



GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS EN GOBIERNO ABIERTO

Universidad
Externado
de Colombia

Guía de buenas prácticas en gobierno abierto

Universidad Externado de Colombia

Rector

Juan Carlos Henao

Secretaria General

Martha Hinestrosa

Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información

Marco Peres Useche, Director

Jeimmy Carrión Becerra, Asistente administrativa

Investigación

Mila Gascó, Investigadora

Lorena Rodríguez, Pasante

Hugo Mármol, Pasante

Guía de buenas prácticas en gobierno abierto

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Guía de buenas prácticas en gobierno abierto / [elaborado por el] Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia, 2014.

164 p. ; 21 cm.

Incluye bibliografía y glosario.

ISBN: 9789587721638

1. Participación política -- Colombia 2. Transparencia en el gobierno -- Colombia 3. Planificación política -- Colombia 4. Políticas públicas -- Colombia 5. Disseminación de la información 6. Sistemas de información en administración 7. Innovaciones tecnológicas -- Administración 8. Buenas prácticas en administración pública I. Universidad Externado de Colombia

352.38

SCDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca

Agosto de 2014

© 2014, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Tel. (57 1) 342 0288

www.uexternado.edu.co

publicaciones@uexternado.edu.co

ISBN 978-958-772-163-8

Primera edición:

Septiembre de 2014

Diseño de cubierta:

Departamento de Publicaciones

Composición:

Precolombi EU-David Reyes

Impresión y encuadernación:

Digiprint Editores EU

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	9
2.	SOBRE GOBIERNO ABIERTO	13
2.1.	Los principios del gobierno abierto	21
2.1.1.	Antecedentes académicos: transparencia y participación	21
2.1.2.	La tercera dimensión: la colaboración	23
2.2.	El rol de las TIC en el gobierno abierto	31
2.2.3.	Redes sociales y gobierno abierto	32
2.2.4.	Apertura de datos y gobierno abierto	36
2.3.	Hacia una definición de gobierno abierto	41
3.	METODOLOGÍA	45
4.	BUENAS PRÁCTICAS EN GOBIERNO ABIERTO	51
4.1.	Gobierno abierto en Australia	51
4.2.	Gobierno abierto en British Columbia (Canadá)	56
4.3.	Gobierno abierto en Chicago (Estados Unidos)	60
4.4.	Gobierno abierto en Chile	64

4.5.	Gobierno abierto en Euskadi (España)	70
4.6.	Gobierno abierto en Grecia	75
4.7.	Gobierno abierto en Kenia	78
4.8.	Gobierno abierto en Indonesia	82
4.9.	Gobierno abierto en Navarra (España)	85
4.10.	Gobierno abierto en Noruega	90
4.11.	Gobierno abierto en Perú	94
4.12.	Gobierno abierto en Portugal	99
4.13.	Gobierno abierto en la Región de Piamonte (Italia)	103
4.14.	Gobierno abierto en Reino Unido	106
4.15.	Gobierno abierto en Rennes Metropolitana (Francia)	111
4.16.	Gobierno abierto en Uruguay	114
4.17.	Gobierno abierto en Viena (Austria)	119
4.18.	Gobierno abierto en Zaragoza (España)	122
5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	127
6.	GLOSARIO	147
7.	BIBLIOGRAFÍA	151

1. INTRODUCCIÓN

En enero de 2009, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (*Memorandum on Transparency and Open Government*). Dicho memorando declaraba el compromiso de la nueva administración con un nivel de apertura sin precedentes y con el establecimiento de un sistema que unía tres principios: transparencia, participación y colaboración.

Desde entonces, administraciones públicas de todo el mundo han puesto en marcha iniciativas de lo que se ha venido llamando gobierno abierto y han trabajado en la redefinición de las relaciones entre ellas y con los ciudadanos. Sin embargo, la velocidad de los acontecimientos y la “necesidad” de implementar proyectos de gobierno abierto para no mostrar una imagen de obsolescencia han dado lugar a confusión y ambigüedad. A pesar de que muchas de las iniciativas han tenido como objetivo la apertura de datos y la utilización intensiva de las redes sociales, en términos generales, los gobiernos han seguido diferentes direcciones e interpretaciones a

la hora de implementarlas. Como resultado, hoy en día puede decirse que el desarrollo del gobierno abierto es desigual y heterogéneo. Hay confusión sobre el mismo concepto –qué es y qué no es una iniciativa de gobierno abierto, la diferencia con otros términos como el de gobierno electrónico, la novedad del término... –, sobre su proceso de implementación y sobre su impacto real.

En este contexto, el Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información de la Universidad Externado de Colombia¹ desarrolló la Guía de Buenas Prácticas en Gobierno Abierto². La Guía realiza un análisis comparativo de estrategias y prácticas de gobierno abierto en el mundo, con un doble objetivo: asentar el marco conceptual del gobierno abierto y sacar conclusiones sobre los ritmos, pautas y tendencias por lo que respecta a la implementación de iniciativas de estas características.

Específicamente, la Guía persigue:

- Fortalecer el marco conceptual sobre gobierno abierto.
- Identificar un marco de referencia que permita cuantitativa y cualitativamente dibujar un mapa mundial de actividad en este ámbito.

1 www.observatics.edu.co.

2 Esta Guía fue elaborada por Mila Gascó, con el apoyo técnico de los pasantes del Observatorio, Lorena Rodríguez y Hugo Mármol.

