrollar proyectos de co-creación: **definir adecuadamente las expectativas**, para evitar el desencanto y la desconfianza de las personas que participan; **comunicar de manera clara los beneficios** de este tipo de iniciativas, para aumentar la motivación y mitigar los posibles riesgos; **adaptar los incentivos para determinados grupos de ciudadanos**, con el fin de desarrollar las iniciativas de manera estratégica, aumentar el interés e incrementar las posibilidades de éxito; y **desarrollar el potencial de las herramientas digitales**, para explorar y experimentar con nuevas formas de co-creación.

El caso

La elaboración del IV Plan de Gobierno Abierto de España es un ejemplo de co-creación de políticas públicas. En primer lugar, se desarrolló un proceso de consulta previa, a través del Portal de la Transparencia, para que la ciudadanía aportara sus ideas para el diseño del plan. En total, se recibieron 130 propuestas que fueron analizadas y priorizadas en 4 talleres de co-creación, en los que participaron representantes de las administraciones públicas y la sociedad civil.

Una vez seleccionadas las propuestas, se celebraron tres reuniones adicionales para continuar el debate. Finalmente, se redactó el primer borrador y se sometió a consulta pública. Se recibieron 83 nuevas aportaciones, que fueron valoradas por la Dirección General de Gobernanza Pública para modificar el primer borrador. Una vez concluida esta fase, se publicó el documento definitivo.

Más información:
https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf

El reto

Explora el portal o sitio web de la administración o departamento en el que trabajas e identifica los siguientes aspectos:

- ¿Dónde y cómo se publican las iniciativas de participación para proyectos normativos?
- ¿Existen otras propuestas de participación ciudadana (por ejemplo, planes, programas, etc.)?
- ¿En qué áreas se ha puesto en marcha la participación?
- ¿En qué modalidades se han desarrollado las iniciativas de participación (presencial, virtual o híbrido)?
- ¿En qué áreas o servicios crees que podría ser útil la participación ciudadana?

Para saber más

01

Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación.

https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf

02

Participación en proyectos normativos de la AGE.

https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/ParticipacionCiudadana/ParticipacionProyectosNormativos.html

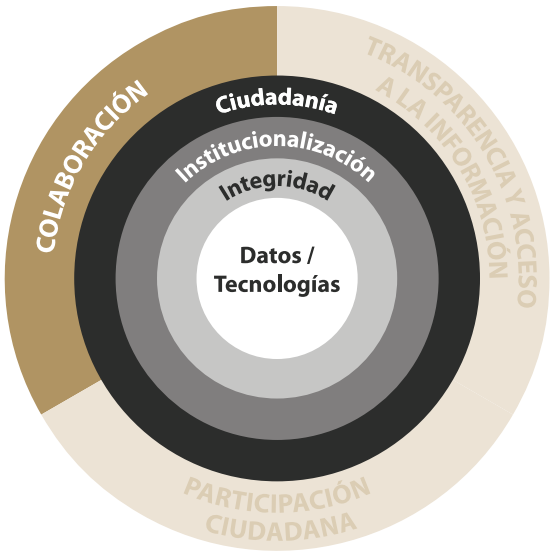
03

Ejemplos de participación en proyectos normativos de algunas Comunidades Autónomas y gobiernos locales (orden de aprobación inicial de sus estatutos de autonomía).

- Cataluña:
  https://dogc.gencat.cat/es/sobre-el-dogc/eadop/transparencia/projectes-normatius/
- Andalucía:
  https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa.html
- Comunidad Valenciana:
  https://gvaoberta.gva.es/es/normativa-en-tramite-de-elaboracion
- Comunidad Foral de Navarra:
  https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/guiatecnicasparticipacion_castellano.pdf
- Comunidad de Madrid:
  https://participa.madrid.org/participacion-ciudadana
- Castilla y León:
  https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/tramites-audiencia-informacion-publica.html
- Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP):
  https://redtransparenciayparticipacion.es
- Participedia:
  https://participedia.net

Colaboración y co-producción de servicios públicos. Eje valor

El **eje valor** supone una tercera vertiente de la Administración Abierta que se asienta en el pilar de la colaboración entre administraciones públicas, ciudadanía, sector privado, organizaciones del tercer sector y otras organizaciones sociales, para mejorar un determinado servicio público, mejorar un proceso o construir una solución a un problema público muy concreto. En este apartado, explicaremos en qué consiste la colaboración bajo esta perspectiva, además de otros conceptos fundamentales como la co-producción de servicios públicos y la innovación pública.



La colaboración entre administraciones públicas

Un aspecto fundamental para lograr administraciones más abiertas es avanzar hacia la colaboración entre las propias administraciones públicas. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece el deber de colaboración y el principio de cooperación entre administraciones públicas. Para cumplirlo, existen los órganos de cooperación como la Conferencia de Presidentes, las Conferencias Sectoriales, las Comisiones Bilaterales de Cooperación y las Comisiones Territoriales de Coordinación. Todas ellas constituyen mecanismos para favorecer la cooperación y coordinación entre el Gobierno nacional y las Comunidades Autónomas; en el caso de las Comisiones Territoriales, también se incluyen las entidades locales.

Esta colaboración puede conducir a la interoperabilidad, que consiste en la capacidad que tienen las organizaciones para intercambiar información y datos, además de promover la colaboración para alcanzar objetivos comunes, especialmente a través del uso de las TIC, pero no exclusivamente.

La **interoperabilidad no un asunto meramente tecnológico**. Por supuesto, se necesita la puesta en marcha de elementos técnicos e informáticos que permitan el intercambio de información de una manera más eficiente. Pero también hace falta fortalecer las capacidades de las personas que trabajamos en las administraciones públicas, implementar políticas y avanzar hacia la profundización de una cultura organizacional que fomente la gobernanza compartida y multinivel (relaciones intergubernamentales). Es importante que nuestras administraciones tengan capacidad de asumir el reto de compartir información bajo ciertos estándares comunes y colaborar para mejorar su funcionamiento.

La **interoperabilidad** permite mejorar los procesos internos y, a su vez, ofrecer servicios a la ciudadanía de forma colaborativa. Veamos a continuación algunos beneficios concretos de la interoperabilidad:

Reducción de costes

La interoperabilidad nos permite reutilizar recursos, tanto humanos como tecnológicos. Por ejemplo, si una administración comparte determinada información con otra, no es necesario que las dos administraciones inviertan en personal especializado y en dispositivos tecnológicos para producir los datos de interés. Con un solo esfuerzo, se puede llegar a más lugares. Así, desde las administraciones podemos ahorrar tiempo y presupuesto.

Cooperación más allá del desarrollo tecnológico

En línea con lo anterior, con la interoperabilidad se pueden beneficiar las administraciones que tengan menos recursos. Si una administración ha implementado importantes avances, puede compartirlos con otras que no tengan las mismas capacidades. La colaboración siempre será beneficiosa para todas las partes: aquellas administraciones que tienen más posibilidades y recursos verán cómo sus esfuerzos tienen un mayor impacto.

Impulso de la transparencia y la rendición de cuentas

Cuando las administraciones comparten información bajo estándares parecidos, se puede aumentar la fiabilidad de los datos que se publican o se comparten con la ciudadanía. Por ejemplo, se reducen los márgenes de error y las duplicaciones o alteraciones de la información. También se puede reducir la carga de trabajo de quienes nos desempeñamos en las administraciones públicas, porque podremos obtener de una manera más fácil la información que necesitamos para cumplir con las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Integración de servicios y simplificación de trámites

Si pensamos en la ciudadanía, la interoperabilidad también puede traer muchos beneficios. Cuando las administraciones comparten información y colaboran entre sí, se puede reducir la cantidad y complejidad de los trámites. De esta forma, podremos garantizar una mejor provisión de servicios públicos y una mayor satisfacción de la ciudadanía.

El caso

Uno de los casos de referencia en el ámbito de la interoperabilidad en España es la **Plataforma de Intermediación de Datos**. Un espacio a través del que las administraciones públicas intercambian millones de datos sobre diferentes temáticas. En la siguiente animación elaborada por el **Observatorio de Administración Electrónica** se puede conocer su funcionamiento:

https://www.youtube.com/watch?v=7TXxkwbG-A8

El dato

La interoperabilidad se ha convertido en un asunto fundamental para promover la integración entre los miembros de la Unión Europea. En este sentido, el **Marco Europeo de Interoperabilidad** ofrece una guía para desarrollar estos procesos en tres áreas: administración-administración (entre administraciones de los Estados Miembros o con instituciones europeas), administración-empresa (entre administraciones públicas y empresas), y administración-ciudadanía (entre administraciones públicas y ciudadanía).

La versión más reciente de este Marco, publicada en 2017, se puede consultar en este enlace: **https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bca40dde-deee-11e7-9749-01aa75ed71a1/language-en**

España es un caso pionero en términos de regulación y puesta en práctica de la interoperabilidad. Con la participación de las administraciones públicas y asociaciones relacionadas con las TIC, se elaboró el **Esquema Nacional de Interoperabilidad**, que finalmente se adoptó a través del Real Decreto 4/2010 de 8 de enero (se consolidó más tarde en la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público). Este esquema sienta las bases para implementar de manera efectiva el intercambio y la colaboración entre administraciones públicas.

Más información en este enlace: **https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Esquema_Nacional_de_Interoperabilidad.html**

La colaboración entre ciudadanía, administraciones públicas, sector privado y organizaciones sociales

En los últimos años, la **colaboración** se ha convertido en un elemento fundamental para promover la apertura de los gobiernos y administraciones públicas, y transformar la relación entre las instituciones públicas y la ciudadanía. En términos generales, la colaboración sucede cuando una gran variedad de actores comparte sus perspectivas y genera aportes para alcanzar objetivos comunes. En el caso concreto de la colaboración pública, las administraciones trabajan junto a la ciudadanía, las empresas y las organizaciones sociales para producir servicios, mejorar procesos y desarrollar soluciones a problemas públicos. Podríamos decir que, de esta forma, quienes trabajamos en las administraciones contamos con un apoyo adicional, en términos de recursos humanos, tiempo, nuevas ideas y esfuerzos, para poder avanzar en nuestras labores diarias.

Visto de esta forma, no pareciera que existiesen mayores diferencias con la participación ciudadana, que hemos explicado en el apartado anterior. Pero, en realidad, se trata de conceptos y dimensiones muy diferentes. Recientemente, J. Ignacio Criado, en una publicación de 2022 (siguiendo a José Ramón Gil-García, Mila Gascó-Hernández y Theresa Pardo (2020) o Beth Noveck (2009)) apuntan las diferencias que existen entre participación y colaboración, concretamente en tres aspectos:

Escala de personas/ organizaciones involucradas

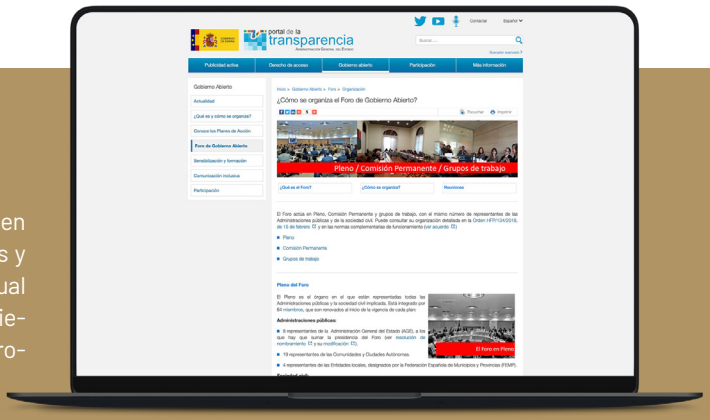
En las iniciativas de participación ciudadana por lo general se involucra un gran número de personas. Por su parte, en los proyectos de colaboración debemos seleccionar a una cantidad más reducida de participantes, con base en su experiencia o conocimiento sobre el asunto que queremos abordar.

Alcance de las acciones

En el caso de la participación, las personas que se involucran ofrecen sus aportes para tomar decisiones más amplias y generales. Por ejemplo, las consultas para la elaboración de una ley o para el diseño de un proyecto de gran alcance. En la colaboración, por su parte, trabajamos en ámbitos más acotados y actividades específicas, como la peatonalización del tráfico en una calle determinada o la mejora de un servicio en un barrio.

Momento del proceso político en el que se producen

Aunque la participación puede ocurrir en cualquier momento del ciclo de políticas públicas, es especialmente relevante en las primeras fases; es decir, cuando se define el problema y se incorpora en la agenda pública, y cuando se empiezan a diseñar las soluciones. La colaboración, en cambio, ocurre principalmente en las últimas etapas del ciclo sobre todo (en la implementación y en la evaluación).



El caso

El Foro de Gobierno Abierto es un buen ejemplo del alcance que pueden tener las iniciativas de colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía. Este espacio de diálogo, creado en 2018, cuenta con igual número de representantes de las administraciones públicas y la sociedad civil, y entre sus funciones destacan los debates sobre los compromisos de los Planes de Acción de Gobierno Abierto, el intercambio de ideas para desarrollar iniciativas de gobierno abierto, y la búsqueda de soluciones compartidas sobre estas materias. La estructura está organizada en un pleno, una comisión permanente y grupos de trabajo. Se constituyó mediante la Orden HFP/134/2018, que recoge su organización y funciones, complementada por el acuerdo de modificación de sus normas complementarias de 29 de octubre de 2020.

Más información:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/foro-GA/foro-organizacion.html

Así como en los procesos de participación ciudadana, también podemos desarrollar iniciativas de colaboración en entornos presenciales, digitales o híbridos. Es cada vez más frecuente el uso de las TIC para ayudar en la transformación de nuestras administraciones públicas desde dentro: así, más allá de la entrega de servicios públicos a través de las nuevas herramientas digitales, también se facilita la apertura de las instituciones para que la ciudadanía se convierta en cómplice de las actuaciones públicas. Aunque las TIC pueden ser muy útiles en este sentido, no debemos perder de vista las posibles exclusiones que podemos generar (sobre todo entre personas que no saben cómo usar los dispositivos electrónicos o que no tienen acceso a ellos) y la inversión de tiempo y recursos específicos.

