

Recomendaciones de la Fundación Ciudadana Civío para el II Plan de Acción de Gobierno Abierto de España

Introducción

Este documento recoge una serie de consideraciones sobre el borrador del II Plan de Gobierno Abierto elaborado por el Gobierno de España, en su condición de miembro de la Alianza para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership). Dicho plan fue compartido por la Subdirección General de Propuestas Normativas y Documentación Parlamentaria el pasado 28 de abril de 2014, tras un encuentro mantenido con la Fundación Ciudadana Civío y Access Info Europe solicitado por estas organizaciones con el propósito de conocer los avances del Gobierno en materia de transparencia. Las recomendaciones recogidas en este documento heredan el carácter de aquellas que ya realizamos durante la elaboración del informe de evaluación del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) 2012-2013¹.

I.- RECOMENDACIONES GENERALES

- **Recomendamos algunas mejoras para facilitar la participación en el proceso consultivo de futuros planes de acción.** La Alianza para un Gobierno Abierto exige a sus miembros el compromiso de “co-crear” su Plan de Acción por medio de un proceso de consulta pública y activa con sus ciudadanos y con la sociedad civil. Supone un paso positivo que el Gobierno haya compartido con organizaciones de la sociedad civil el borrador del plan y haya animado a ésta a compartirlo con la ciudadanía. También es positivo que haya publicado dicho borrador en la web del Ministerio de Presidencia. No obstante, existe un gran margen de mejora en este proceso de co-creación, tanto por la escasa publicidad del mismo como por la falta de mecanismos formales e institucionales de consulta pública. Un *microsite* específico o una sección en la web del Ministerio de Presidencia relacionada con Gobierno Abierto podría suponer una mejora, así como una definición del proceso: cronograma, publicidad, consultas, deliberación, publicación de aportaciones y seguimiento/evaluación.
- **Recomendamos que todas las aportaciones individuales a este plan sean de acceso público vía online, como ya exige la OGP a sus miembros.** Al no existir mucha información sobre este proceso de participación, desconocemos si, como exige la OGP, el Gobierno dará a conocer al cierre de su consulta “un sumario de estas aportaciones y todos los comentarios recibidos individualmente”, que deberían ser accesibles online. Este hecho se pasó por alto durante la consulta pública de la Ley de Transparencia, por lo que esperamos que Presidencia haya adoptado medidas para dar a conocer todas las aportaciones recibidas en esta ocasión y su incidencia en el texto final.
- **Recomendamos el uso de la plantilla común que establece la OGP para todos los planes nacionales de acción.** A todos los países participantes en la Alianza para el Gobierno Abierto se les pide que sigan una plantilla común para redactar sus planes de acción de OGP. El objetivo es mantener los planes concretos, concisos y orientados a la acción. Por esta razón, los planes de acción OGP deben tener idealmente entre 8 y 10 páginas. Creemos que utilizar la plantilla común podría facilitar la tarea.

¹ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_Final_2012_0.pdf

II.- RECOMENDACIONES SOBRE LA AUTOEVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE GOBIERNO ABIERTO ADOPTADAS HASTA AHORA

- **Recomendamos profundizar más en qué significa el Gobierno Abierto y en qué medidas concretas se traduce.** La OGP incluye dentro de "Gobierno Abierto" un conjunto de temas sobre los que insta a los países a hacer avances. Se trata de: acceso a la información, contratación pública, datos abiertos, declaraciones patrimoniales, financiación de campañas, libertad de prensa, provisión de servicios públicos, transparencia de la cooperación, estado de derecho, gobierno electrónico, participación ciudadana, rendición de cuentas corporativa, transparencia legislativa y transparencia presupuestaria. Y siempre involucrando a la ciudadanía en cada una de sus medidas.