- Comparar las estrategias identificadas y sacar conclusiones, entre otros aspectos, sobre tipos de proyectos puestos en marcha, características de los proyectos, ritmos, tendencias y factores críticos de éxito.
- Realizar recomendaciones sobre aspectos a tener en cuenta en la implementación de proyectos de gobierno abierto como consecuencia del análisis efectuado.

El documento se divide en cuatro apartados. En el primero se hace referencia al objeto de estudio: el gobierno abierto. En él se presenta una noción de este término que enmarca la identificación de las actuaciones que se han llevado a cabo y que dota de coherencia al conjunto del documento. A continuación, se expone la metodología de selección y valoración de las iniciativas. En tercer lugar, se presentan y valoran los proyectos que han sido finalmente escogidos. Por último, fruto de este análisis, se plantean las conclusiones del estudio y se presentan propuestas y recomendaciones que creemos que pueden ser útiles a los tomadores de decisiones en el ámbito del gobierno abierto.

2. SOBRE GOBIERNO ABIERTO

No existe un planteamiento único de los orígenes del término de gobierno abierto. Aunque existe bastante acuerdo en qué es el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto* de la administración Obama, que populariza este concepto, para muchos, sus orígenes se remontan a finales de los años setenta, cuando el gobierno británico impulsó toda una serie de *iniciativas relacionadas con una mayor libertad de información y de acceso a las actividades del gobierno*, cuyo objetivo principal era reducir la opacidad (Chapman y Hunt, 2006 y 1987)¹. Sin embargo, como afirma Ramírez-Alujas (2011), con el tiempo, esta primera aproximación fue depurándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia a fin de sostener un gobierno plenamente responsable por sus acciones y

1 De hecho, la primera referencia escrita al término se debe a Wallace Parks, quien recoge dicho término en su artículo de 1957 titulado “The open government principle: Applying the right to know under the constitution” (ver más al respecto en <http://estratic.wordpress.com/2013/04/04/el-termino-open-government-aparece-en-los-anos-50-no-en-los-70/>).

para evaluar la validez de las medidas que adopta. “Así, por casi más de dos décadas y sin mucho protagonismo en los titulares de prensa, hablar de Gobierno abierto significó debatir acerca del acceso y la libertad de información, la protección de datos, la reforma de las leyes sobre secretos oficiales y la necesidad, en una democracia sana, de poder obtener información sobre las actividades del Gobierno y sobre su disponibilidad para la opinión pública y el ciudadano común” (Ramírez-Alujas, 2011: 101).

Esta primera perspectiva fue también unida a la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública que han dotado de contenido al concepto de gobierno abierto. Chapman y Hunt (2006) dicen al respecto que, en su acepción original, gobierno abierto era sinónimo de *freedom of information* o *access to information*. En este sentido, desde que los Estados Unidos aprobara la Ley de Información (Freedom of Information Act – FOIA), diferentes países han ido adoptando leyes de transparencia. En la actualidad, hay más de 90 países que cuentan con legislación sobre la materia (Ramírez-Alujas, 2011).

Pero el concepto de gobierno abierto también puede relacionarse con la *evolución de la incorporación de las tecnologías de la información y el conocimiento* (en adelante, TIC) al sector público y, por ende, con los conceptos de administración y gobierno electrónico (Jiménez, 2013; Coroján y Campos, 2011). Sostenemos, en este sentido, que dicha incorporación es paralela a las transformacio-

nes sufridas por la administración y el gobierno en el marco de los procesos de reforma del Estado. El Cuadro 1 da cuenta de esta evolución.

Cuadro 1. El papel de las TIC en diferentes momentos

<i>Tipo de organización</i>	<i>Fase de modernización</i>	<i>Papel de las TIC</i>
Burocrática	Inicial. El objetivo es ganar en eficacia y eficiencia.	En la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos.
Profesional	Avanzada. Ya se ha adoptado el enfoque de la gestión pública (énfasis en la eficiencia pero, también, en servir al ciudadano).	Sin olvidar lo anterior, las TIC facilitan la interacción con los ciudadanos a través de portales y páginas <i>web</i> .
Relacional	Finalizando el proceso. Se ha adoptado el paradigma de la gobernanza (el ciudadano no es solo un cliente sino que participa en los procesos de gobernabilidad).	Clave en relación a la transparencia y la <i>accountability</i> , por un lado, y con respecto a la colaboración interinstitucional, por el otro.

Fuente: Gascó (2009).

Así, en organizaciones que todavía pueden ser percibidas como burocráticas, caracterizadas por su focalización en la jerarquía, la predictibilidad o la específica división del trabajo, las tecnologías juegan un importante papel en la automatización de los flujos de trabajo y en la reorganización de los procesos internos. Ello es así porque

este tipo de organizaciones entiende la mejora como la eliminación de errores, redundancias y duplicaciones, como la reducción de los tiempos o como la disminución de costes; en otras palabras, sus procesos de modernización tienen que ver con el objetivo de ganar eficacia y eficiencia.

Las administraciones que ya han adoptado el enfoque de la gestión pública e, incluso, el paradigma de la gobernanza, siguen haciendo énfasis en la eficiencia ya no solo a nivel interno sino, también, en la interacción con los ciudadanos². Se encuentran, así, orientadas a la consecución de resultados, a la innovación y la mejora continua. Pero no se limitan a ello y adoptan también una cultura de la responsabilidad ejercida a base de demostrar la consecución de fines, superando la simple justificación del cumplimiento formal de las normas. Esta manera de proceder, que tiene como prioridad al usuario, también refleja cambios en la mentalidad del ciudadano que empieza a percibirse ya no solo como cliente de servicios públicos sino como *stakeholder* de la administración a la que debe exigir que actúe en consecuencia.