El caso

En 2016, la Diputación Foral de Gipuzkoa aprobó el Plan de Inclusión Social Elkar-EKIN, para mejorar la atención de personas en situación de exclusión social y, entre otros objetivos, mejorar la coordinación entre los sistemas de protección social. Para llevarlo adelante, se ha desarrollado un modelo de gobernanza colaborativa, con la intención de incluir a empresas, organizaciones del tercer sector y ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre la materia.

Se puede consultar más información en este enlace: **https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/-/elkar-ekin-lanean**

Este proyecto se ha actualizado a través de la estrategia Etorkizuna Eraikiz (Construir el Futuro) que tiene una orientación centrada en la anticipación del futuro, en general, pero centrada en proyectos experimentales muy focalizados, en particular.
Aquí también se puede ampliar la información: **https://www.gipuzkoa.eus/es/web/etorkizunaeraikiz/inicio**

Si decidimos hacer uso de las TIC para este tipo de iniciativas, debemos tener en cuenta la influencia que pueden tener en el proceso y los resultados. Investigadores como Veiko Lember, Taco Brandsen y Piret Tõnurist (2019) han elaborado estudios que permiten entender cómo las TIC pueden facilitar la colaboración y, concretamente, la co-producción, pero también los posibles obstáculos y riesgos. Por ejemplo, las tecnologías nos pueden facilitar la **interacción** con empresas, organizaciones sociales y ciudadanía en general, al aumentar el número y la diversidad de personas que pueden participar, incluso si están geográficamente alejadas. También puede incrementar la **motivación** y el **empoderamiento** de muchas personas, si se consideran las facilidades de acceso a las tecnologías y las posibilidades de usar grandes cantidades de datos para personalizar la comunicación con la ciudadanía. Pero, al mismo tiempo, se corre el riesgo de excluir a grupos de personas que no tienen acceso o habilidades para usar estas herramientas digitales, o de enviar el mensaje contradictorio de que no es necesaria la escucha más personalizada de las demandas de la ciudadanía.

Otro aspecto que debemos considerar es la **inversión de recursos**. Por un lado, el uso de las TIC nos permitiría ahorrar recursos (tanto en tiempo como en esfuerzo), porque podemos obtener datos y facilitar la colaboración sin necesidad de trasladarnos físicamente a un sitio concreto. Pero por otro, los entornos presenciales facilitan la participación de personas que no cuentan con los recursos para conectarse a través de herramientas digitales. Es decir, debemos hacer un análisis sobre lo que ganamos y lo que perdemos con el uso de las TIC, en función de los objetivos que nos hayamos trazado.

El caso

En marzo de 2020, en los inicios del confinamiento de la población por la Covid-19, miembros de la **Dirección General de Participación Ciudadana** y el **LAAAB** del **Gobierno de Aragón** arrancaron con el desarrollo de un proyecto que pretendía sumar a una gran cantidad de actores en el diseño e implementación de soluciones para los desafíos de la pandemia. **Frena La Curva** involucró a organismos públicos, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, activistas y ciudadanía en general en una iniciativa de co-producción que fue puesta en marcha en entornos completamente virtuales.

Más información en este enlace: **https://frenalacurva.net/**

Innovación pública

En sociedades cada vez más complejas, con desafíos de difícil solución, necesitamos pensar de una forma diferente y poner en marcha soluciones creativas. La noción de **innovación** ha estado muy presente en las empresas privadas desde hace tiempo, y más recientemente se ha incorporado también en el sector público como una forma de replantear muchas ideas preconcebidas y certezas sobre la acción del gobierno y los asuntos públicos.

Ahora, ¿cómo podríamos conceptualizar la **innovación pública**? Aunque no existe una definición única, podemos afirmar que la innovación pública consiste en el diseño y puesta en marcha de ideas novedosas, que no solo nos permitan la mejora de los procesos dentro de las administraciones públicas, sino que también aporten valor a la comunidad. Hay que destacar que la concepción de novedad puede variar en función del contexto y los criterios que se usen para entenderla. Pero, a grandes rasgos, implica algún tipo de cambio en la forma en la que tradicionalmente se han hecho las cosas.

Cuando diseñamos adecuadamente los proyectos de innovación pública, podemos contribuir con el aumento de la efectividad de las instituciones públicas, el incremento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones, y el enriquecimiento de nuestro trabajo dentro de las administraciones públicas con ideas diferentes que pueden ayudarnos a mejorar servicios públicos y procesos internos.

Aunque existen muchas formas de entender la innovación pública y estrategias para ponerla en práctica, aquí presentamos cuatro **tipos de innovación** que se han analizado en el ámbito académico y en el marco de organismos internacionales:

Innovación en los servicios a la ciudadanía.

Aquí nos referimos a la creación de nuevos servicios públicos o a la mejora de los que ya existen, con el uso de estrategias para la innovación. De esta forma, ofrecemos a la ciudadanía una nueva manera de acceder y hacer uso de los servicios públicos.

Innovación en la gobernanza.

Se trata de la creación de nuevas estructuras para solucionar problemas públicos específicos con la participación de una gran variedad de actores.

Innovación en los procesos internos.

En este caso, hablamos de transformaciones en las estructuras y procesos con los que trabajamos dentro de las administraciones públicas. Implementar innovaciones en las formas y dinámicas de trabajo interno nos ayudará en nuestro quehacer diario, lo que finalmente también traerá beneficios para el resto de la ciudadanía. De esta forma, ofrecemos a la ciudadanía una nueva manera de acceder y hacer uso de los servicios públicos.

Innovación conceptual y cultural.

Ocurre cuando empezamos a usar nuevos conceptos y marcos de referencia para entender los problemas públicos. Si introducimos formas innovadoras de comprender asuntos de interés público, podremos encontrar nuevas soluciones para un determinado desafío.

Existen múltiples alternativas para poner en práctica la innovación pública. Por ejemplo, a través de la convocatoria a desafíos y premios, los *hackathones* y otras actividades intensivas para impulsar la generación de nuevas ideas, el *crowdfunding* y los laboratorios de innovación. Podemos encontrar la inspiración en una gran cantidad de organizaciones que intentan buscar nuevas respuestas y soluciones a problemas que afectan a toda la sociedad.

El dato

En octubre de 2020, la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado aprobó la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, que ofrece una serie de lineamientos para abordar la implementación de iniciativas de innovación en las administraciones públicas.

Se puede consultar el documento en este enlace:
https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf

Factores que influyen en el desarrollo de iniciativas de innovación pública

Al implementar iniciativas de innovación pública, nos estamos embarcando en un proceso complejo, que no siempre llega a buen término. Aunque cada experiencia es particular, un estudio de la OCDE (2020) identificó algunos factores que pueden influir en el desarrollo de este tipo de proyectos. Primero, debemos tener claras las **motivaciones** para desarrollar una iniciativa de este tipo, y también debemos contar con las **posibilidades** reales de llevar estas iniciativas a la práctica. Eso significa que deben estar dadas las condiciones para que los niveles más altos de la organización apoyen estos proyectos. Por otro lado, es necesario que practiquemos la curiosidad y la proactividad para complementar nuestra formación con las **competencias** que necesitamos en este tipo de iniciativas. Finalmente, si tenemos alguna **experiencia previa** que haya sido exitosa, es más probable que tengamos la motivación para volver a dedicar esfuerzos a la innovación.

El caso

El Instituto Andaluz de Administración Pública elaboró la **Innoguía, Guía para innovar en la Junta de Andalucía**, en la que presenta un modelo para impulsar proyectos de innovación en las administraciones públicas. Se desarrollaron talleres con personas empleadas en la Junta de Andalucía para elaborar esta propuesta, que se basa en la metodología del *Design Thinking* y ofrece una hoja de ruta compuesta por tres fases: incubación, definición y ejecución.

Se puede consultar el formato digital de la Guía en este enlace: **https://ws168.juntadeandalucia.es/iaap/guiainnovacion/**

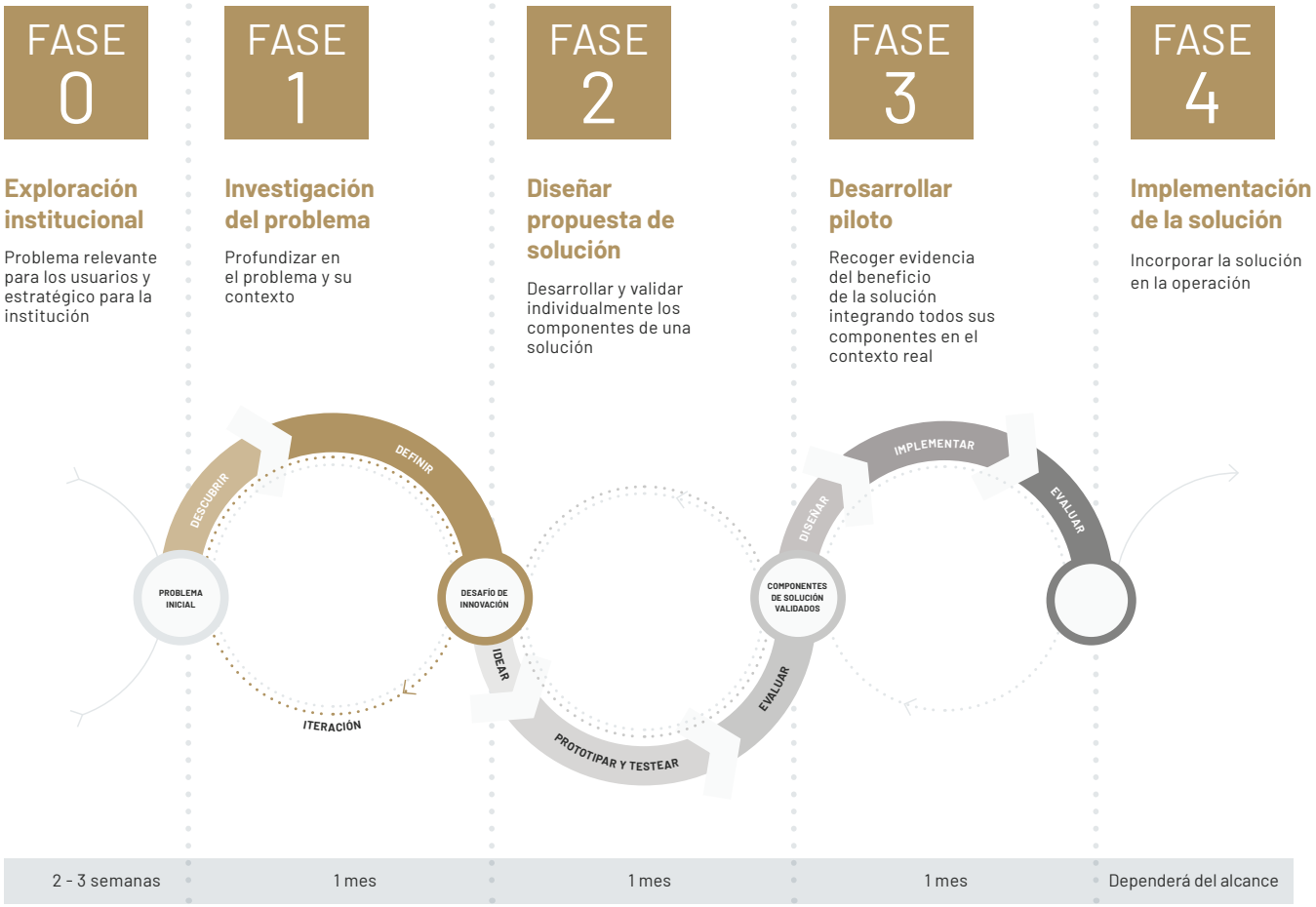
Una vez que hemos decidido implementar una iniciativa de **innovación pública**, debemos entender sus **implicaciones en la práctica**. ¿Qué pasos tenemos que dar para desarrollar este tipo de proyectos? La metodología del Laboratorio de Gobierno de Chile nos puede servir de guía. La propuesta parte del ciclo de políticas públicas, pero incorpora algunos elementos adicionales. En primer lugar, tenemos la **identificación del problema**, en la que debemos sumar las perspectivas de otras organizaciones y de la ciudadanía en general; luego debemos trabajar en la **investigación y generación de las primeras ideas**, para que podamos plantear propuestas novedosas; más adelante, debemos tomar las ideas seleccionadas de la fase anterior y **desarrollar las propuestas** de una manera más concreta; posteriormente, tenemos que **implementar proyectos piloto**, es decir, poner en marcha la propuesta en un lugar determinado y con un grupo limitado de personas para ir probando sus resultados. Una vez que evaluamos el proyecto piloto, **implementamos la iniciativa a gran escala**, para luego **evaluar los resultados** alcanzados en relación con los objetivos y, finalmente, **difundir las lecciones aprendidas** para fomentar el aprendizaje de errores y aciertos.

Si bien planteamos una evolución por etapas, todo este proceso puede ocurrir de una forma no lineal. Es probable que se vayan generando nuevas ideas durante el camino que nos obliguen a plantear otras propuestas, o que se evalúen los resultados a medida que se va implementando y tengamos que empezar de nuevo o alimentar la iniciativa con alternativas diferentes. En el caso de la innovación pública debemos aceptar la presencia de una buena dosis de incertidumbre.

El caso

La OCDE ha desarrollado una iniciativa atractiva para hacer frente a la incertidumbre en proyectos de innovación: los denominados **portafolios de innovación**. Se trata del manejo de iniciativas de innovación a través de portafolios de gestión, que permiten distribuir los recursos en diferentes iniciativas para reducir el riesgo de pérdidas. Sería una especie de portafolio de inversiones, que se usa para diversificar la forma en la que se invierte el dinero, pero con el caso de las iniciativas de innovación pública.

Se puede consultar más información en este enlace:
https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/10/OECD-Innovation-Facets-Brief-Innovation-Portfolios-2021.pdf



Fuente: Laboratorio de Gobierno de Chile

Laboratorios de innovación pública

Los **laboratorios de innovación pública** son estructuras, desarrolladas usualmente por iniciativa del sector público, para poner en marcha proyectos de innovación que nos permitan solucionar problemas públicos. En estos espacios se promueve la creatividad, el ensayo y el error, la colaboración y la generación de soluciones compartidas, con la participación de personal del sector público, investigadores/as, desarrolladores/as y otros profesionales. Dimitri Schuurman y Piret Tõnurist (2016) los definen como *"islas de experimentación"*, mientras Michael McGann, Jenny Lewis y Emma Blomkamp (2018) los consideran como los *"espacios más vibrantes"* del sector público en la actualidad.