El borrador menciona como uno de los avances hechos en materia de Gobierno Abierto en los últimos tiempos la norma aprobada a finales de 2013 por la que se crean nuevos medios de "control de la deuda comercial en el sector público". En Civio consideramos que ni el control de la deuda pública ni la normativa relacionada tienen relación con el Gobierno Abierto. Tampoco implican por sí mismos un avance en transparencia: el ciudadano no tiene más acceso que antes a información relacionada con los mecanismo de control, ni puede consultar la lista de ayuntamientos que se han acogido al plan de pago a proveedores, pese a que son muchos quienes han solicitado esta información en Tuderechoasaber.es. Ninguna de estas peticiones de información han tenido respuesta².

También se menciona como avance la "creación de una Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación", una medida relativa a la gestión del gasto público que tampoco guarda ninguna relación con el Gobierno Abierto ni con la transparencia. Es más, una de las áreas centralizadas, la de contratación de campañas de publicidad institucional (nada transparente, ya que el ciudadano desconoce cómo se reparte el gasto y bajo qué criterios), se ha regulado recientemente hacia una mayor opacidad³.

En este epígrafe también se menciona que, en los trabajos de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) 2012, "la participación ciudadana ha tenido un papel primordial". No es cierto. La sociedad civil y la ciudadanía no tuvieron ninguna representación en el proceso deliberativo. Aunque posteriormente se abrió un buzón público para recibir sugerencias, el Gobierno no informó de cuáles habían sido incorporadas y cuáles no, como ya ocurrió con las aportaciones ciudadanas a la Ley de Transparencia. Es más, a la postre, el Gobierno se negó a facilitar el informe completo de la CORA a la ciudadanía⁴, únicamente un resumen.

Por tanto recomendamos al Gobierno que profundice en qué implica el concepto de Gobierno Abierto y consulte a los numerosos expertos con experiencia en la materia para poder aplicarlo efectivamente en políticas públicas.

² [Lista de preguntas](#) en Tuderechoasaber sobre "pago a proveedores"

³ El Gobierno centraliza la compra de anuncios en medios y la limita a un máximo de cinco empresas
<http://elboenuestrodecadadia.com/2014/05/08/el-gobierno-centraliza-la-compra-de-anuncios-en-medios-y-la-limita-a-un-maximo-de-cinco-empresas/>

⁴ El Gobierno esconde el informe completo para su reforma de las administraciones
<http://blog.tuderechoasaber.es/2013/07/el-gobierno-esconde-el-informe-completo-para-su-reforma-de-las-administraciones-publicas/>

III.- RECOMENDACIONES RELACIONADAS CON LOS COMPROMISOS PROPUESTOS

- **Recomendamos la adopción de compromisos en asuntos clave para una rendición de cuentas efectiva en España.** Nos referimos a información fundamental para la rendición de cuentas en la gestión pública, que hemos solicitado en numerosas ocasiones y que darían un valioso impulso al Gobierno Abierto y a España en el ámbito de la OGP. Principalmente cuatro:
 - Apertura del **Registro Mercantil** al uso público y facilitar la reutilización de su información.
 - Apertura de toda la información relativa a los procesos de **contratación pública** para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas.
 - Impulsar la apertura de las **agendas de trabajo y de reuniones** de los cargos públicos⁵ y habilitar **registros de entrada** en organismos institucionales.
 - Publicación de **nombres y currículos completos de todos los altos cargos**. En la actualidad, la ciudadanía no conoce ni siquiera el nombre de los asesores de los ministros y el presidente del Gobierno. Creemos que se trata de información básica que se debería publicar en el Boletín Oficial del Estado y así se lo trasladamos, junto con más de 50.000 firmas de apoyo, al Secretario de Estado para las relaciones con las Cortes⁶.
- **Recomendamos enmarcar estos compromisos sectoriales en una política transversal de Gobierno Abierto.** Los compromisos que se presentan en este plan de acción son una serie de iniciativas sectoriales y dispersas que no corresponden a una política consistente de Gobierno Abierto. Aunque estas iniciativas pueden suponer una mejora en el funcionamiento de su área respectiva, se echa en falta -y, por tanto, recomendamos- una política transversal promovida desde el Ministerio de Presidencia con un enfoque estratégico para regular cómo se hace pública la información, establecer mecanismos de consulta en la fase deliberativa e incluir a ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en la formulación y evaluación de estas nuevas medidas.
- **Compromisos más relacionados con Gobierno Abierto.** Este borrador del II Plan de Gobierno Abierto no refleja una visión estratégica de reforma de la administración pública que vaya en línea con los compromisos adquiridos en la Declaración de Gobierno Abierto firmada en 2011. En su lugar, parece una lista de iniciativas relacionadas con mejorar la eficiencia de la administración o de algún sector en particular, sin que la mayoría de los compromisos tenga que ver con los 4 pilares básicos de la Declaración de la OGP:
 - Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.
 - Apoyar la participación ciudadana. Especialmente en lo relacionado con la formulación de política pública y en la toma de decisiones.
 - Aplicar los más altos estándares de integridad profesional, con políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley.
 - Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas. aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones.