En este contexto, las tecnologías siguen desempeñando un papel clave en la obtención de una mayor eficiencia no solo desde el punto de vista de la administración sino,

2 En realidad, la interacción no es solo con el ciudadano, pues la administración pública también se relaciona con otros actores a los que ofrece sus servicios, como las empresas o las organizaciones de la sociedad. Utilizamos, no obstante, el término ciudadano para simplificar la exposición.

también, del beneficiario. El diseño y puesta en funcionamiento de páginas *web* que permiten la realización de trámites administrativos las 24 horas del día de los 365 días del año, ingresando a los mismos desde cualquier parte del país o el acceso a servicios interactivos, como los relacionados con la telemedicina o la educación a distancia, que elimina distancias, desigualdades –zonas rurales versus zonas urbanas, individuos con capacidad económica versus individuos sin dicha capacidad– y obstáculos físicos –por ejemplo, por lo que respecta a la población más anciana o a los discapacitados–, constituyen algunos casos paradigmáticos.

Finalmente, sobre todo en la última etapa, las TIC tienen un rol en relación con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello, en este momento, se priorizan iniciativas de provisión de información en línea que sirva de base al ciudadano para saber en qué situación se encuentra el municipio en el que habita o para tomar decisiones futuras con respecto a una nueva elección de representantes, de profesionalización de los procesos de abastecimiento de bienes por parte de la administración a la que las tecnologías han dado lugar con herramientas usualmente llamadas de *e-procurement* o de fomento de una mayor interactividad entre administración y ciudadanos a través de mecanismos de participación electrónica que permiten al gobierno responder mejor a las necesidades y demandas de sus usuarios.

Pero, también, en esta tercera fase, aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales y segmentos

de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurantes de su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de organización y que requieren nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo. En palabras de Serra (2003: 9), “las necesidades de adaptación organizativa que plantean determinadas cuestiones llevan también a la experimentación interna y a la generación de nuevas estrategias organizativas, entre las que destaca, por las expectativas que genera y por las dificultades que presenta, la perspectiva de trabajo transversal”. Dadas estas circunstancias, gobiernos y administraciones públicas se han dado cuenta de que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden apoyar y transformar los procesos externos de la gobernanza de las sociedades mediante el procesamiento y comunicación de los datos, facilitando la integración de procesos de instituciones diferentes y la cooperación interadministrativa en materia tecnológica, también denominada interoperabilidad (Gascó, 2007).

En términos de conceptos, y dadas las descripciones realizadas, podríamos afirmar que durante la primera etapa son más frecuentes las iniciativas de administración electrónica, definida como el conjunto de actuaciones que implican la utilización de las TIC en la organización interna de la administración, mientras que, en la segunda, predominan aquellas de gobierno electrónico; es decir, actuaciones que implican la utilización de las TIC en las relaciones externas entre la administración y el gobierno y los ciudadanos y las empresas. Por último, la tercera

etapa es una etapa de apertura, hacia dentro y hacia afuera, de adopción de un paradigma de gobernanza y, por ende, de colaboración. Ello hace más pertinente hablar de actuaciones de gobierno abierto (Jiménez, 2013).

Finalmente, desde la perspectiva de la innovación, el término de gobierno abierto también puede relacionarse con el de la *innovación abierta*. En realidad, la adopción de tecnología por el sector público se ha considerado frecuentemente como una innovación y se ha hablado, en este sentido, de innovación tecnológica (Ramírez-Alujas, 2010). Entender la relación entre innovación abierta y gobierno abierto requiere definir el primer concepto. Innovación abierta es un término acuñado en 2003 por Henry Chesbrough, profesor y director del Center for Open Innovation, de la Universidad de Berkeley, y del Departamento de Sistemas de Información de ESADE. Chesbrough (2006 y 2003) contrapone la innovación abierta a la innovación cerrada. Afirma que, bajo un modelo de innovación cerrada, “successful innovation requires control. In other words, companies must generate their own ideas that they would then develop, manufacture, market, distribute and service themselves (...). This approach calls for self reliance: If you want something done right, you’ve got to do it yourself” (Chesbrough, 2003: 36). Al mismo tiempo, define la innovación abierta como una estrategia a partir de la cual las empresas van más allá de los límites internos de su organización y la cooperación con profesionales externos pasa a tener un papel clave. En un modelo de innovación abierta, las fronteras entre la compañía y su

entorno son porosas. El Cuadro 2 resume las características clave de ambos procesos.

Cuadro 2: Innovación cerrada versus innovación abierta

<i>Innovación cerrada</i>	<i>Innovación abierta</i>
La gente inteligente trabaja para nosotros.	No toda la gente inteligente trabaja para nosotros pero trabajamos con gente inteligente dentro y fuera de la organización.
Para beneficiarnos de la I+D, somos nosotros quienes tenemos que descubrir, desarrollar y utilizar.	La I+D externa puede aportar valor; la I+D interna es necesaria para aprovechar parte de este valor.
Si innovamos nosotros primero, seremos los primeros en llegar al mercado.	No necesitamos inventar nosotros para sacar el máximo provecho.
La organización que primero coloque una innovación en el mercado será la ganadora.	Tener un buen modelo de negocio es mejor que ser los primeros en el mercado.
Si somos los que más ideas tenemos y éstas son las mejores, ganaremos.	Si hacemos el mejor uso posible de las buenas ideas, tanto internas como externas, ganaremos.

Fuente: Chesbrough (2003).