Dada su naturaleza experimental, los laboratorios de innovación son de difícil clasificación, pero sí podemos señalar algunas características comunes que nos permiten identificar este tipo de estructuras. Un informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, de 2016, incluye las siguientes:

Se trata de estructuras que nos permiten **internalizar el riesgo de la gestión del cambio**. Es decir, aquí tenemos flexibilidad para probar, equivocarnos y volver a empezar, algo que sabemos que no es tan común en las administraciones públicas.

Son espacios para implementar **metodologías de experimentación**, proyectos piloto y evaluación de impacto. Estas estructuras tienen las capacidades y recursos económicos y profesionales para diseñar y ejecutar este tipo de iniciativas.

Cuentan con **equipos de profesionales mutidisciplinares** que conocen sobre análisis de datos y tecnologías digitales, algo que nos puede resultar muy útil para definir los problemas y para el propio diseño de los prototipos y propuestas concretas.

Son espacios de colaboración con **actores externos al sector público**. Nos permiten la creación de redes más allá de las fronteras de nuestras administraciones públicas.

Contribuyen con la **generación de espacios colaborativos de innovación en otras estructuras de las administraciones públicas**, a través de cursos de formación, acompañamiento y otras actividades.

El caso

HazLab es un laboratorio digital para generar soluciones innovadoras en materia de participación ciudadana. Se trata de un punto de encuentro para el desarrollo de proyectos de innovación pública, que ha sido financiado por el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, como parte del proyecto "Gobierno Abierto Inclusivo en entorno digital", y está siendo utilizado por la Comunidad de Prácticas de Participación del Foro de Gobierno Abierto

Más información: **https://hazlab.es/**

El reto

Reflexiona sobre algún servicio público que se ofrece a la ciudadanía. ¿En qué crees que debería mejorar?

Ahora piensa si la colaboración y la innovación pueden contribuir con ese proceso de mejora:

- ¿De qué manera podría ayudar o enriquecer ese proceso?
- ¿Qué actores crees que deberían estar incluidos en la iniciativa de colaboración y por qué?
- ¿Qué actores de la sociedad civil invitarías para formar parte de una dinámica de colaboración basada en un laboratorio de innovación?

Para saber más

01

Estrategia Europea de Interoperabilidad.

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0134&from=LT

02

Declaración de la OCDE sobre innovación en el sector público.

https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Declaraci%C3%B3n-Espanol.pdf

03

Observatorio de Innovación en el Sector Público de la OCDE.

https://oecd-opsi.org/

04

Compromiso de Andorra sobre Innovación para el Desarrollo Sostenible.

https://www.segib.org/wp-content/uploads/Compromiso-Innovacion-ES.pdf

05

Gobierno Abierto, innovación pública y colaboración ciudadana (INAP).

https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512539

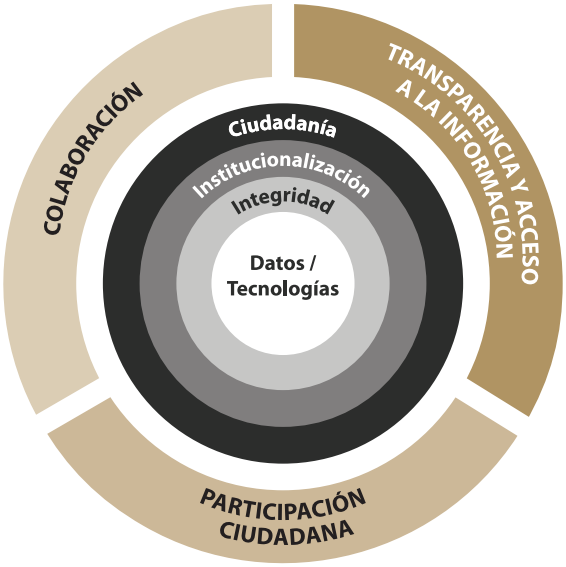
06

Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias (FEMP).

http://femp.femp.es/files/3580-1935-fichero/INNOVACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20EN%20EL%20%C3%81MBITO%20LOCAL.pdf

Ejes transversales de la Administración Abierta

El **Modelo de Ejes de la Administración Abierta** que hemos desarrollado en esta Guía no solo está compuesto por los tres elementos fundamentales que hemos explicado anteriormente (**visión**, **voz** y **valor**), sino también por otros cuatro aspectos transversales: la integridad pública, los datos y la tecnología, la ciudadanía y la institucionalización. Sin la incorporación de estos factores, nos resultará muy difícil implementar iniciativas en cualquiera de los tres ejes siguiendo los lineamientos de la Administración Abierta. A continuación, explicaremos cada uno de ellos.



Integridad pública

Es imposible avanzar hacia una administración más abierta, en consonancia con la perspectiva que hemos presentado en esta Guía, si no tomamos en cuenta la importancia de la integridad. Se trata de un aspecto transversal a todas nuestras acciones en el ámbito público, que contribuye con el aumento de la confianza en las instituciones y el fortalecimiento de la democracia. La integridad no es una novedad del modelo de Administración Abierta: las personas que trabajamos en las administraciones públicas ya entendemos la necesidad de actuar con integridad en nuestras actividades diarias. A continuación, explicaremos de qué se trata la integridad pública y cómo podemos incorporarla como un componente central y transversal en la práctica de la Administración Abierta.

¿Qué es la integridad pública?

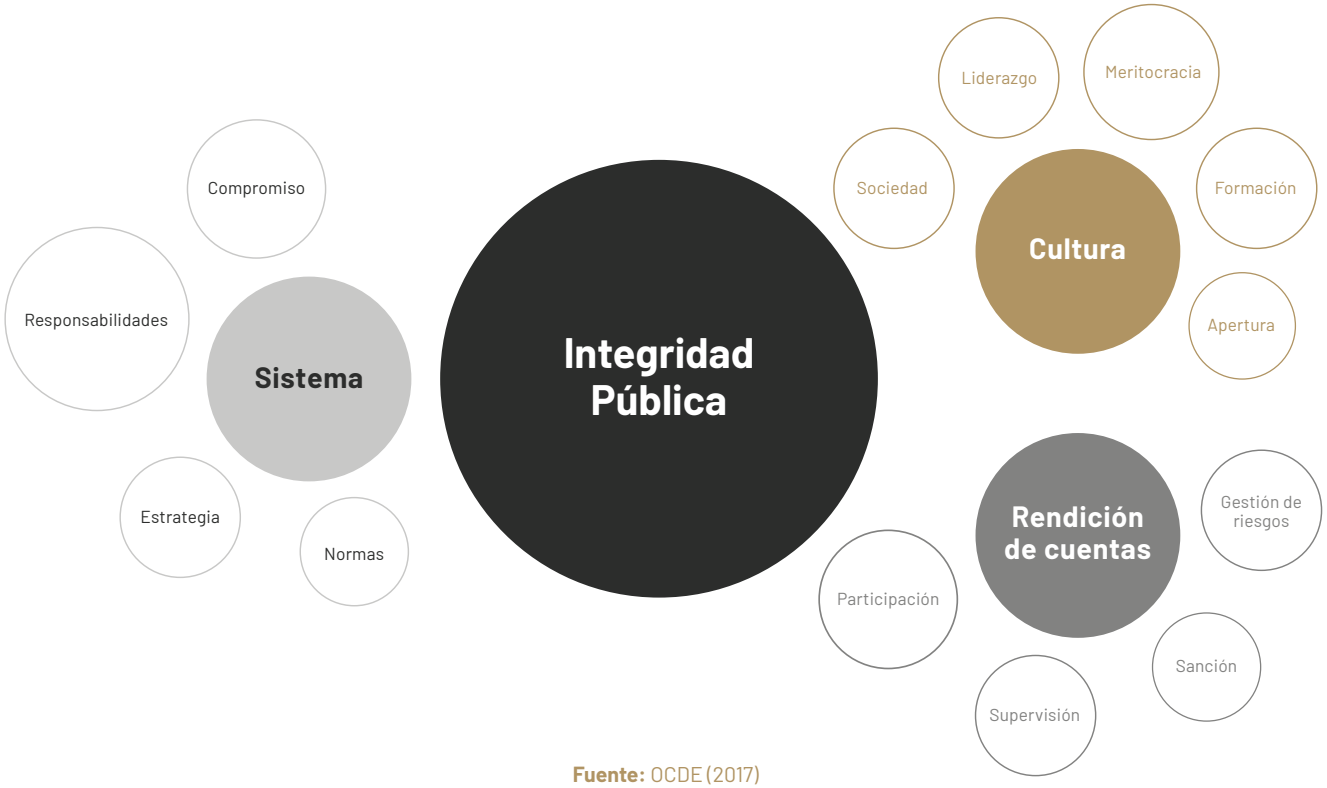
En prácticamente cualquier profesión, existen unos **valores y principios** que deben guiar las actuaciones de quienes desempeñan sus funciones. El caso de quienes trabajamos en las administraciones públicas no es la excepción. El politólogo Manuel Villoria (2011) destaca que la **ética** de las personas empleadas públicas se basa en el **principio del servicio público**, por lo que la integridad consistiría en actuar diariamente en consonancia con ese principio. Si damos prioridad a otros intereses, nos estaríamos alejando de la integridad.

La Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública sirve de inspiración al definir la integridad pública como "*la alineación consistente con, y el cumplimiento de, los valores, principios y normas éticos compartidos, para mantener y dar prioridad a los intereses públicos, por encima de los intereses privados, en el sector público*" (OCDE, 2020, p.19). Se entiende, además, que la integridad debe ser un pilar fundamental de las instituciones públicas: no sólo permite hacer frente a la corrupción, sino que también contribuye con el bienestar de las personas y las sociedades.

Desde un punto de vista práctico e individual, el ejercicio de la integridad implica tres pasos, como señala Manuel Villoria (2011). Primero, debemos **ser conscientes del denominado bien interno de nuestro trabajo**, es decir, el servicio público. Segundo, debemos **identificar los valores** que son congruentes con ese principio (como la imparcialidad, la eficacia, la transparencia, la legalidad y otros). Y tercero, tenemos que **poner en práctica la virtud de la integridad**: actuar en nuestro trabajo diario de manera coherente con esos valores.

Si consideramos el panorama más amplio, vale la pena destacar la estrategia propuesta por la OCDE en su **Recomendación sobre Integridad Pública**. Se trata de una visión compuesta por tres elementos: un sistema coherente y completo, una cultura de integridad y unas políticas eficaces de rendición de cuentas (ver el documento de la Recomendación en este enlace: **https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf**).

Cada uno de los tres elementos mencionados (sistema, cultura y rendición de cuentas) está compuesto por una serie de componentes (ver Figura). Siguiendo a la OCDE, su puesta en práctica debería atender, sobre todo, a tres ámbitos clave de la acción pública: (1) evitar la **captura de las políticas públicas** para mejorar los procesos de adopción de decisiones, (2) transparentar la **contratación pública** para que también contribuya a la prosperidad social y económica y (3) mejorar los **proyectos de infraestructura pública** para convertirlos en productivos y libres de malas prácticas.



Fuente: OCDE (2017)

El caso

En los próximos seis años, España recibirá 140.000 millones de euros como parte de los fondos **Next Generation EU**, procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Comisión Europea. Para contribuir con la gestión adecuada de esa cantidad, el Ministerio de Hacienda y Función Pública aprobó, en septiembre de 2021, dos órdenes ministeriales (Orden HFP/1030/2021 y Orden HFP/1031/2021) que definen las medidas antifraude que deben poner en marcha todas las entidades encargadas de ejecutar o tomar decisiones sobre esos fondos en el sector público estatal, autonómico y local. Entre las medidas de prevención, se destaca el fomento de la cultura ética y de los valores como *"la integridad, objetividad, rendición de cuentas y honradez"*, así como el desarrollo de códigos de conducta y acciones de formación para el funcionariado. Se destaca, de esta forma, la importancia de la integridad y la ética pública en el desarrollo de nuestro trabajo dentro de las administraciones públicas. Todo lo anterior se fundamenta en un procedimiento adecuado de información sobre el seguimiento del cumplimiento de hitos y objetivos y ejecución presupuestaria y contable de todas las medidas, así como en un mecanismo de gobernanza (fijado en el Real Decreto-ley 36/2020) que se centra en facilitar la adopción de decisiones y consolidar el control y auditoria de los fondos.

Más información en estos enlaces:
https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/300921-hacienda_prtr.aspx
https://planderecuperacion.gob.es

Orden HFP/1030/2021:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-15860

Orden HFP/1031/2021:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-15861

El dato

Un recurso muy útil para promover la integridad en las administraciones públicas es la Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, publicada en 2022 por el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado. El documento ofrece algunas definiciones conceptuales; una herramienta de evaluación de riesgos; una serie de herramientas y bases de datos para contribuir con la detección de los conflictos de interés, el fraude y la corrupción; un modelo para presentar denuncias ante la Fiscalía Europea, y otros recursos de interés.

Más información: **https://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/pap/es-ES/Documents/20220224GuiaMedidasAntifraude.pdf**

Incorporando la integridad pública en el modelo de Administración Abierta

Como hemos visto, la práctica de **comportamientos íntegros** debe ser un **asunto cotidiano** en las administraciones públicas. No se trata de controles o restricciones excesivas que puedan limitar nuestro trabajo. Es, más bien, una forma de pensar y actuar en el ámbito público, que no solo nos permitirá ser coherentes con los valores de nuestra función, sino que también nos guiará en el diseño e implementación de iniciativas de Administración Abierta. ¿Por qué? Porque si interiorizamos el principio del servicio público y trabajamos en consonancia con él, centraremos aún más nuestra atención en promover la transparencia, la participación y la colaboración. Asumiremos la importancia de los ejes de visión, voz y valor para cumplir nuestros objetivos como servidores públicos en sociedades cada vez más demandantes y complejas. En definitiva, si no actuamos con integridad, entonces la transparencia, participación y colaboración se quedarán en promesas vacías. Es la integridad la que nos permitirá el desarrollo de iniciativas de Administración Abierta que realmente tengan a la ciudadanía en el centro.