En la siguiente tabla hemos señalado en **color verde** aquellos compromisos que suponen un

⁵ Las agendas de trabajo de los diputados, inaccesibles al ciudadano <http://www.civio.es/2014/01/las-agendas-de-trabajo-de-los-diputados-inaccesibles-para-el-ciudadano/>

⁶ <http://www.change.org/es/peticiones/solicitamos-que-se-publicuen-en-el-boe-los-nombramientos-de-los-asesores-de-los-ministros-y-del-presidente-del-gobierno>

avance en materia de Gobierno Abierto, y añadimos recomendaciones para mejorar su aplicación. En **amarillo** destacamos aquellos compromisos que, sin tener una relación directa con las iniciativas que la OGP reclama a cada país miembro, podrían encauzarse para tener más impacto en transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Por último, en **rojo** mostramos los compromisos elegidos por el Gobierno que creemos que no guardan ningún tipo de relación ni tendrán apenas impacto en términos de Gobierno Abierto por tratarse de medidas (algunas ya en marcha) destinadas a mejorar la eficiencia de la administración en lugar de a abrirla al ciudadano.

TABLA RESUMEN DEL ANÁLISIS DE LOS COMPROMISOS PROPUESTOS POR EL GOBIERNO

COMPROMISO	ÁMBITOS DE MEJORA
Portal de la Transparencia	Es un compromiso que fomentará la transparencia y rendición de cuentas en la medida en que incorpore conjuntos de datos que tengan de verdad valor para el ciudadano. Para que tenga un auténtico impacto de Gobierno Abierto, recomendamos al Gobierno que comparta públicamente detalles sobre su desarrollo, qué información se incluirá y que inicie un procedimiento consultivo con la sociedad civil para la creación del portal. Desde Civio ofrecemos nuestra colaboración para incorporar las mejores prácticas internacionales de Gobierno Abierto y transparencia.
Mejora del acceso y la calidad de la información de portal de archivos españoles, PARES	Supone un avance en su ámbito, pero no guarda relación con el Gobierno Abierto, ni supone mejora en términos de transparencia o rendición de cuentas. Sin impacto en el tipo de políticas que impulsa la OGP. El Gobierno podría abrir un proceso participativo e informar públicamente de dicho proceso.
Recursos Educativos Abiertos	Supone un avance en su ámbito, pero no guarda relación con el Gobierno Abierto, ni supone mejora en términos de transparencia o rendición de cuentas. Sin impacto en el tipo de políticas que impulsa la OGP. El Gobierno podría abrir un proceso participativo e informar públicamente del proceso.
Servicios bibliotecarios en red	Supone un avance en su ámbito, pero no guarda relación con el Gobierno Abierto, ni supone mejora en términos de transparencia, rendición de cuentas. Sin impacto en el tipo de políticas que impulsa la OGP. El Gobierno podría abrir un proceso participativo e informar públicamente del proceso.
Bibliotecas de Defensa en internet	Supone un avance en su ámbito, pero no guarda relación con el Gobierno Abierto, ni supone mejora en términos de transparencia, rendición de cuentas. Sin impacto en el tipo de políticas que impulsa la OGP. El Gobierno podría abrir un proceso participativo e informar públicamente del proceso.
Mejora sistema de información datos relativos a la violencia contra la mujer	Supone un avance en su ámbito, pero no guarda relación con el Gobierno Abierto, ni supone mejora en términos de transparencia, rendición de cuentas por lo que su impacto es limitado. No obstante, la labor de información y sensibilización que incluye este compromiso puede tener un impacto muy positivo.