A pesar de que la teoría sobre la innovación abierta nació en relación con la industria y el mundo empresarial, son muchos los que piensan que puede ser aplicada a otros campos y, en particular, al ámbito de lo público (Chan, 2013; Pyrozhenko, 2011; Almirall y Wareham, 2008). Para estos autores, cuando así se hace y la tecnología de-

sempaña un papel fundamental, estamos ante iniciativas de gobierno abierto.

En definitiva, son varias las corrientes que llevan, en la actualidad, a hablar de gobierno abierto. Dichas corrientes son complementarias y permiten tomar consciencia de la importancia de trabajar de una manera colaborativa, para lo cual la transparencia deviene una cuestión clave.

2.1. LOS PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ABIERTO

2.1.1. Antecedentes académicos: transparencia y participación

Una de las primeras definiciones sobre gobierno abierto la dio la OCDE (2003). Para esta institución, apostar por el gobierno abierto supone garantizar transparencia, *accountability* y apertura, ampliar las oportunidades para que los ciudadanos participen en los procesos de políticas públicas y construir partenariados entre el gobierno, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. La definición proporcionada por Calderón y Lorenzo (2010: 11) va en la misma línea, cuando afirman que “un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y lo hace de forma abierta y transparente”. Estos

trabajos –y también otros, entre los que cabe mencionar el de Meijer et al., 2012, Harrison et al., 2012, Harrison et al., 2011–, destacan *la transparencia y la participación* como principios clave del gobierno abierto.

En la literatura académica, estas dos perspectivas no han ido siempre de la mano (Meijer et al., 2012). Los estudios sobre *transparencia* se han focalizado en aspectos tales como el derecho a la información, Internet, la activa diseminación de información, el acceso a documentos o la usabilidad de las páginas *web* (Curtin y Mendes, 2011). La pregunta principal que estos trabajos han intentado responder ha sido: ¿qué se hace visible/transparente? Para hacerlo, han analizado, entre otros, la naturaleza y alcance de la transparencia, la utilidad de la información y los procesos de liberación de documentos. La premisa que ha guiado estos estudios ha sido que la transparencia contribuye a la rendición de cuentas y que un gobierno más responsable en este sentido es, también, un gobierno más legítimo (Sádoval-Almazán, 2011; Curtin y Meijer, 2006). Algunos autores han ido un poco más allá y han explicitado que, al mismo tiempo, la legitimidad refuerza la confianza del público en el gobierno (Hood, 2011; Hazell y Worthy, 2010; Jaeger y Bertot, 2010).

Los trabajos sobre *participación* se han centrado en contestar a la pregunta ¿qué voz se escucha? Los análisis efectuados, tanto teóricos como empíricos, han abordado la elaboración interactiva de políticas públicas, los procesos de consultas públicas o la implicación de los

stakeholders. Muchos de esos estudios se han volcado en valorar las desigualdades en términos de participación ciudadana (Meijer et al., 2012).

A pesar de que los lazos entre transparencia y participación puedan resultar evidentes, dado que la segunda se encuentra en función del conocimiento que se tiene sobre los procesos de toma de decisiones, lo que, a su vez, está condicionado por el acceso a la información y la transparencia de los gobiernos, esta relación ha sido poco explorada por la literatura académica. Solo recientemente, y bajo el paraguas del gobierno abierto, la academia ha empezado a prestar atención a esta relación. Noveck (2009) hace referencia a esta interacción y conecta el acceso de información a nuevas formas de participación ciudadana planteando, además, que la tecnología permitirá superar las barreras a la transparencia y a la participación, y facilitará un gobierno abierto.

2.1.2. La tercera dimensión: la colaboración

La transparencia y la participación tienen un impacto fundamental en términos de apertura gubernamental. Pero varios autores han hecho también énfasis en un tercer principio: la *colaboración*. El propio Obama, en su *Memorandum on Transparency and Open Government*, se comprometía a crear un nivel de apertura en el gobierno sin precedentes y un sistema de transparencia, participación pública y colaboración que reforzara la democracia, asegurara la confianza pública y promoviera la eficacia y la eficiencia gubernamental (Villoria, 2013). En este

sentido, Ramírez-Alujas y Dassen (2012), hablan de gobierno abierto al hacer referencia a la transparencia y el acceso a la información, a la participación de la ciudadanía y a la generación de espacios de colaboración entre diferentes actores. Los autores son muy explícitos cuando definen qué entienden por colaboración: “un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la coordinación y acciones coordinadas no sólo con la ciudadanía sino con las empresas, asociaciones y demás agentes. Asimismo, potencia el trabajo combinado dentro de las propias administraciones, y entre ellas y sus funcionarios, de manera transversal” (ídem: 45).

La colaboración, por tanto, va más allá del ciudadano como individuo y de su derecho a saber y a participar en los procesos políticos: tiene en cuenta a otros actores, internos y externos a la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal. Otros autores han defendido también esta idea. Márquez et al. (2013), por ejemplo, afirman que el gobierno abierto se asienta en tres principios: transparencia, participación y colaboración entre administraciones y entre estas y la sociedad. Por su parte, Lee y Kwak (2012) proponen un modelo de madurez en gobierno abierto que persigue la transparencia, participación y colaboración externa e interna y que utiliza conceptos como el de colaboración abierta que no solo llega a los ciudadanos sino, también, al sector privado y a otros actores. La Junta de Castilla y León y la Red de Municipios Digitales de Castilla y León

(2010) también hablan del trabajo colaborativo inter e intra departamental, así como con diferentes administraciones. Reconocen la importancia de la participación ciudadana y la promueven, pero también destacan la necesidad de contar con la implicación del personal de la administración.