El dato

La integridad es uno de los cuatro grandes objetivos que propone el **IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024**. El primer compromiso (compromiso 5 del Plan) es la implementación de Sistemas Preventivos de Integridad Pública, que respondan a las demandas actuales de la sociedad. Para conseguirlo, se plantean cuatro líneas de acción: (1) el diagnóstico y la mejora de los sistemas de integridad que ya existen; (2) la regulación de un registro de lobbies y de las relaciones que tienen los grupos de interés con quienes se desempeñan en las instituciones públicas; (3) la actualización de la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, para adaptarla a los retos y necesidades actuales de las administraciones; y (4) el refuerzo de la integridad en aspectos concretos como la inteligencia artificial.

El segundo compromiso relacionado con la integridad (compromiso 6 del Plan) se refiere a la protección de los denunciantes y, concretamente, se propone la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE.

Se puede consultar más información en este enlace: **https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf**

Se puede hacer seguimiento de las actividades del IV Plan de Acción en este enlace: **https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA/seguimiento_C6.html**

De una forma práctica, se han desarrollado varias **herramientas** para implementar la integridad, que son útiles desde la perspectiva de la Administración Abierta. Entre ellas están los **códigos de conducta y buenas prácticas y/o códigos éticos**, en los que se definen los principios y valores que deben regir las actuaciones de quienes estamos al servicio de las administraciones públicas.

La historia

Los **códigos de conducta** en el sector público se han desarrollado de una manera intensa desde las últimas décadas del siglo XX. Su impulso definitivo se produce con el trabajo de la OCDE en la década de 1990. Esta organización promovió su extensión en las administraciones públicas de diferentes países, si bien todavía se trata de una de las áreas emergentes dentro de las dinámicas de Administración Abierta.

Códigos éticos y de conducta en el sector público:
https://www.oecd.org/mena/governance/observatoryonethicscodesandcodesofconductinoecdcountries.htm

Código de conducta de la OCDE:
https://www.oecd.org/legal/Code_of_Conduct_OECD_2017.pdf

Las **oficinas antifraude** también contribuyen con el impulso de la integridad pública. Se trata de organismos de supervisión que, por lo general, trabajan en la **investigación** de casos de corrupción, pero que también desarrollan labores de **prevención**. Hay que destacar que en España se creó en 2018 la **Red Estatal de Oficinas y Agencias Antifraude**, con la finalidad de compartir experiencias, información y estrategias sobre los asuntos de su competencia. Ese esfuerzo por la unificación de criterios permite también avanzar hacia la consolidación de la cultura de la integridad en nuestras administraciones públicas.

También es importante mencionar a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, que forma parte del Ministerio Fiscal e investiga casos de corrupción de especial trascendencia, y delitos económicos cometidos por grupos organizados que no estén siendo investigados por otras fiscalías.

El dato

Actualmente existen diferentes agencias antifraude, en varios niveles de gobierno (estatal, autonómico y local), en el ámbito español. Dentro de la Administración General del Estado, destaca la labor de la **Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)**, que integra el **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude**, órgano de colaboración con la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)**. A su vez, la **Red Estatal de Oficinas y Agencias Antifraude** se encontró dentro del **VI Congreso Internacional de Transparencia el 29 de septiembre de 2021**. A nivel europeo, también se ha constituido la **Red de Autoridades Europeas de Integridad y Alertadores** (NEIWA en sus siglas en inglés), constituida por 26 autoridades de 20 estados miembros.

Más información disponible en este enlace de la **Oficina Antifraude de Cataluña/Oficina Atifrau de Catalunya**:
https://antifrau.cat/sites/default/files/Documents/Premsa/rome-declaration-neiwa.pdf

Otro elemento indispensable en el sistema de integridad de España es la **Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas**, que impide el ejercicio de actividades que puedan interferir con el desempeño de las funciones dentro de las administraciones públicas. Se trata de un esfuerzo para evitar los posibles conflictos de interés, a la vez que se exige "*un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vida pública y la eficacia de la Administración*" (Preámbulo de la ley). Pese a que se trata de una buena base, desde el Ministerio de Hacienda y Función Pública se ha desarrollado en 2021 una consulta pública para modificar esta ley y adecuarla a estándares más exigentes, en el marco de los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024, cuyo **resumen** se encuentra disponible en la web.

También hay que destacar el Estatuto Básico del Empleado Público (Real Decreto Legislativo 5/2015), que, entre otras cosas, establece los principios básicos de actuación de las personas empleadas públicas: "objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres" (artículo 52). La **Ley 3/2015**, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, también forma parte de la normativa básica en esta materia. Del mismo modo, la Oficina de Conflicto de Intereses tiene un rol fundamental en la gestión de los procedimientos de compatibilidades del personal público.

El reto

Identifica qué mecanismos existen en tu administración para impulsar la integridad pública. Explora en la web de tu organización (tanto externa como la intranet) si existen códigos éticos, mapas de riesgos, canales de denuncias y otros mecanismos. ¿Crees que se deberían desarrollar, modificar o actualizar? Si es así, ¿de qué manera?

Datos y tecnologías

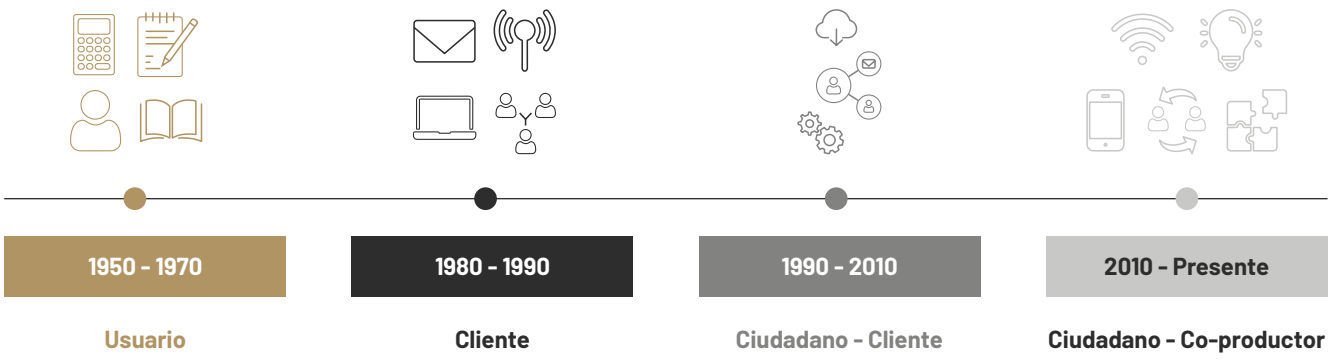
Los **datos** y las **tecnologías** son elementos fundamentales para la puesta en práctica de la Administración Abierta. En primer lugar, los datos son la materia prima con la que contamos en los gobiernos y las administraciones públicas. La disposición de los datos no solo es fundamental para el desarrollo de políticas públicas en general, sino también para el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información pública (*eje visión*). El uso de los datos puede contribuir también con la formulación y puesta en marcha de iniciativas de participación (*eje voz*) y colaboración (*eje valor*) que se adecúen a las realidades de cada contexto. Al mismo tiempo, debemos prestar atención al uso cada vez más extendido de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) en las administraciones públicas. La digitalización ha impulsado cambios profundos en el quehacer y funcionamiento de las instituciones públicas, y puede ser aliada en el desarrollo de la Administración Abierta. En esta sección, explicaremos la evolución del uso de las TIC en las administraciones públicas, la importancia de los datos públicos abiertos, y la incorporación de estos elementos en el modelo de Administración Abierta.

Evolución del uso e impacto de las TIC en el sector público

La importancia cada vez más creciente del mundo digital ha impulsado una evolución en el uso de las TIC dentro de nuestros gobiernos y administraciones públicas. Las TIC han ido incrementando su papel de mediación en nuestra relación con la ciudadanía. Ahora bien, ¿cómo se ha desarrollado esa evolución en el uso de las TIC? Un estudio de J. Ignacio Criado (2016) presenta cuatro etapas. Primero, **entre 1950 y 1970**, tenemos una administración tradicional, que desarrolla sus actividades y presta servicios de forma analógica. Las tecnologías que existían entonces se usaban, principalmente, para la automatización de procesos y tareas de las personas empleadas públicas. Más adelante, **entre 1980 y 1990**, empieza a extenderse el uso de los microordenadores dentro de las instituciones públicas, por lo que los empleados comienzan a formarse y a utilizar herramientas como las hojas de cálculo y los procesadores de texto. Con la generalización de Internet y la web a finales de los años noventa, se da una transformación muy importante: no solo se extiende el uso de las TIC en los procesos dentro de las organizaciones, sino que se abre la oportunidad para una relación más cercana con la ciudadanía mediante una presencia digital del sector público.

A partir del cambio de siglo se va consolidando la noción de administración electrónica: empiezan a tener más protagonismo los servicios electrónicos en sustitución de los trámites en papel y, en línea con nuevos paradigmas en la gestión pública, se comienza a promover una visión más abierta y colaborativa de las tecnologías a disposición de gobiernos y administraciones públicas.

Desde 2010 hasta la actualidad se ha avanzado de forma masiva hacia la incorporación de las administraciones públicas en sociedades cada vez más interconectadas, gracias al uso de redes sociales, plataformas digitales de participación y otras herramientas tecnológicas para innovar. Quienes trabajamos en las administraciones públicas estamos ante el reto de incorporar estas nuevas herramientas en nuestro quehacer diario y en la entrega de servicios públicos a sociedades que exigen una atención cada vez más personalizada y eficiente. De hecho, uno de los retos más importantes consiste en que la digitalización completa de las administraciones públicas se realice en clave de Administración Abierta, permitiendo que la ciudadanía pueda desarrollar su potencial colaborador dentro de los ejes de visión, voz y valor.



El dato

El **Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021-2025)** cuenta con una inversión pública de 2.600 millones de euros, de los que 600 millones se orientan a las administraciones de las comunidades autónomas y entidades locales. Entre las medidas clave del plan, cabe destacar la creación de una factoría de apps públicas, la promoción de la administración en un clic, así como la creación de un laboratorio de innovación pública "*para mejorar la experiencia en el diseño y uso de los servicios públicos digitales a través de la participación ciudadana, la creación colaborativa y la innovación en servicios públicos*".

Más información:
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html#.YhynpyOrxpR

Los datos públicos abiertos

Los datos públicos abiertos son aquéllos que generamos desde el sector público y que se encuentran disponibles en formatos abiertos y reutilizables para que los use cualquiera. De acuerdo con la OCDE (2013), este concepto está formado por dos aspectos de los datos: "**públicos**", es decir, información que producimos y gestionamos desde los organismos públicos, y "**abiertos**", lo que significa que la información se puede usar, reutilizar y distribuir sin restricciones, con el único compromiso, en algunos casos, de citar la fuente original.

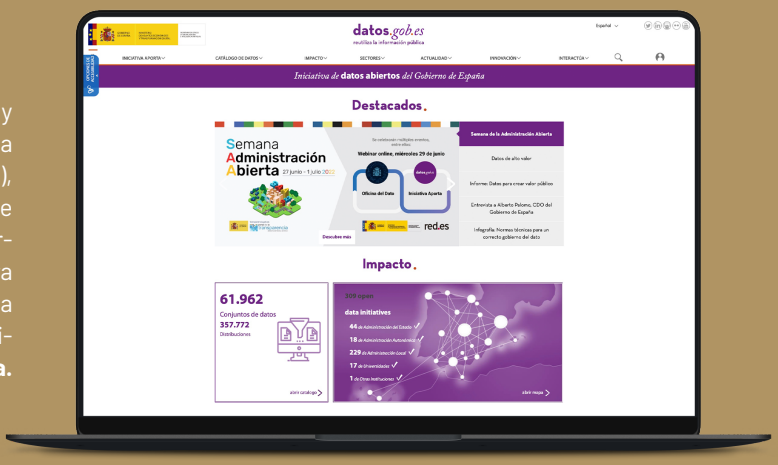
Fuente: datos.gob.es

El nuevo **poder de los datos** reside en su valor social, económico y hasta político-administrativo, que se deriva de su puesta a disposición y compartición. No cabe duda de que el elemento diferencial actual de los datos se relaciona con su volumen (gran cantidad disponible), variedad (diversidad de fuentes), velocidad (de transmisión) y veracidad (incremento de su calidad). Dentro del sector público lo anterior se complementa con el hecho de que los datos se crean y se recopilan gracias al dinero público, de manera que tenemos la responsabilidad de compartirlos con la ciudadanía en general. De esta forma, estaremos poniendo esta información al servicio de una amplia **comunidad de personas interesadas**, incluyendo empresas, periodistas, académicos, docentes, estudiantes, gestores, etc. Todos esos actores pueden utilizar los datos públicos abiertos para conocer más detalles sobre determinadas políticas públicas, ayudarnos a idear nuevos servicios públicos, proponer servicios públicos innovadores o, incluso, inspirarse para generar nuevas ideas de negocio con valor económico.

Así como veíamos en el apartado dedicado a la transparencia (ver Parte 2), en este caso también es importante ponderar los límites a la apertura y reutilización de los datos, considerando la normativa española y europea sobre protección de datos personales.

El caso

Los portales de datos públicos abiertos permiten almacenar y compartir los datos generados por el sector público. España cuenta con el portal **Datos.gob.es** (**https://datos.gob.es/**), que cuenta con más de 55.000 conjuntos de datos que se pueden consultar por categorías temáticas. Este portal forma parte de la **Iniciativa Aporta**, la estrategia nacional para impulsar la apertura de los datos en el sector público, en la que se siguen los lineamientos europeos. Este caso se inscribe dentro del portal oficial de datos europeos (**https://data.europa.eu/es**).



La historia

En el año 2007, la empresa O'Reilly Media y la organización no gubernamental Public.Resource.Org, con el patrocinio de Google, Yahoo y Sunlight Foundation, convocaron a 30 personas interesadas en gobierno abierto para conformar el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto. Reunidos en Sebastopol, California, los asistentes definieron los 8 principios básicos de los datos públicos abiertos: los datos deben ser: completos, primarios, oportunos, accesibles, legibles por máquina, sin discriminación, sin propietarios, y de licencia abierta.

Más adelante, en 2015, se creó la **Carta Internacional de Datos Abiertos**, una iniciativa en la que participan más de 150 gobiernos y organizaciones, con el objetivo de impulsar políticas de datos abiertos de acuerdo con una serie de principios comunes.