<p>Accesibilidad a microdatos del Servicio Nacional de Salud</p>	<p>Si se publica información relevante sobre la gestión de la sanidad pública y se permite la participación de profesionales del sector, esta medida sí estará alineada con los objetivos de la OGP y podría ser un buen ejemplo de Gobierno Abierto. Recomendamos que se facilite al público más información sobre el proceso: calendario de implementación, directorio de datos que contendrá... Y que el Gobierno confirme si la información (una vez anonimizada) será de acceso público. Reino Unido ha sabido incorporar las mejores prácticas en este ámbito, por lo que recomendamos su ejemplo, y en Escocia ha servido para encauzar políticas que los datos no avalaban. Se trata de una cuestión que ha generado muchas preguntas de ciudadanos a las instituciones a través de Tuderechoasaber.es, la inmensa mayoría sin respuesta.</p>
<p>Mejora de las publicaciones estadísticas de pensiones</p>	<p>Este compromiso tampoco guarda relación con el Gobierno Abierto. Se trata de una medida (de mejora de la información estadística, no de transparencia ni de rendición de cuentas) con impacto limitado elevada a grado de compromiso. Creemos que tampoco cumple los criterios mínimos para serlo. Pese a ello, recomendamos al Gobierno que de a conocer en detalle la ejecución de esta medida.</p>
<p>Difusión de información estadística de afiliación en Axis</p>	<p>Es un compromiso que tampoco tiene relación con el Gobierno Abierto. Son datos de naturaleza estadística y en un formato cerrado, en contra de los avances en Open Data que demanda la OGP.</p>
<p>Redes sociales geográficas</p>	<p>Puede aportar una información útil para su ámbito, pero ni fomenta el Gobierno Abierto ni ninguno de sus valores. Por eso entendemos que no debería hacerse de esta medida un compromiso eje de la política de Gobierno Abierto de España. Tampoco supone un "aumento de la integridad pública", como señala la ficha de este compromiso.</p>
<p>Acceso y reutilización de información geográfica</p>	<p>Se trata de información que ya se publica. Recomendamos al Gobierno que facilite información específica y detallada sobre lo que implica "se optimizará y potenciará". Tampoco es una medida de Gobierno Abierto.</p>
<p>Sistema de información de industrias alimentarias</p>	<p>Podría tratarse de una medida real de Gobierno Abierto si ofreciera información al ciudadano sobre las políticas agroalimentarias, el gasto público del sector, subvenciones o inspecciones alimentarias. Como las Administraciones no son el sujeto de la información, sino las empresas privadas, descartamos que sea un medida relacionada con el Gobierno Abierto.</p>
<p>Registro General de operadores ecológicos</p>	<p>Es un proyecto que ya está creado, y que está cerrado al uso público, por lo que no supone ninguna aportación al Gobierno Abierto.</p>
<p>Servicio de información Meteorológica</p>	<p>Se presenta con el precedente de la AEMET, que cerró millones de datos (de acceso gratuito entre 2011 y noviembre de 2012) una vez "cumplido el objetivo de difusión y comunicación". Creemos que tampoco es una medida que mejore la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos.</p>
<p>Reutilización de la información del sector público</p>	<p>Podría ser una medida con impacto de Gobierno Abierto si se fomenta la transparencia, la información resulta públicamente accesible en formatos abiertos y se fomenta la participación, pero de momento no hay detalles sobre el tipo de información. Recomendamos al Gobierno informar más en detalle sobre esta medida.</p>