Posiblemente ha sido el principio de colaboración el menos estudiado desde una perspectiva teórica y académica. No obstante, en la actualidad, de manera tímida empiezan a publicarse trabajos que relacionan diferentes conceptos con la dimensión de colaboración del gobierno abierto. Entre ellos destacan los que han abordado la interoperabilidad, la innovación social y la co-producción de servicios.

Existen distintas definiciones del concepto de *interoperabilidad*. Una primera aproximación hace énfasis en la perspectiva tecnológica y, en este sentido, la define como la habilidad de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones para comunicar, interpretar e intercambiar datos de manera significativa (Archmann y Kudlacek, 2008). Así, la interoperabilidad tiene que ver con el establecimiento de normas y estándares comunes.

Si bien esto sigue siendo cierto, la implantación de iniciativas ha puesto de manifiesto que la interoperabilidad es más que la integración de sistemas TIC y de datos, y que la innovación en servicios públicos también requiere de la integración de procesos y canales en el *back office*, de manera que estos sean totalmente interoperables en

vez de meramente coexistir. Ello llevaría a definir la interoperabilidad como la habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. Esta interacción supone que las organizaciones implicadas comparten información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones (Comisión Europea, 2010).

La interacción, el intercambio, la puesta en marcha de proyectos e iniciativas comunes, el compartir información y conocimiento no son sino estrategias de colaboración entre organizaciones. De manera clara lo ponen de manifiesto Klischewski (2012) y Jiménez (2013). Este último entiende la interoperabilidad como una de las claves del gobierno abierto desde el llamado *back office* y el ADN de la organización pública. Algunos planes de acción de gobierno abierto de países que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto³, tales como Estados Unidos, Brasil o México, también ponen de manifiesto

3 Iniciativa multilateral que pretende asegurar compromisos específicos de los gobiernos, para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las tecnologías para fortalecer la gobernanza. La iniciativa se lanzó formalmente el 20 de septiembre de 2011, cuando los ocho gobiernos fundadores –Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos– aprobaron una Declaración de Gobierno Abierto y anunciaron los planes de acción de sus países. Desde septiembre de 2011, se han sumado a la iniciativa más de 55 países. Más información en <http://www.opengovpartnership.org/>.

el estrecho vínculo que existe entre estos dos conceptos. El primero, por ejemplo, en su estrategia de gobierno digital del año 2012 establece la conexión entre interoperabilidad y apertura —en términos de transparencia y acceso a la información—⁴. El plan de acción de México también menciona el acuerdo entre interoperabilidad y datos abiertos, lo que permitirá la publicación de los datos públicos. También el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión se refiere al vínculo entre la infraestructura nacional de datos abiertos, que permitirá ser más transparente, y el marco nacional de interoperabilidad (Jiménez, 2013).

El principio de colaboración también da lugar a hablar de *innovación social*. Un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos —y a otros actores— en el propio trabajo de la administración. Las iniciativas, en este sentido, no tienen por qué estar siempre lideradas por los gobiernos sino que pueden también originarse en el seno de la sociedad. Cuando ello ocurre hablamos de innovación social.

La Comisión Europea describe la innovación social como la generación de nuevas ideas —productos, servicios, modelos— para satisfacer necesidades que todavía no han

4 La estrategia *Digital Government. Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People* puede consultarse en <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government.html>.

sido cubiertas⁵. Se trata de innovaciones que surgen de los ciudadanos, de la comunidad, y que son sociales en sus objetivos –generación de valor social y no individual– y en sus medios (Phills et al., 2008). La innovación social tiene, hoy en día, mucho sentido por la complejidad de los problemas a los que nos enfrentamos y por el cada vez menor papel que juega el sector público –a lo que claramente han contribuido las actuales crisis financieras.

El proyecto LIPSE (*Learning from Innovation in Public Sector Environments*) establece que la innovación social tiene en cuenta cuatro aspectos⁶ que, precisamente, refuerzan el lazo entre este concepto y el de gobierno abierto:

- La innovación debe producir *outcomes* sostenibles, relevantes para el ciudadano. Estos *outcomes* han de satisfacer las necesidades de los ciudadanos y lo tienen que hacer a largo plazo.
- La innovación cambia la relación entre los actores implicados, transforma el cómo colaboran, el cómo interactúan entre ellos. Las reglas del juego –la gobernanza– cambia.
- Los *outcomes* no tienen que ser, por definición, consecuencia de innovaciones tecnológicas. Es importante

5 Ver <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/>.

6 Ver <http://www.lipse.org>.

que vayan más allá y se focalicen en la contribución a un proceso de cambio social.

- La innovación social supone que los actores se involucren en el diseño, implementación y adopción de una innovación. Lo social hace, así, referencia a la idea de participación y colaboración. Estos actores contribuyen con información, experiencias, conocimientos y recursos, reforzando la idea de que innovación social es innovación abierta.

La *co-producción* es el tercer concepto que se ha relacionado con el gobierno abierto. Verschuere et al. (2012) definen la co-producción como la participación de ciudadanos individuales y en grupo en el diseño y prestación de servicios públicos. La OCDE (2011) utiliza términos parecido al afirmar que la co-producción es una forma de planificar, diseñar, entregar y evaluar servicios públicos con el involucramiento directo de ciudadanos, usuarios y organizaciones sociales. Para Dassen (2013), ello implica 1) contribuir más que ser receptores de servicios, 2) crear valor público en función de resultados y 3) mantener relaciones regulares y de largo plazo.