También en el caso español, hay que resaltar los desarrollos legislativos para impulsar la reutilización de información y documentos públicos, como la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de información del sector público, modificada recientemente por la Transposición de la Directiva (UE) 2019/1024, de 16 de noviembre del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público.

Adicionalmente, debemos mencionar el Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en varias materias, entre las que se incluyen los datos abiertos y reutilización de la información en el sector público (ver: **https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-20471**).

Los datos y las TIC en el modelo de Administración Abierta

La combinación de datos públicos abiertos y TIC ha supuesto una transformación de nuestros gobiernos y administraciones públicas. No es de extrañar, entonces, que tengan un impacto en las iniciativas de transparencia, participación y colaboración, en el marco del modelo de Administración Abierta.

En primer lugar, con el uso de los datos públicos abiertos, podemos promover la **transparencia y la rendición de cuentas**, que son aspectos esenciales del eje visión. Si nos preocupamos por compartir datos en formatos abiertos y reutilizables, la ciudadanía podrá conocer más detalles sobre las actividades que desarrollamos en el sector público. Si, además, usamos estrategias de visualización de datos, podemos contribuir con la comprensión de los datos y con la comunicación de nuestra información en un lenguaje claro y comprensible. También podremos impulsar la **participación ciudadana y la colaboración** (*ejes voz y valor*): la información contribuye con el empoderamiento de la ciudadanía, algo que nos resultará muy útil cuando promovamos iniciativas en las que busquemos el trabajo conjunto con otros actores externos. También debemos considerar que, si publicamos la información siguiendo los principios de los datos abiertos, la ciudadanía podrá contar con la materia prima para pensar en ideas creativas y soluciones innovadoras para problemas públicos. A modo de ejemplo, las redes sociales digitales se han convertido en nuevos espacios para ofrecer información (transparencia), escuchar de forma inteligente (participación) y co-crear servicios públicos (colaboración).

El caso

El perfil de la **Policía Nacional** en la plataforma social Twitter (**@policia**) es un ejemplo de un uso avanzado de las TIC con una lógica colaborativa. Durante los últimos años ha demostrado cómo se puede dar a las redes sociales digitales un uso de servicio público. Actualmente, cuenta con más de 3 millones y medio de seguidores y con un modelo de relación cercano y orientado a fomentar una comunidad, facilita información de servicio público sobre prevención y seguridad, pero además solicita a la ciudadanía colaborar, transformándose en una plataforma de co-producción de servicios públicos.

Durante los últimos años, la presencia en plataformas sociales se ha extendido a otras como *Telegram* o *TitTok*.

Los **usos** más recientes e **innovadores de las TIC** en las administraciones públicas se conectan de una forma importante con los principios del modelo de Administración Abierta que exponemos en esta Guía. Como hemos señalado anteriormente, en las administraciones públicas hemos pasado de una utilización muy puntual de las tecnologías, especialmente para la automatización de procesos internos, a un uso cada vez más extendido en nuestra relación con la ciudadanía. Las TIC nos permiten el impulso de la **transparencia**, principalmente, por las posibilidades que nos ofrecen para publicar información en la web sobre las actividades que desarrollamos en el ámbito público. Pero es cada vez más frecuente el uso de las herramientas digitales para la implementación de iniciativas de **participación y colaboración**, que pueden ponerse en marcha a través de formatos enteramente virtuales o, incluso, híbridos. Como hemos explicado en apartados anteriores, en este caso se nos presentan nuevos retos. Por ejemplo, las posibles exclusiones de personas que no tienen acceso o habilidades para el uso de las TIC, y el desempeño de nuestras funciones, sin perder de vista los valores de las administraciones públicas, en sociedades cada vez más digitalizadas.

El dato

El documento de la **Agenda Digital, España Digital 2025,** contiene líneas estratégicas para impulsar la transformación digital del país, como una "palanca" para la reducción de las desigualdades, el crecimiento económico y el aumento de la productividad. Entre los 10 ejes estratégicos, se incluye el impulso de la digitalización de las administraciones públicas y el avance hacia una economía del dato (ver más información: **https://avancedigital.mineco.gob.es/programas-avance-digital/Paginas/espana-digital-2025.aspx**).

Como parte de esta estrategia, en 2020 se creó la Oficina del Dato (que forma parte de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial), con el propósito de diseñar, coordinar y hacer seguimiento de un "modelo de referencia arquitectónico para fomentar la recolecta, gestión e intercambio de datos públicos", como se destaca en su página web (**https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/oficina-del-dato/Paginas/oficina-del-dato-se-digitalizacion-ia.aspx**). Es importante señalar que, con esta acción, se da cumplimiento a una de las actividades de la iniciativa 5.4 del IV Plan de Gobierno Abierto, relacionada con la integridad pública y la inteligencia artificial.

¿Y cuáles son las oportunidades para el futuro? Con la difusión cada vez más amplia de las TIC basadas en **algoritmos** e **inteligencia artificial** debemos repensar muchas de nuestras ideas preconcebidas sobre las dinámicas de los gobiernos y administraciones públicas. Ante este escenario, se abren nuevas posibilidades para generar cambios trascendentales con el uso de estas herramientas tecnológicas para profundizar aún más la práctica de la Administración Abierta. No es casual que se esté generalizando la adopción de asistentes virtuales (*chatbots*) en la atención ciudadana o diferentes sistemas predictivos para mejorar las decisiones públicas en áreas como contratación pública, salud, educación, defensa, seguridad o tributos. Al mismo tiempo, también se vislumbran desafíos éticos y de gobernanza que será necesario acometer desde los principios de apertura y colaboración (por ejemplo, en relación con la protección de datos personales y la privacidad de las personas o la igualdad de oportunidades y la reducción de sesgos).

El reto

Identifica si en la administración en la que trabajas existe un portal de datos abiertos.

- ¿De qué manera ha cambiado la forma en la que se utilizan las TIC en tu unidad o departamento?
- ¿Cómo puede perfeccionarse el uso de estas herramientas para prestar un mejor servicio?
- ¿Qué colectivos crees que pueden quedar excluidos por la brecha digital en el acceso a los servicios que presta tu unidad?
- ¿Qué medidas crees que se pueden adoptar para reducir el riesgo de exclusión

Ciudadanía

El enfoque de la Administración Abierta pretende transformar la relación entre la **ciudadanía** y los gobiernos y administraciones públicas. En este sentido, un componente indispensable de la ecuación es la ciudadanía. ¿Cómo podemos concebir a la ciudadanía en este modelo de Administración Abierta? ¿Cuáles son los retos en un contexto marcado por la digitalización? A continuación, explicaremos la evolución del concepto de ciudadanía y la forma en la que podemos enmarcar estas definiciones en el modelo de Administración Abierta que presentamos en esta Guía.

El concepto de ciudadanía

En términos generales, una **persona ciudadana** es aquella "*considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometida a sus leyes*" (RAE). En este caso, cuando hablamos de ciudadanía, no solo nos referimos a los/as nacionales, sino a todas las personas que residen en el territorio español, incluyendo a quienes mantienen la nacionalidad de otros países. Sabemos que el ejercicio de la ciudadanía es un asunto complejo y que, dependiendo del enfoque que sigamos, podemos entenderlo de distintas maneras. Desde el punto de vista de quienes trabajamos en las administraciones públicas, estas definiciones son importantes porque pueden guiar nuestras decisiones y acciones en el ámbito público. No es lo mismo diseñar una política pública si consideramos que la ciudadanía tiene un rol más activo o más pasivo. En este sentido, de acuerdo con los estudios de algunos especialistas, como Alejandro Ramos (2017) y Alejandra Naser, Alicia Williner y Carlos Sandoval (2021), podemos identificar dos perspectivas principales para entender el concepto de ciudadanía y su evolución.

En primer lugar, tenemos a la **ciudadanía pasiva:** la participación en los asuntos públicos estaba limitada a las elecciones, y las instituciones, por su parte, se debían comprometer a proveer los servicios públicos para atender las necesidades de la población. Más adelante, a finales del siglo XX y principios del XXI, con los movimientos sociales y las nuevas formas de organización de la ciudadanía, se empezó a entender que el ejercicio de la ciudadanía debía ser más activo y plural, incluyendo el derecho a dar su opinión y contribuir con el desarrollo de las políticas públicas y la toma de decisiones en el ámbito público (**ciudadanía activa**). Este aspecto es esencial para comprender el papel de la ciudadanía como ingrediente central del modelo de Administración Abierta que se presenta en esta Guía, sobre todo, porque supone una nueva manera más horizontal y equilibrada de entender la relación entre quienes gobiernan y quienes son gobernados.

¿Hacia una ciudadanía digital?

Podemos asumir que las más recientes **TIC** han contribuido a **transformar** las **dinámicas sociales** y los procesos de las propias administraciones públicas. Entonces debemos pensar en las implicaciones que tienen estas nuevas realidades para el ejercicio de la ciudadanía. Es cierto que las TIC pueden potenciar las dinámicas que ya existen en la sociedad. Es decir, si en nuestra administración tenemos interiorizada la idea de que la ciudadanía debe participar activamente en la definición e implementación de políticas públicas, entonces, en principio, el uso de las tecnologías irá hacia esta misma dirección.

Pero también se plantean **nuevos retos** a medida que va aumentando el peso de los **entornos digitales**. Por ejemplo, desde las administraciones públicas se están usando cada vez más las herramientas tecnológicas para proveer servicios y garantizar el disfrute de los derechos, por lo que el ejercicio de la ciudadanía depende en buena medida del acceso y capacidades de uso de estas herramientas. En este sentido, autores como Karen Mossberger, Caroline J. Tolbert y Ramona S. McNeal (2008) plantean la necesidad de pensar en una **ciudadanía digital**, que implica el uso frecuente de la tecnología "*para obtener información política que permita cumplir con el deber cívico y para obtener un beneficio económico*" (p. 2). Si lo entendemos de esta forma, debemos pensar en estrategias para impulsar el uso, el acceso y las capacidades para un ejercicio de la ciudadanía digital en igualdad de condiciones, para así reducir cada vez más la brecha digital que afecta a varios sectores de la población.

El caso

La **Carta de Derechos Digitales de España**, presentada en julio de 2021, ofrece una hoja de ruta para garantizar los derechos de la ciudadanía en los entornos digitales. Este documento no tiene carácter normativo, sino que sirve de marco de referencia para adaptar los derechos a los desafíos de las realidades digitales. Se plantean seis categorías de derechos: libertad, igualdad, participación y conformación del espacio público, entorno laboral y empresarial, derechos digitales en entornos específicos, y garantías y eficacias.

Se puede consultar más información en este enlace: **https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf**

La ciudadanía en la Administración Abierta

Para que podamos desarrollar iniciativas de Administración Abierta, debemos situar a la **ciudadanía en el centro**. Será imposible impulsar la transparencia, la participación y la colaboración si no involucramos de una manera activa a la ciudadanía. Para que pueda existir la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, debe existir una ciudadanía interesada en conocer los asuntos públicos. Al mismo tiempo, si pensamos constantemente en el bienestar de la ciudadanía, nos esforzaremos en ofrecer la información en un lenguaje claro y accesible, y en brindar datos en formatos abiertos y reutilizables.

Por otro lado, las iniciativas de **participación y colaboración** requieren que la ciudadanía esté implicada de una manera directa. Por eso, debemos preocuparnos constantemente por atraer a las personas ciudadanas a título individual, así como al sector privado y organizaciones sociales, para que formen parte de la mejora de los procesos de toma de decisiones y el diseño e implementación de políticas públicas. El reto que tenemos por delante es ampliar cada vez más el espectro de influencia, involucrar a una mayor diversidad de actores y colectivos, y pensar en estrategias para lidiar contra la exclusión, sobre todo, en las esferas digitales.

El reto

Pensando en el quehacer diario de la administración en la que trabajas y de los servicios que proporciona:

- ¿Existen cauces para que la ciudadanía participe (encuestas de satisfacción, buzones de sugerencias y quejas, consultas, etc.)?
- ¿Cómo crees que podría incorporarse la opinión de la ciudadanía en la mejora de los servicios que presta tu unidad?

Institucionalización. Planes, políticas, y Objetivos de Desarrollo Sostenible

Para que podamos implantar de manera efectiva el enfoque de la Administración Abierta, debemos avanzar hacia su sostenibilidad más allá de las decisiones puntuales de un gobierno concreto o las personas que lideran gobiernos y administraciones públicas en un determinado momento. En este sentido, necesitamos reforzar la institucionalización del modelo de Gobierno y Administración Abierta en todos los niveles de gobierno. En esta sección, abordaremos esta cuestión y presentaremos los planes y políticas que se han implementado en España hasta el momento. También explicaremos cómo se puede enmarcar este modelo dentro de la Agenda 2030.

Institucionalización de la Administración Abierta

La clave para la sostenibilidad de cualquier cambio en nuestras administraciones públicas se encuentra, en buena medida, en la **institucionalización**. El modelo de Administración Abierta introduce nuevas formas de entender nuestro trabajo como parte del sector público, por lo que debemos hacer esfuerzos para que pueda terminar de implementarse de manera efectiva y a largo plazo, involucrando un cambio de cultura y de valores. Cuando hablamos de institucionalización, nos referimos a las **normas formales**, planes, políticas, acuerdos y estructuras organizacionales que formalicen la implementación de la Administración Abierta. También podríamos incluir las dinámicas que regulan las relaciones entre las personas que trabajamos en las administraciones públicas, los símbolos, las formas de hacer, las tradiciones de la organización, etc., que pueden tener un impacto importante en el cambio de la cultura organizativa.

El dato

En los **procesos de institucionalización** del enfoque de Gobierno y Administración Abierta, no solo debemos prestar atención a las dinámicas dentro de cada país, sino también a la influencia de **actores multilaterales**. Algunos de los principales organismos internacionales que se encargan de promover la Administración Abierta son los siguientes:

Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership):
https://www.opengovpartnership.org/es/

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos:
https://www.oecd.org/gov/open-government/

World Bank Open Data | Data (bancomundial.org):
https://datos.bancomundial.org

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL):
https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto

Organización de los Estados Americanos:
https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/G_abierto.asp

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:
https://clad.org/

Las instituciones responsables de la Administración Abierta en España

El caso de España es paradigmático por los esfuerzos y avances que se han emprendido para la institucionalización del Gobierno y la Administración Abierta. Desde un plano formal, además de las normas e instrumentos específicos para implementar cada uno de los ejes de nuestro modelo de Administración Abierta (por ejemplo, las leyes para impulsar la transparencia y el acceso a la información pública, las políticas de participación ciudadana y otros), existen varios **organismos que lideran** el desarrollo de este enfoque en la práctica. Aquí los mencionamos:

Dirección General de Gobernanza Pública (DGGP).