Portal de la Administración de Justicia	Podría ser una medida con impacto de Gobierno Abierto si incluyese información relevante para la rendición de cuentas como, por ejemplo, las sentencias, datos de saturación y uso de juzgados, tiempos de espera, etc. Recordamos que un portal que sí es de acceso público como el CENDOJ, del CGPJ, no incluye todas las sentencias. En cambio, las empresas editoriales del sector sí tienen acceso a ellas. Y mientras, se gasta en licencias de uso de buscadores para responder a una petición de asociaciones profesionales de jueces. Es una medida de Administración Electrónica sin relación directa (a priori) con el Gobierno Abierto.
Mayor control y transparencia de las subvenciones públicas	La ley vigente ya exige "igualdad y transparencia en la concurrencia competitiva a subvenciones". Recomendamos que esta información sea de acceso público a todos los ciudadanos para que tenga un impacto de Gobierno Abierto. Sólo así se permite la rendición de cuentas.
Consejo Español de drogodependencias	Fomentar la participación es una medida positiva, pero recomendamos al Gobierno que informe pronto sobre quiénes van a ser invitados a participar y cómo se van a tener en cuenta sus propuestas. Como muchos otros compromisos, sólo tiene impacto en un área parcial. Recomendamos de nuevo facilitar procesos claros de participación ciudadana en áreas más cercanas a la gestión pública. El Gobierno Abierto exige medidas transversales, no sectoriales.
Planes Nacionales de Salvamento Marítimo	También es una medida parcial de impacto muy limitado y sin relación con el Gobierno Abierto. Recomendamos de nuevo facilitar procesos claros de participación ciudadana en áreas más cercanas a la gestión pública. El Gobierno Abierto exige medidas transversales, no sectoriales.
Memorias de Sostenibilidad en las Autoridades Portuarias y en Puertos del Estado	También es una medida parcial de impacto muy limitado y sin relación con el Gobierno Abierto. Recomendamos de nuevo facilitar procesos claros de participación ciudadana en áreas más cercanas a la gestión pública. El Gobierno Abierto exige medidas transversales, no sectoriales.

- **Recordamos que hay iniciativas encaminadas a mejorar la eficiencia de las administraciones que, al mismo tiempo, facilitan la rendición de cuentas.** El ejemplo más reciente es la aprobación de la DATA (Digital Accountability and Transparency⁷) Act en EE.UU. Se trata de una iniciativa por la transparencia presupuestaria que supone "la divulgación de los gastos directos de todas las agencias federales y la conexión de toda la información sobre contratos, préstamos, ayudas adjudicadas y gasto en programas federales para permitir a los contribuyentes y responsables políticos hacer un seguimiento más eficaz del gasto". Así, en adelante, todas las agencias federales deberán facilitar sus datos públicamente en USASpending.gov y siempre en formatos comunes para todos los niveles de la administración federal⁸.

Por último, desde la Fundación Civio nos ofrecemos una vez más para **colaborar** estrechamente con la administración tanto en la planificación de políticas públicas de Gobierno Abierto acordes a los estándares internacionales como en la ejecución de las mismas.

⁷ <http://beta.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/994/text>

⁸ EE.UU. usará por ley un formato único de transparencia presupuestaria para toda la administración <http://www.civio.es/2014/05/ee-uu-usara-por-ley-un-formato-unico-de-transparencia-presupuestaria-para-toda-la-administracion/>

MÁS INFORMACIÓN:

La Fundación Ciudadana Civio (www.civio.es) es una organización sin ánimo de lucro que pone el potencial de las nuevas tecnologías al servicio de la transparencia, el acceso a la información y de una ciudadanía activa. Combinamos herramientas informáticas y de Internet con periodismo de datos para crear proyectos cívicos innovadores que facilitan el acceso a la información pública a ciudadanos, medios de comunicación y todo tipo de organizaciones. Entre ellos Tuderechoasaber.es, ¿Dónde van mis impuestos?, El Indultómetro, El BOE nuestro de cada día, Quién Manda, España en llamas y DigoDiego.

Puede ponerse en contacto con nosotros en: contacto@civio.es