El concepto de co-producción se ha utilizado en reiteradas ocasiones y, a pesar de unos mínimos comunes, diferentes autores han solido referirse a distintas actividades bajo este paraguas (Van Eijk y Steen, 2013). Por ello, Osborne (2012) afirma que puede hablarse de tres modelos de co-producción, que tienen su origen en diferentes disciplinas científicas: co-producción de

consumidores –perspectiva de la gestión de servicios–, co-producción participativa –perspectiva de la gestión y administración pública– y co-producción reforzada –que combina elementos de los dos modelos anteriores. El Cuadro 3 da cuenta de las diferencias entre estos tres enfoques.

Cuadro 3: Los tres modelos de co-producción

<i>Co-producción de consumidores</i>	<i>Co-producción participativa</i>	<i>Co-producción reforzada</i>
Resulta de la inseparabilidad entre las etapas de producción y consumo y se focaliza en la implicación del consumidor en la fase operacional del proceso de producción de servicios para equilibrar las expectativas de los usuarios con sus experiencias. Su objetivo es el empoderamiento del usuario.	Resulta de la intención de mejorar la calidad de los servicios públicos a través de mecanismos de participación en las fases de planificación estratégica y diseño del proceso de producción de servicios, tales como la consulta con los usuarios o la planificación participativa. Su objetivo es la participación del usuario.	Resulta de la combinación de los modelos operacional y estratégico de co-producción con el propósito último de cambiar el paradigma de la provisión de servicios. El objetivo es la innovación –nuevas formas de servicios públicos– liderada por el usuario.

Fuente: Osborne (2012).

La investigación sobre co-producción no es nueva. Durante más de veinte años, la literatura sobre gestión pública y prestación de servicios se ha visto enriquecida con contribuciones sobre este concepto. Sin embargo,

es solo recientemente que la co-producción se ha relacionado con la colaboración como principio clave del gobierno abierto.

2.2. EL ROL DE LAS TIC EN EL GOBIERNO ABIERTO

A pesar de que la idea de apertura no es nueva, el alto grado de uso de sistemas de información y avances tecnológicos en las sociedades modernas ha dado lugar a nuevas demandas de información (Sandóval-Almazán, 2011). Oszlack (2013: 2), para quien el gobierno abierto es una nueva lógica de gobierno, una modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa, recoge muy acertadamente esta idea: “esta nueva filosofía ha recibido el impulso decisivo generado por la disponibilidad de herramientas web 2.0, que hacen posible una comunicación de doble vía entre gobierno y ciudadanía. Esto no significa que las TICs sean condición necesaria para imponer esta modalidad de gestión. Inclusive, podría concebirse que un gobierno se abra a la participación e involucramiento de la ciudadanía sin la mediación de herramientas informáticas. En tal sentido, un gobierno podría considerarse ‘abierto’ en tanto promoviera el involucramiento en la gestión de organizaciones sociales y ciudadanos, sin que ello deba darse, necesariamente, mediante interacciones virtuales a través de las tecnologías actuales disponibles. En todo caso, la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse”.

En definitiva, si bien los planteamientos del gobierno abierto no son una novedad, sí estamos ante un nuevo escenario, dadas las oportunidades que generan las TIC en términos de apertura. En este sentido, se puede afirmar que la novedad ha venido de la mano de la herramienta y no de los objetivos.

Específicamente, las redes sociales y la apertura de datos han desempeñado un importante papel a la hora de abrir los gobiernos. Las primeras se han utilizado como herramientas de difusión de la información pública, pues disminuyen el coste de transmitir la información y permiten que compartirla con la ciudadanía sea posible (Lee y Kwak, 2012; Harrison et al., 2012). También ha tenido un importante impacto en este sentido la apuesta por la publicación de la información del sector público en formatos estándares, abiertos e interoperables, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización (De la Fuente, 2011; Coroján y Campos, 2011). Damos más detalle de estos aspectos en las siguientes subsecciones.

2.2.3. Redes sociales y gobierno abierto

La presencia en las redes sociales de las administraciones públicas es un fenómeno reciente, por la propia juventud de estas redes, y multidisciplinario pero, al mismo tiempo, ha tenido una rápida difusión (Criado y Rojas, 2012). Sus características (inmediatez, ubicuidad y disponibilidad) las hacen muy útiles a la hora de difundir información, especialmente, en momentos de crisis o emergencias (Landau, 2011; Lindsay, 2011). Según

Picazo-Vela et al. (2012), las administraciones públicas utilizan las redes sociales con diferentes finalidades: para llevar a cabo tareas de reclutamiento, para llegar a los ciudadanos y a otros *stakeholders*, para compartir información con otras organizaciones públicas, para fortalecer la participación del público en la toma de decisiones o para fomentar la transparencia.

En la misma línea se manifiesta Criado (2013) quien, siguiendo a Chun et al. (2010), afirma que las potencialidades de las redes sociales se derivan, entre otros aspectos de: 1) las nuevas capacidades disponibles de búsqueda de recursos de información y conocimiento, 2) las oportunidades para enlazar, que permiten desarrollar redes sociales complejas y valiosas, 3) las posibilidades para publicar, que facilitan intercambiar opiniones, experiencias y conocimientos y 4) el desarrollo del mercado de información, que ayuda a las personas a organizar y conectar la información para que en efecto sea compartida, haciendo que se extienda el conocimiento de una manera más efectiva dentro de un ámbito concreto. Para el autor, “todo ello se ve concretado en el hecho de que las oportunidades de diseminación se multiplican con las redes sociales digitales mediante las funciones de señalización y filtrado colaborativo que llevan a cabo los propios usuarios” (ídem: 4).