Depende de la Secretaría de Estado de Función Pública, que forma parte del Ministerio de Hacienda y Función Pública. Dentro de esta unidad, encontramos la Subdirección General de Gobierno Abierto, que se encarga de los proyectos relacionados con esta materia. Destaca la coordinación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto, la promoción de la colaboración entre las administraciones públicas para avanzar en este ámbito, y el contacto con organismos internacionales.

Comisión Sectorial de Gobierno Abierto.

Este órgano, creado en 2017, promueve el debate, la colaboración y el intercambio de experiencias entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, las Ciudades Autónomas y las Entidades Locales a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, para la promoción del enfoque del Gobierno y la Administración Abierta.

Centros Directivos de Gobierno Abierto.

En cada vez más administraciones públicas, tanto a nivel local como autonómico, aparecen en los organigramas direcciones generales que incluyen la noción de "gobierno abierto" en su nomenclatura y competencias.

El caso

Las organizaciones de la sociedad civil y las personas a título individual tienen un rol importante en la institucionalización de la Administración Abierta. La inclusión de actores diversos en estos procesos permite ampliar el impacto de este tipo de iniciativas. Con esto en mente, el **Foro de Gobierno Abierto** cuenta con 64 vocales: 8 responsables de la Administración General del Estado (sin contar la Presidencia), 19 de Comunidades y Ciudades Autónomas, 4 de las entidades locales (a través de la Federación Española de Municipios y Provincias), 4 representantes de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 8 catedráticos/as y profesores/as de universidad, 6 del Consejo de Consumidores y Usuarios, 8 de asociaciones sin ánimos de lucro, y 6 representantes de entidades del tercer sector. Se trata de un órgano colegiado, que depende de la Secretaría de Estado de Función Pública, y se constituye como un espacio de diálogo y la colaboración permanente entre las administraciones públicas y la sociedad civil para darle un impulso a los principios de la Administración Abierta. Para lograrlo, se destaca la elaboración de los planes de Gobierno Abierto, el intercambio de buenas prácticas, la promoción de campañas de difusión sobre esta materia, entre otras funciones.

Más información disponible en:
https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/foro-GA.html

Los Planes de Acción de Gobierno Abierto en España

Las administraciones que forman parte de la **Alianza para el Gobierno Abierto** se comprometen a desarrollar planes de acción con medidas concretas para implementar el enfoque del Gobierno y la Administración Abierta. Estos planes se diseñan con la participación de una diversidad de actores, en un proceso de co-creación que permite definir compromisos para la puesta en práctica de la transparencia, el acceso a la información pública, la participación y la colaboración.

España presentó su **I Plan de Acción** en 2012, un año después de su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto. Estos primeros compromisos se centraron en el aumento de la integridad y la transparencia, la gestión eficaz de los recursos públicos y la mejora de los servicios públicos. Uno de los principales hitos de la implementación de este plan fue la aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Los planes de acción posteriores (desde el II hasta el IV) han demostrado una evolución en el enfoque sobre este tema: se le ha ido dando cada vez más peso a la participación y la colaboración, y a la promoción de la cultura de la Administración Abierta en todos los niveles de gobierno y en la sociedad en su conjunto. Uno de los principales logros del II Plan de Acción de Gobierno Abierto (2014-2016) fue la puesta en marcha del Portal de Transparencia y del portal Infosubvenciones.es. Por su parte, del III Plan (2017-2019) destaca la creación del Foro de Gobierno Abierto, que ha permitido la apertura y colaboración con otros actores en el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto, además del espacio web habilitado para hacer seguimiento de la implementación de los compromisos del plan y, entre otros avances, la creación de la Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación.

El **IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024)**, desarrollado en colaboración con la academia, la sociedad civil y las administraciones públicas en un contexto de pandemia por la Covid-19, incluye 10 compromisos, 112 iniciativas y 543 actividades que giran en torno a cinco ejes: transparencia y rendición de cuentas, participación, integridad, sensibilización y formación, y compromisos en los ámbitos autonómico y local. De este plan destaca el proceso de cocreación con actores de la sociedad civil para el diseño del documento final, además de las medidas propuestas que permitirán profundizar en la institucionalización del Gobierno y la Administración Abierta.

Transparencia y rendición de cuentas

Reforma del marco regulatorio.

Plan de mejora y refuerzo de la transparencia y rendición de cuentas.

Participación

Plan de mejora de la participación.

Huella normativa.

Integridad

Sistemas de integridad pública.

Protección de denunciantes.

Sensibilización y formación

Educación y formación en Gobierno Abierto.

Comunicación inclusiva sobre Gobierno Abierto.

Observatorio sobre Gobierno Abierto.

Compromisos en los ámbitos autonómico y local

Iniciativas de Gobierno Abierto de las Comunidades y Ciudades Autónomas y de la FEMP.

El caso

Las Comunidades y Ciudades Autónomas aportaron e incluyeron compromisos en el IV Plan de Gobierno Abierto de España. También han desarrollado sus propios planes, normativas y políticas de Gobierno y Administración Abierta, que demuestran la diversidad de estrategias que podemos implementar para poner en práctica este enfoque. El Gobierno de Aragón, Cataluña y País Vasco, por ejemplo, forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y tienen sus propios Planes de Acción de Gobierno Abierto. La Junta de Andalucía, la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra han publicado también sus planes de acción en esta materia. El Principado de Asturias también ha creado un Foro de Gobierno Abierto. La Comunidad Autónoma de Canarias ha conformado una Red Canaria de Gobierno Abierto, y el Gobierno de La Rioja realizó la Declaración de Gobierno Abierto en 2017 y, más tarde, publicó su I Plan de Gobierno Abierto.

En el caso de las entidades locales, vale la pena resaltar la **Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana**, creada en 2015 por acuerdo de la Federación Española de Municipios y Provincias, y también las iniciativas de ayuntamientos como Madrid (que forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto), Gijón, Marbella, Zaragoza y otros.

Retos y oportunidades de futuro: gestión del cambio e inclusión social

Como hemos podido observar, el modelo de Gobierno y Administración Abierta ya tiene cierto recorrido, pero se plantean desafíos importantes para profundizar su implementación. Por ejemplo, ante el surgimiento de posiciones populistas y de polarización en nuestras democracias, la perspectiva de la Administración Abierta puede pasar a un segundo plano. Por eso, es tan necesario impulsar la institucionalización y la **gestión del cambio** de los procesos, los valores y las tecnologías indispensables para poner en marcha la Administración Abierta. Necesitamos, en este sentido, asignar presupuesto a estas iniciativas, aumentar la formación y sensibilización del personal público y de los representantes políticos, e impulsar la incorporación de la perspectiva de la Administración Abierta en todas las áreas de políticas públicas.

Debemos, entonces, **profundizar la colaboración** con organismos multilaterales y entre diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo país. También tenemos que pensar en la cooperación entre departamentos y unidades de una misma administración, para dar cabida al modelo de Administración Abierta en todos los ámbitos posibles.

A estos desafíos debemos sumar el desarrollo de la Administración Abierta con un enfoque inclusivo. Como hemos señalado, el uso de cada vez más extendido de nuevas tecnologías en las administraciones públicas, que se incluye también en iniciativas de transparencia, participación y colaboración, obliga a pensar en las posibles exclusiones de determinados sectores de la población con poco acceso o habilidades para el uso de estas herramientas. Es importante que los proyectos enmarcados en la Administración Abierta tomen en cuenta la brecha digital (de género, territorial, por razón de edad, discapacidad, etc.) y el impacto en colectivos con riesgo de exclusión social, para contribuir con la reducción de las desigualdades.

El dato

En marzo de 2021, los miembros del **Foro de Gobierno Abierto** adoptaron el **Acuerdo para la Comunicación Inclusiva de los Valores del Gobierno Abierto**. En el documento destacan su compromiso de difundir los principios del Gobierno Abierto, y contribuir con la reducción de la brecha digital y con el ejercicio en igualdad de condiciones de los derechos asociados al Gobierno Abierto, a través de acciones de comunicación que se dirijan a colectivos vulnerables o con necesidades especiales.

Más información: **https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d4e4c6ec-3fa8-4004-833a-e24755be53ab/AcuerdoComunicacionInclusiva_24-03-2021.pdf**

La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Cuando pensamos en la institucionalización del modelo de Administración Abierta, no podemos dejar de lado el marco de referencia que nos ofrece la **Agenda 2030**. Este gran compromiso internacional, firmado en 2015 por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de las **Naciones Unidas**, se constituye en una guía para que podamos avanzar hacia sociedades más justas, pacíficas e inclusivas, a través del cumplimiento de **17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**.

Ahora, ¿cómo podemos integrar el modelo de Administración Abierta en esta hoja de ruta tan relevante? En primer lugar, el **ODS 16**, relacionado con la **paz**, la **justicia** y las **instituciones sólidas**, contiene metas específicas vinculadas con la transparencia, el acceso a la información pública y la participación ciudadana. Eso quiere decir que, si implementamos el enfoque de Gobierno y Administración Abierta, estaremos contribuyendo con el logro de este objetivo.

Por otro lado, se ha señalado que el modelo de Administración Abierta puede impulsar el cumplimiento de otros ODS, es decir, se trata de una **estrategia** para avanzar en la **consecución de la Agenda 2030 en su conjunto**. Por ejemplo, como lo señala la Alianza para el Gobierno Abierto, la puesta en marcha de la transparencia, la participación y la colaboración pueden contribuir a alcanzar metas relacionadas con el acceso universal a servicios públicos como el agua, la educación o la energía. Si la ciudadanía trabaja de la mano con quienes nos desempeñamos en las administraciones públicas, podremos identificar de una manera más adecuada estos problemas y encontrar mejores soluciones. En el caso de España, el Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030 destaca a los planes de Gobierno Abierto como una de las 9 políticas palanca para acelerar el cumplimiento de los ODS.

El reto

Accede al IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024 (**https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24eeeee10d/IVPlanGobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf**) e identifica si la administración o departamento en el que trabajas tiene un compromiso o iniciativa en este plan.

Si tuvieras la oportunidad de incorporar un nuevo compromiso o iniciativa en el IV Plan, ¿cuál propondrías y por qué?

El dato

En el año 2015, varios integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto firmaron la **Declaración Conjunta sobre Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030** para el Desarrollo Sostenible, en la que se comprometen a promover el cumplimiento del ODS 16, e impulsar el acceso a la información pública y la participación ciudadana para avanzar hacia el cumplimiento del resto de los ODS.

Ver más información en este enlace:
https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/OGP_declaration.pdf

Test de autodiagnóstico

Escanea el código QR para acceder a la parte final de la guía con un test de autodiagnóstico que te permitirá saber cuál es la situación de tu organización en cuatro ejes de la Administración Abierta. También encontrarás propuestas para pasar a la acción.

Referencias bibliográficas

Escanea el código QR para acceder a un listado con las principales referencias bibliográficas.

Autodiagnóstico y propuestas de mejora

Antes de implementar iniciativas de Administración Abierta, primero debemos saber nuestro punto de partida a nivel organizativo. A continuación, presentamos un test de autodiagnóstico, que te permitirá saber cuál es la situación actual de tu organización en cuatro ejes: transparencia y acceso a la información pública; participación; colaboración; y, finalmente, el eje transversal de integridad. A partir de los resultados obtenidos, te ofrecemos algunas ideas para que puedas impulsar mejoras en tu organización siguiendo el modelo de Administración Abierta en cada uno de los ejes planteados. Con todo ello, completamos esta Guía, de manera que puedas pasar cuanto antes a la acción.

Eje visión: Transparencia y acceso a la información pública. Rendición de cuentas

¿En tu organización se ejerce la transparencia activa y se publica la información en la página web institucional con un lenguaje claro?

- ☐ Sí, siempre.
- ☐ Sí, se hace de forma habitual, pero el lenguaje que se utiliza es claro sólo en algunas cuestiones.
- ☐ Sí, pero no se hace de forma habitual, además de no cuidar cuestiones como el lenguaje claro.
- ☐ Nunca.

¿Tu organización cuenta con mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?

- ☐ Sí, y son fáciles de usar por la ciudadanía. Además, se ofrecen diferentes alternativas (online y presenciales).
- ☐ Sí, pero son fáciles de usar por la ciudadanía en determinadas ocasiones. Además, las alternativas que se ofrecen son limitadas.
- ☐ Sí, pero son complejos y pueden confundir a la ciudadanía.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con un portal de transparencia?

- ☐ Sí, y se actualiza constantemente con información relevante. De hecho, contamos también con un portal de datos abiertos.
- ☐ Sí, se actualiza con frecuencia, pero no contamos con un portal de datos abiertos.
- ☐ Sí, pero no se actualiza constantemente y carece de cierta información relevante para la ciudadanía. No contamos con un portal de datos abiertos.
- ☐ No.

¿Tu organización ofrece otros canales para comunicar y transparentar la información a la ciudadanía?

- ☐ Sí, mi organización está presente en todos los canales para comunicar y transparentar la información a la ciudadanía.
- ☐ Sí, existen plataformas como las redes sociales digitales, que se mantienen constantemente actualizadas.
- ☐ Sí, existen cuentas en redes sociales, pero no se actualizan constantemente.
- ☐ No.

¿Tu organización tiene una unidad o departamento que se dedica específicamente a la gestión de la transparencia y el acceso a la información pública?

- ☐ Sí, cuenta con los recursos suficientes y apoyo institucional para desarrollar su trabajo de manera eficiente.
- ☐ Sí, cuenta con recursos suficientes, pero no con apoyo institucional.
- ☐ Sí, pero no cuenta con los recursos suficientes, ni con apoyo institucional.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con mecanismos para garantizar la rendición de cuentas?