Mergel (2013) formaliza las contribuciones de varios autores al respecto y distingue entre tres posibles estrategias en relación con el uso de redes sociales: representación, implicación y *networking*. La primera es una

estrategia de comunicación que implica que el gobierno debe estar presente –representado– en cualquier canal que suponga una interacción con terceros. Se está donde se encuentran los usuarios. La táctica resultante –llamada *push* por la autora– implica una baja inversión en redes sociales, consecuencia de la pobre percepción que se tiene en cuanto a su utilidad.

La estrategia de implicación –*engagement*– supone que los gobiernos y administraciones públicas se han dado cuenta de que su audiencia prefiere interactuar con ellos utilizando un estilo de conversación natural e informal en vez de leyendo informes gubernamentales o memorias oficiales. Esta estrategia, a la que Mergel (2013) se refiere con el nombre de *pull*, utiliza las redes sociales para favorecer las interacciones bidireccionales. En palabras de Mergel (2013: 128), “the engagement strategy goes beyond mere broadcasting of information to the public. Instead, agencies are actively trying to encourage their audiences to co-create and share content in different formats with them. The engagement strategy in many ways uses social media applications for their initially intended purposes to connect users with each other”.

Finalmente, la estrategia en red –*networking*– se focaliza en escuchar al ciudadano. Esta manera de actuar permite a las instituciones “absorber” los comentarios, obtener perspectivas valiosas sobre sus sentimientos acerca de las cuestiones que les preocupan. Así mismo, se trata de una estrategia altamente interactiva y bidireccional

que también comprende permitir a los usuarios la utilización del conocimiento de la administración —y, por tanto, del contenido de sus mensajes. Como resume Criado (2013), cuando siguen esta estrategia, las administraciones públicas se centran no solo en facilitar el desarrollo de conversaciones con los actores del entorno sino, también, en promover la generación de redes de interacciones derivadas de la generación de contenidos, la compartición y la co-producción de actividades.

A pesar de las posibilidades que ofrecen las redes sociales, su utilización no está exenta de riesgos y dificultades. Diferentes autores han hecho referencia a la preservación y gestión de los registros, a la cultura organizativa, a cuestiones de seguridad y privacidad y al cumplimiento de requerimientos administrativos específicos (Bertot et al., 2012; Bryer y Zavattaro, 2011; Sherman, 2011; Landsbergen, 2010). Es más, para algunos, las redes sociales no hacen necesariamente más transparente a la administración pública porque transparencia significa empoderar al ciudadano con información para que pueda comprender, apreciar y confiar en que los gobiernos harán lo que está bien para la comunidad. Por tanto, el mero uso de estas herramientas no tiene por qué resultar en más transparencia y, por ende, en más apertura (Picazo-Vela et al., 2012; Bertot et al., 2010a; Bertot et al., 2010b). Tampoco parece que la presencia en redes sociales resulte automáticamente en una mayor deliberación y participación de los asuntos de interés público (Ganapati y Reddick, 2012).

Los atributos particulares de cada red social añaden a complejidades que no siempre son fáciles de solucionar. Twitter, por ejemplo, presenta un importante reto: el contenido limitado de cada mensaje –140 caracteres– no siempre facilita que la información sea clara y comprensible para el público al que se dirige (Kavanaugh et al., 2012).

Con el objetivo de facilitar la participación en las redes sociales, administraciones públicas de todo el mundo han creado guías de estilo y usos que, partiendo de sus beneficios, riesgos y componentes estratégicos, intentan explotar sus potencialidades. Ha sido el caso de las agencias federales de los Estados Unidos, de los gobiernos de Canadá y de Sudáfrica o del Estado de Queensland, en Australia (Picazo-Vela et al., 2012). En Europa, Cataluña y Euskadi han sido pioneros en estas iniciativas.

2.2.4. Apertura de datos y gobierno abierto

Existe consenso a la hora de definir la apertura de datos como la publicación de la información pública en formatos estándar, abiertos e interoperables, para facilitar su acceso y permitir su reutilización (De la Fuente, 2011). Tal y como establece el *Open Government Data Working Group*⁷, los datos, para que se consideren completamente abiertos, deben cumplir con los siguientes ocho princi-

7 Se trata de un grupo de trabajo en el que participan representantes de varias organizaciones, como la Universidad de California, en Berkeley; Google; Yahoo, o O'Reilly Media, que empezó a funcionar en diciembre de 2007

pios: 1) deben estar completos, 2) deben ser primarios, 3) deben ser accesibles, 4) deben estar proporcionados a tiempo, 5) deben ser procesables, 6) deben ser no discriminatorios, 7) deben ser no propietarios y 8) deben estar libres de licencias.

El acceso libre, abierto y gratuito a los datos y a toda la información relacionada ha sido considerado por varios autores como una condición *sine qua non* para el gobierno abierto. Así lo manifiestan Dassen y Vyeira (2012) o Coroján y Campos (2011), quienes se refieren a la apertura de datos como un requisito imprescindible en el ejercicio de una actividad transparente. Calderón y Lorenzo (2010), por su parte, exponen que la parte más importante, y a la vez más práctica, que puede hacer posible la colaboración entre la administración pública y terceros es la apertura de datos. Por un lado, esta facilita el intercambio de la información, así como su comprensión; es decir, la interoperabilidad técnica y semántica (Jiménez, 2013). Por el otro, promueve la innovación, al permitir a otras entidades y/o usuarios utilizar los datos públicos para crear nuevas aplicaciones, servicios o prestaciones y generar, así, nuevas actividades económicas que agreguen valor público (Güemes y Ramírez-Alujas, 2013; Abella, 2011).