- ☐ Sí. Este principio está completamente integrado en las tareas diarias y existe una total planificación de iniciativas para explicar adecuadamente a la ciudadanía nuestra actividad.
- ☐ Sí. Este principio está integrado en algunas tareas diarias y hay algunas iniciativas para explicar a la ciudadanía nuestra actividad.
- ☐ Sí, pero aún no forma parte de la cultura organizacional y no existen suficientes iniciativas para ponerlo en práctica.
- ☐ No.

Resultados y propuestas de mejora

Mayoría de respuestas "a". Madura.

En tu organización hay una (casi) total sensibilización hacia los temas relacionados con la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Existe una apuesta completa hacia el lenguaje claro y recursos suficientes destinados para el desarrollo de este tipo de iniciativas. En este caso, aunque se está transitando la senda adecuada, es importante seguir avanzando y mantener la atención puesta en las últimas tendencias. Siempre será útil hacer una evaluación de las iniciativas para saber si la ciudadanía está satisfecha con los servicios prestados, si los esfuerzos están valiendo la pena y si hay margen de mejora. También se puede probar con estrategias innovadoras, como la visualización de datos a través de infografías y contenido interactivo, el uso de la inteligencia artificial para el manejo de la información (siempre atendiendo a las potencialidades y riesgos), o la utilización de nuevas plataformas para compartir la información con una audiencia más amplia.

Mayoría de respuestas "b". Avanzada.

Dentro de tu organización se ha trabajado activamente por desarrollar iniciativas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Se han dado pasos decididos en la incorporación del lenguaje claro, el acceso a la información pública o promover la transparencia. Faltan todavía algunos pasos relacionados con la transformación de la transparencia en rendición de cuentas, mediante la evaluación de las políticas y las acciones de gobierno y gestión. También es necesario dar algunos pasos adicionales para acercar los esfuerzos realizados a la ciudadanía, así como para consolidar el acceso a la información pública y la transparencia en la estructura administrativa de la organización. Adicionalmente, los recursos internos y la estructura organizativa deben fortalecerse convenientemente.

Mayoría de respuestas "c". Focalizada.

Aunque tu organización ha empezado a implementar iniciativas de transparencia y acceso a la información pública, se deben intensificar los esfuerzos para aumentar la satisfacción de la ciudadanía. Antes de ejecutar cualquier cambio, es necesario identificar dónde se encuentra exactamente el problema. Quizás están todas las condiciones dadas, pero se debe trabajar para publicar la información en un lenguaje más claro o para simplificar los trámites de acceso a la información pública. En ese caso, considerando que ya existe una sensibilización hacia el tema, sería recomendable desarrollar reuniones de trabajo entre distintos departamentos o capacitaciones para que se hagan las mejoras concretas. También es posible que se identifique una falta de recursos para implementar estas iniciativas de acuerdo con los estándares de la Administración Abierta. En este sentido, se pueden incorporar los cambios en la medida de lo posible y desarrollar un plan de acción para el futuro, entendiendo la importancia que tienen estos temas para el fortalecimiento de la democracia y para la mejora de las administraciones públicas.

Mayoría de respuestas "d". Emergente.

En este caso, es importante empezar por un trabajo de sensibilización sobre la importancia que tiene la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas en las administraciones públicas. Sería recomendable desarrollar jornadas y formaciones entre las personas empleadas y directivas para comenzar a darle prioridad a estos asuntos. Una vez que se ha avanzado en este sentido, se deben identificar los primeros pasos, de acuerdo con los recursos con los que se cuenta. Por ejemplo, se puede empezar por publicar en la página web la información sobre la organización siguiendo los parámetros del lenguaje claro. Luego, paulatinamente, se pueden ir incorporando otras iniciativas relacionadas con la publicación en el portal de transparencia o facilitar el derecho de acceso a la información pública.

Eje voz: Participación ciudadana. Co-creación de políticas públicas

¿En tu organización se desarrollan iniciativas de participación ciudadana?

- ☐ Sí, se desarrollan de manera periódica y se toman en cuenta las opiniones de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.
- ☐ Sí, se han desarrollado algunas iniciativas puntuales y las opiniones de la ciudadanía se han tenido en cuenta.
- ☐ Sí, se han desarrollado algunas iniciativas puntuales, pero no se han podido incorporar las opiniones de la ciudadanía en el diseño final de las políticas públicas.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con mecanismos e instrumentos ya institucionalizados para desarrollar proyectos de participación ciudadana?

- ☐ Sí, existen documentos de guía, normas, manuales, instrumentos, recursos y personal formado para desarrollar este tipo de iniciativas.
- ☐ Sí, existen documentos y hay algunos/as empleados/as con formación especial para desarrollar estas actividades, pero no son suficientes.
- ☐ Sí, existen algunos documentos, pero no se han destinado suficientes recursos ni se cuenta con personal formado para implementar estos proyectos.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con una unidad o departamento que se dedica especialmente a las iniciativas de participación ciudadana?

- ☐ Sí, cuenta con los recursos suficientes y apoyo institucional para desarrollar su trabajo de manera eficiente.
- ☐ Sí, cuenta con recursos, pero no con apoyo institucional.
- ☐ Sí, pero no cuenta con los recursos suficientes, ni con apoyo institucional.
- ☐ No.

¿Tu organización tiene una plataforma de participación ciudadana?

- ☐ Sí, se usa con frecuencia para el desarrollo de iniciativas de este tipo en formatos virtuales. Cuenta con una variedad de funcionalidades, como debates, consultas, presupuestos participativos, etc.
- ☐ Sí, se ha usado ocasionalmente para el desarrollo de iniciativas de este tipo en formatos virtuales.
- ☐ Sí, pero se trata más bien de un espacio web que no se ha usado con demasiada frecuencia y cuenta con funcionalidades limitadas.
- ☐ No.

¿En tu organización se ofrecen diferentes modalidades de participación ciudadana?

- ☐ Sí, se desarrollan iniciativas virtuales, presenciales y también híbridas.
- ☐ Sí, se han desarrollado algunas iniciativas en formato virtual y también en modalidad presencial. No se ha explorado con el formato híbrido.
- ☐ Sí, se ha empezado a experimentar con el formato virtual de manera incipiente, pero la mayoría de las iniciativas se han desarrollado en formato presencial.
- ☐ No.

¿Tu organización ha desarrollado iniciativas de co-creación?

- ☐ Sí, se han desarrollado proyectos de co-creación con diferentes actores, así como en una diversidad de áreas de políticas públicas.
- ☐ Sí, se han desarrollado este tipo de proyectos, pero de una forma limitada.
- ☐ Sí, se han puesto en práctica este tipo de iniciativas en alguna ocasión, pero de forma muy incipiente y exploratoria.
- ☐ No.

Resultados y propuestas de mejora

Mayoría de respuestas "a". Madura.

En tu organización se le ha dado prioridad a la participación ciudadana y se han implementado este tipo de iniciativas en una variedad de modalidades. Considerando la institucionalización y la existencia de una unidad específica para estos proyectos, además de la actividad constante en la plataforma de participación ciudadana, es posible afirmar que tu organización camina con paso firme hacia la consolidación del eje voz de la Administración Abierta. Como siempre, se puede seguir trabajando para aumentar el impacto de las iniciativas. En este caso, es importante realizar evaluaciones constantes de los proyectos desarrollados, mantener la formación y actualización del personal y la inyección de recursos, y recordar que la ciudadanía debe estar en el centro siempre. Además, se pueden explorar nuevas alternativas a través de las tecnologías de información y comunicación. Por ejemplo, incorporar asistentes virtuales en la plataforma de participación ciudadana, usar el análisis de *big data* para sistematizar las opiniones de la ciudadanía (tanto las que se hacen en la plataforma de participación ciudadana como las que se publican en redes sociales), y experimentar con nuevos formatos para impulsar la inclusión de todas las personas.

Mayoría de respuestas "b". Avanzada.

Tu organización ha ido avanzando en la implementación de iniciativas de participación ciudadana, pero todavía quedan algunos esfuerzos pendientes para su completa institucionalización. Es importante caminar hacia la consolidación del departamento o unidad que se dedica a estos temas y destinar más recursos para la capacitación de un mayor número de empleados/as en estas materias. También es necesario sacar mayor provecho a la plataforma de participación ciudadana: usarla con mayor frecuencia, explorar sus funcionalidades e impulsar el diseño de proyectos de participación en formatos virtuales y también híbridos. Adicionalmente, es importante promover la integración de los diferentes departamentos y unidades de la organización en estas dinámicas. Si ya se han implementado iniciativas de co-creación, es importante evaluar sus resultados y ampliar su alcance.

Mayoría de respuestas "c". Focalizada.

En tu organización se han empezado a dar los primeros pasos para el desarrollo de iniciativas de participación ciudadana. Se han implementado algunos proyectos, principalmente en formatos presenciales, y aunque existe una plataforma de participación ciudadana, aún su funcionamiento es limitado, o bien se trata de un espacio en la web sin funcionalidades claras. Es posible que haya una escasez de recursos (tanto financieros como de personal capacitado), pero se puede avanzar en este camino de forma progresiva. Por ejemplo, implementar iniciativas más sencillas de consulta ciudadana online, que se puedan alojar en la plataforma de participación y que permitan empezar a explorar estos formatos. En cualquier caso, es importante establecer unos objetivos realistas, planificar los próximos pasos y, sobre todo, ir evaluando para tomar decisiones basadas en evidencia, explorando formatos distintos de relación con la ciudadanía.

Mayoría de respuestas "d". Emergente.

Aunque queda mucho camino por delante, se puede empezar con pequeñas acciones. Lo primero sería generar una conversación para sensibilizar sobre la importancia de la participación ciudadana en la organización. ¿Para qué necesitamos la participación? ¿Cómo nos puede ayudar de manera concreta en alguno de los proyectos y políticas que estamos elaborando? Se puede escoger un área muy específica y diseñar una propuesta sencilla para involucrar a la ciudadanía, con objetivos realistas en función de los recursos con los que se cuenta. Es necesario que otros/as empleados/as y las personas en posición de liderazgo estén convencidos/as de la necesidad de arrancar con estos proyectos, para que, más que una moda pasajera, se empiecen a dar pasos firmes para su institucionalización y sostenibilidad.

Eje valor: Colaboración. Co-producción de servicios públicos

¿Tu organización pone en práctica la interoperabilidad?

- ☐ Sí, se comparte información constantemente entre varios departamentos dentro de la propia organización y también con otras organizaciones.
- ☐ Sí, se comparte información ocasionalmente entre los departamentos de la organización y a veces con otras organizaciones.
- ☐ Sí, se comparte información ocasionalmente entre los departamentos de la organización, pero no se han hecho colaboraciones con otras organizaciones.
- ☐ No.

¿Tu organización desarrolla proyectos de colaboración y co-producción con la ciudadanía, el sector privado y organizaciones del tercer sector?

- ☐ Sí, se desarrollan iniciativas de colaboración adaptadas a los objetivos de las políticas públicas que se pretende implementar y se hacen evaluaciones constantes del impacto y los resultados.
- ☐ Sí, se han desarrollado algunas iniciativas de colaboración en determinadas áreas y se ha hecho evaluación del impacto y los resultados.
- ☐ Sí, se ha empezado a experimentar con algunas iniciativas de colaboración, pero no se han hecho evaluaciones adecuadas del impacto y todavía no se considera prioritario en la organización.
- ☐ No.

¿Tu organización hace uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para desarrollar proyectos de colaboración y co-producción de servicios?

- ☐ Sí, se han implementado proyectos de colaboración y co-producción con el uso de las TIC, siempre que se ha considerado útil para alcanzar los objetivos del proceso. Se han ofrecido alternativas para evitar en lo posible las exclusiones de determinados colectivos.
- ☐ Sí, se han implementado algunos proyectos de colaboración y co-producción con el uso de las TIC, en función de los objetivos de la política pública. No se han podido ofrecer alternativas para evitar las exclusiones.
- ☐ Sí, se han implementado algunas iniciativas muy incipientes de colaboración y co-producción con el uso de las TIC, pero no ha estado clara su relación con los objetivos de la política pública y tampoco se han ofrecido alternativas para evitar exclusiones.
- ☐ No.

¿Tu organización ha puesto en práctica iniciativas de innovación pública?

- ☐ Sí, se han implementado iniciativas para innovar en los procesos internos y en la provisión de servicios públicos a la ciudadanía. Es una forma de entender la gestión pública que ya está internalizada en la actividad cotidiana de la organización.
- ☐ Sí, se han empezado a implementar algunas iniciativas de innovación pública en procesos internos y/o en servicios públicos. Todavía no está completamente internalizado en los procesos cotidianos de la organización.
- ☐ Sí, se han hecho algunos intentos de implementar proyectos de innovación pública, pero todavía no se han desarrollado en su totalidad.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con alguna metodología para la implementación de iniciativas de innovación pública?

- ☐ Sí, se ha definido una metodología (o varias) adaptada a la realidad de la organización y a las experiencias con los proyectos implementados. Las metodologías están en constante evaluación.
- ☐ Sí, se ha desarrollado una metodología adaptada a la realidad de la organización, pero no se han hecho revisiones periódicas para mejorarla.
- ☐ Sí, se ha desarrollado una primera propuesta metodológica, pero no se ha terminado de definir.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con alguna iniciativa que se acerque o coincida con la noción de laboratorio de innovación pública?

- ☐ Sí, es un espacio consolidado, con recursos suficientes, personal multidisciplinar y una metodología testada suficientemente. Es un punto de referencia para otras unidades de la organización.
- ☐ Sí, es un espacio que cuenta con recursos suficientes y personal multidisciplinar, pero aún no está completamente consolidado.
- ☐ Sí, es un espacio creado recientemente, que no cuenta con recursos suficientes ni personal multidisciplinar, y que está empezando a darse a conocer dentro de la propia organización.
- ☐ No.

Resultados y propuestas de mejora

Mayoría de respuestas "a". Madura.

En tu organización se ha entendido la importancia de la colaboración entre departamentos y con otras organizaciones y agentes externos. Se ha internalizado también la innovación pública como un enfoque de trabajo cotidiano y se han destinado recursos para estos fines. Para profundizar aún más los avances en este sentido, es importante mantener la evaluación constante, la capacitación del personal y la adaptación de las iniciativas a las dinámicas de la organización y a los objetivos de las políticas públicas. Hay que prestar

atención a las posibles exclusiones que podamos estar generando durante estos proyectos, y ofrecer alternativas para ampliar la colaboración con diferentes grupos sociales. Por ejemplo, implementar iniciativas en formatos híbridos (con el uso de las TIC y espacios presenciales), o incluso, pensar en nuevas estrategias y metodologías para adaptar el trabajo a las realidades concretas del entorno. Es decir, si se va a trabajar en algunas comunidades con acceso limitado a Internet o dificultades de desplazamiento, es importante proponer proyectos que sean realmente útiles, pensados especialmente para esas realidades. Se pueden explorar los más recientes avances con las TIC, siempre que se mantenga el foco en la ciudadanía y en sus necesidades. Sería interesante ir apostando cada vez más hacia la personalización y definición de proyectos más focalizados.

Mayoría de respuestas "b". Avanzada.

Tu organización ha hecho importantes avances hacia la implementación de un modelo que brinda espacio para la colaboración y la innovación. Se han dado pasos importantes, pero todavía se deben atender desafíos para la completa consolidación de este enfoque en la gestión de la organización. Es importante, en este sentido, evaluar las posibles dificultades que existen y trabajar hacia la sensibilización del personal directivo y técnico. Si las iniciativas que se han implementado previamente no han sido exitosas o no se ha correspondido el esfuerzo con el resultado final, entonces se debe abrir espacio para reconducir la estrategia y adaptar las iniciativas a los objetivos y realidades de la organización. Para aumentar la cantidad de recursos (tanto en tiempo como económicos), es necesario que todas las partes estén convencidas de la importancia de colaborar e innovar. Dedicar espacios para la reflexión y la evaluación, así como la promoción de lógicas ligadas a los laboratorios de innovación, aunque sea difícil en medio de las presiones que vivimos en nuestras organizaciones, debe ser la ruta que permita dar más fuerza a lo que ya se ha venido haciendo y garantizar su sostenibilidad.

Mayoría de respuestas "c". Focalizada.

En tu organización se ha empezado a experimentar con las iniciativas de colaboración e innovación pública, pero todavía queda un amplio margen de mejora. Es importante evaluar estos primeros intentos y detectar posibles fallos. Para que la colaboración y la innovación formen parte del ADN de la organización, es necesario que la mayoría de las personas empleadas y directivas estén convencidas de su pertinencia para el cumplimiento de los objetivos. Generalmente, si existe alguna experiencia previa con resultados positivos, a buen seguro, es más probable que se mantenga la motivación para seguir experimentando. Las dinámicas de innovación se pueden abrir camino aquí a través de la identificación de necesidades básicas o problemas clave cuyo tratamiento aporte valor real a una parte, incluso limitada, de la comunidad a la que sirve la organización. No se trata de diseñar o implementar este tipo de proyectos para seguir una moda, sino de encontrar la forma en la que se pueda aportar a la organización y a la ciudadanía en ese entorno concreto.

Mayoría de respuestas "d". Emergente.

En tu organización aún no existe un convencimiento de la necesidad de implementar iniciativas de colaboración orientadas a la innovación pública. Quizás sea un asunto de escasez de recursos o tal vez no exista la voluntad porque no se considera algo prioritario. En cualquier caso, hay que empezar por la sensibilización y la reflexión. Este tipo de iniciativas, si se diseñan e implementan de manera adecuada, pueden traer beneficios para la organización y para la ciudadanía. Pero primero hay que pensar de qué forma se pueden desarrollar estos proyectos atendiendo a la realidad que tenemos delante. Una vez que se ha definido este primer paso y en la organización haya impulso y voluntad, se pueden desarrollar pequeñas iniciativas para experimentar. Lo importante es empezar a probar con una idea muy concreta y sencilla, y después ir escalando paulatinamente.

Eje transversal. Integridad pública

¿Tu organización cuenta con normas y estrategias para la puesta en práctica de la integridad en el ejercicio cotidiano de la función pública?

- ☐ Sí, existe un sistema de integridad sólido, conformado por normas claras, estrategias de implementación, recursos suficientes y un compromiso por parte del liderazgo de la organización.
- ☐ Sí, existen normas, estrategias, así como algunos recursos, pero aún no se ha conformado un sistema completo y sólido para implementarlas.
- ☐ Sí, existen algunos documentos estratégicos, pero no se evidencia un compromiso por parte del liderazgo para ponerlos en marcha.
- ☐ No.

¿En tu organización existen códigos de conducta o buenas prácticas relacionadas con la integridad?

- ☐ Sí, están bien definidos los principios y valores que deben guiar las actuaciones de las personas empleadas y directivas públicas. Se han desarrollado mecanismos para que todos/as los/as integrantes de la organización conozcan el código y lo pongan en práctica.
- ☐ Sí, están bien definidos los principios y valores, pero no se ha difundido adecuadamente entre los/as integrantes de la organización.
- ☐ Sí, pero los principios y valores no están suficientemente claros y no se ha dado a conocer dentro de la organización.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con algún departamento dedicado a la lucha contra el fraude (una oficina antifraude o funciones asimilables)?

- ☐ Sí, cuenta con los recursos suficientes para desarrollar labores de prevención y, en su caso, investigar casos de potencial uso o destino irregular de fondos públicos o conductas opuestas a la integridad.
- ☐ Sí, cuenta con recursos suficientes para desarrollar labores de prevención, pero no se investigan casos de potencial uso o destino irregular de fondos públicos o conductas opuestas a la integridad (o viceversa).
- ☐ Sí, pero no cuenta con los recursos suficientes para desarrollar su trabajo.
- ☐ No.

¿Se desarrollan actividades de formación y sensibilización para fomentar la integridad pública dentro de tu organización?

- ☐ Sí, existen planes de formación que se desarrollan de manera recurrente. Hay estrategias para motivar a los/as integrantes de la organización a seguir estas actividades y se ofrece contenido útil y práctico.
- ☐ Sí, existen planes de formación de buena calidad, pero no se realizan de forma recurrente.
- ☐ Sí, existen algunas actividades puntuales de formación, pero se ofrece contenido difícilmente aplicable.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con mecanismos para hacer frente a los conflictos de interés?

- ☐ Sí, además de la normativa vigente, existen procedimientos claros para identificar y prevenir los conflictos de interés en todos los ámbitos de la organización.
- ☐ Sí, además de la normativa vigente, existen procedimientos para identificar y prevenir los conflictos de interés, pero no todas las personas que integran la organización están sensibilizadas al respecto.
- ☐ Sí, además de la normativa vigente, existen unos procedimientos para identificar y prevenir los conflictos de interés, pero no son claros ni están suficientemente difundidos en la organización.
- ☐ No.

¿Tu organización cuenta con procedimientos para diagnosticar los posibles riesgos de actuar contra el principio de la integridad, así como de acciones u omisiones que pudieran resultar en infracciones administrativas, disciplinarias o penales?

- ☐ Sí, existen herramientas para identificar los riesgos específicos, que se actualizan frecuentemente.
- ☐ Sí, existen herramientas para identificar los riesgos, pero no se actualizan frecuentemente.
- ☐ Sí, existen herramientas, pero no están debidamente identificados todos los riesgos y no se hacen actualizaciones frecuentes.
- ☐ No.

Resultados y propuestas de mejora

Mayoría de respuestas "a". Madura.

Tu organización cuenta con un sistema de integridad sólido, conformado por normas, estrategias, compromisos, herramientas y recursos suficientes para su puesta en marcha. La mayoría de las personas que forman parte de la organización están sensibilizadas sobre la importancia de la integridad en su actividad cotidiana. Aunque las bases ya están asentadas, no se debe bajar la guardia. Es importante mantener la formación y sensibilización constante de todo el personal (tanto del más antiguo, como de las nuevas incorporaciones), así como la actualización de las herramientas para identificar los posibles riesgos de corrupción, fraude y conflictos de interés, que van cambiando con el paso del tiempo. Lo importante es que la cultura de la integridad se siga consolidando, a través del ejemplo del liderazgo y de las actuaciones cotidianas de quienes forman parte de la organización.

Mayoría de respuestas "b". Avanzada.

Aunque tu organización ha avanzado de manera importante hacia la conformación de una cultura de la integridad, todavía faltan esfuerzos para su consolidación. Si bien se han puesto a disposición recursos y herramientas (como los códigos de conducta o los procedimientos para identificar conflictos de interés), el personal todavía no está suficientemente familiarizado. En este sentido, es posible que las actuaciones de quienes forman parte de la organización se guíen más por criterios personales o por alguna información puntual que se ha dado a conocer en el entorno laboral, pero aún no existe una internalización de los principios y valores compartidos por todos/as los/as integrantes. Hace falta avanzar en la sensibilización y la formación constante y con contenido útil, que permita darle vida a las estrategias que están sobre el papel.

Mayoría de respuestas "c". Focalizada.

En tu organización se han dado unos pasos muy incipientes para desarrollar un sistema de integridad completo y sólido, de manera que hace falta un mayor compromiso por parte del liderazgo para ampliar el alcance de estas primeras ideas. Es importante identificar adecuadamente todos los riesgos que existen en la organización, y desarrollar códigos de conducta y otros instrumentos que definan de manera clara los valores y principios que deben regir las actuaciones del personal. Podría ser de utilidad planificar reuniones y actividades de evaluación que permitan detectar los posibles fallos y elaborar una primera propuesta de estrategia que se adapte a la realidad concreta de la organización. Las actividades de formación y sensibilización deben responder a las necesidades de las personas empleadas, así como ofrecer un contenido que sea útil y que pueda ponerse en práctica en la actividad cotidiana.

Mayoría de respuestas "d". Emergente.

En tu organización quedan muchos esfuerzos pendientes para poner en práctica el principio de la integridad pública. De todos modos, lo importante es identificar ese problema para empezar a diseñar soluciones adecuadas. El primer paso sería desarrollar actividades de reflexión o concienciación en torno a la integridad pública, así como los riesgos específicos dentro del sector de actividad de la organización, en las que participen las personas que forman parte de ella, para construir en conjunto un sistema de integridad que se adapte a la realidad concreta del entorno de trabajo. A partir de ahí, se puede empezar por definir un documento estratégico, en el que se identifiquen acciones prioritarias (por ejemplo, actividades de formación o redactar un código de conducta), así como las personas responsables de llevarlas a la práctica y hacer un seguimiento de ellas. Después de esos primeros pasos, se deben hacer evaluaciones periódicas para ir definiendo las siguientes líneas de acción.

Guía de Gobierno Abierto para Empleadas y Empleados Públicos

Referencias

BID (2016). *Innovation for Better Management: The Contribution of Public Innovation Labs*. Disponible en: **https://publications.iadb.org/en/innovation-better-management-contribution-public-innovation-labs**

Brandsen, Taco; Steen, Trui; Verschuere, Bram (Eds.) (2018). *Co-Production and Co-Creation. Engaging Citizens in Public Services*. Nueva York: Routledge.

Canel, María José (2018). *La comunicación de la administración pública. Para gobernar con la sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Disponible en: **https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf**

Criado, J. Ignacio (2016). Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza Inteligente para un Cambio de Paradigma en la Gestión Pública. *Revista de Estudios Políticos*, 173, pp. 245-275.

Criado, J. Ignacio (2021). Gobierno abierto, Innovación pública y Gobernanza colaborativa. Hacia un Marco Analítico Integrador en la Era de la Administración pública 4.0. En Criado, J. Ignacio (Ed.). *Gobierno abierto, innovación pública y colaboración ciudadana* (pp. 29-61). Madrid: INAP.

Easton, David (1965). *A systems analysis of political life*. New York: John Wiley.

Fung, Archon (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future, *Public Administration Review*, 75(4), pp. 513–522.

Gil-García, José Ramón; Gascó-Hernández, Mila y Pardo, Theresa (2020). Beyond transparency, participation, and collaboration? A reflection on the dimensions of open government. *Public Performance & Management Review*, 43(3), pp. 483-502.

Lember, Veiko; Brandsen, Taco; Tõnurist, Piret (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 2 (11), pp. 1665–1686.

Martín, Isaac (2021). Transparencia y acceso a la información pública. En Martín, Isaac (Coord.). *Guía de Gobierno Abierto*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales: Madrid.

McGann, M.; Blomkamp, E. y Lewis, J. M. (2018). The Rise of Public Sector Innovation Labs: Experiments in Design Thinking for Policy. *Policy Sciences*, 51(3), pp. 249-67.

Mossberger, Karen, Tolbert, Caroline, McNeal, Ramona (2008). *Digital Citizenship. The Internet, Society, and Participation*. Londres: The MIT Press.

Naser, Alejandra, Williner, Alicia, Sandoval, Carlos (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*, CEPAL. Disponible en: **https://www.cepal.org/es/publicaciones/46645-participacion-ciudadana-asuntos-publicos-un-elemento-estrategico-la-agenda-2030**

Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government. How Technology Can Make Gover- nment Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.

OCDE (2013). *Open Government Data. Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives*. Disponible en: **https://read.oecd-ilibrary.org/governance/open-government-data_5k46bj4f03s7-en#page7**

OCDE (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. Disponible en: **https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf**

OCDE (2020). Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. Disponible en: **https://www.oecd-ilibrary.org/governance/manual-de-la-ocde-sobre-integridad-publica_8a2fac21-es;jsessionid=g42_Wns9Rckjgu72i6hNgurJ.ip-10-240-5-180**

OCDE (2020). *The public sector innovation lifecycle. A device to assist teams and organisations in developing a more sophisticated approach to public sector innovation*. Disponible en: **https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-public-sector-innovation-lifecycle_0d1bf7e7-en#page3**

OCDE (2021). *Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*. Disponible en: **https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf**

Ramos, Alejandro (2017). *Información y participación ciudadana en el contexto del gobierno abierto: las potencialidades de la biblioteca pública*, Biblios, 68, **http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1562-47302017000300003**

Schuurman, Dimitri; Tõnurist, Piret (2016). *Innovation in the Public Sector: Exploring the Characteristics and Potential of Living Labs and Innovation Labs*. En Proceedings of the OpenLivingLab Days Conference. Open Living Lab Days, Montreal, Canada.

Villoria, Manuel (2011). Integridad. *Eunomía*. Revista en Cultura de la Legalidad, 1, pp. 107-113.

Financiado por la Unión Europea
NextGenerationEU

GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

Plan de Recuperación,
Transformación
y Resiliencia

GOBIERNO
ABIERTO