Esta segunda perspectiva está en estrecha relación con la *reutilización de la información*. Bojórquez (2013: 182)

con un primer objetivo: el desarrollo de los ocho principios de los datos abiertos. Más información en <http://www.opengovdata.org/>.

afirma al respecto: “la información en posesión de las administraciones públicas debe publicarse en formatos abiertos para que las organizaciones, personas o empresas la reutilicen. La información es un insumo para producir servicios mediante el uso de las tecnologías”. Es más, es precisamente acerca de la posibilidad de reutilizar los datos que el papel de las TIC deviene fundamental. Y es que con el advenimiento de las nuevas tecnologías no solo se han creado nuevos canales de comunicación sino, también, nuevas formas de manipular y modificar los datos y la información (Fumega y Scrolloni, 2013). En palabras de Meijer et al. (2013), “the rapid technological developments have changed the costs of granting universal access dramatically and these technological opportunities could now be used to redesign information systems and grant universal access to data”⁸.

Meijer et al. (ídem) afirman que, al hablar de datos abiertos, hay que tener en cuenta cuatro dimensiones. Una es la tecnológica, a la que ya hemos hecho referencia. Las otras tres son la legal, la económica y la política. El Cuadro 4 las presenta.

8 El libro de donde se extrae esta referencia todavía no ha sido publicado. Por ello, no se indica número de página.

Cuadro 4: Dimensiones de los datos abiertos

<i>Dimensión</i>	<i>Preguntas clave</i>
Tecnológica	¿Puede todo el mundo acceder a los datos gubernamentales o está el acceso restringido? ¿Están los datos disponibles en un formato legible – <i>machine readable format</i> – de manera que se puedan utilizar fácilmente en aplicaciones?
Legal	¿Puede todo el mundo utilizar los datos con objetivos propios o existen restricciones al respecto? ¿Se permite que ciudadanos, <i>stakeholders</i> y empresas procesen y (re)publiquen los datos?
Económica	¿Están los datos disponibles gratuitamente o debe pagarse por acceder a ellos? ¿Se permite que ciudadanos, <i>stakeholders</i> y empresas obtengan un beneficio con los datos abiertos?
Política	¿Está el acceso limitado a cuestiones de carácter político? ¿Han sido los datos “masajeados” para evitar sensibilidades políticas?

Fuente: Meijer et al. (2013).

Consecuencia de este discurso, los autores sostienen que los datos abiertos son aquellos datos gubernamentales que son tecnológicamente accesibles para el uso por ciudadanos y *stakeholders* y que no tienen restricciones legales, económicas o políticas.

Existen algunos conceptos relacionados con el de datos abiertos. De la Fuente y Álvarez (2013) se refieren a los de *raw data* y *linked data*. Para los autores, hablar de datos abiertos implica utilizar y combinar de mane-

ra adecuada estos dos tipos de datos. Los primeros son datos en crudo, tal cual están, mientras que los segundos se encuentran en formatos estructurados no propietarios que incluyen información de contexto y facilitan su explotación gracias a la combinación con otros datos. Los enlazados o *linked data* favorecen especialmente los procesos de interoperabilidad.

A pesar de los múltiples beneficios a los que la apertura de datos puede dar lugar, existen ciertos retos que todavía tienen que ser superados. Abella (2013) se refiere a la falta de métricas reales sobre el uso de los datos abiertos, a la falta de indicadores específicos que muestren el impacto de las políticas de publicación y reutilización, a la falta de normalización de mecanismos de publicación de la información, a la tendencia no generalizada del uso de datos enlazados o al uso limitado de los *raw data* por parte de los ciudadanos.

Como ocurre en otros ámbitos referidos al gobierno abierto, desde un punto de vista académico, apenas se ha estudiado el fenómeno de la apertura de datos y mucho menos su impacto⁹. Sin embargo, administraciones públicas y profesionales de diferentes partes del mundo sí han hecho un esfuerzo por publicar recomendaciones o instrucciones que guíen este tipo de iniciativas. Así,

9 Solo la Comisión Europea, mediante la utilización de métodos bastante controvertidos, se ha atrevido a señalar que la apertura de datos puede resultar en un crecimiento económico calculado en 40 billones de Euros (Meijer et al., 2013).

por ejemplo, la Generalitat de Catalunya recomienda que, dados los tiempos que corren, debe priorizarse la apertura de datos que permitan la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y que fomenten el crecimiento económico¹⁰. Esta institución especifica que el tipo de información que puede generar negocio de manera más inmediata para las empresas es el relacionado con la movilidad, los hechos vitales de las personas y la participación en la gestión y toma de decisiones de gobiernos y administraciones. Por su parte, la comunidad española *Open Government Data*, un grupo voluntario de expertos y de instituciones interesadas en los datos abiertos¹¹, ha elaborado y difundido un decálogo que resume la filosofía de datos abiertos en España y que, entre otras cuestiones, recomienda el uso de esquemas y vocabularios consensuados, el inventario en un catálogo de datos estructurados o la monitorización y evaluación del uso y servicio mediante métricas¹².

2.3. HACIA UNA DEFINICIÓN DE GOBIERNO ABIERTO

Fruto de la discusión realizada a lo largo de este apartado, estamos en disposición de dar una definición de gobierno abierto, definición que constituirá el marco conceptual de esta Guía de Buenas Prácticas en Go-

10 Ver http://gencat.cat/dades_xarxes_mobils/cat/index.htm.

11 Más información en <http://red.gnoss.com/comunidad/OpenData>.

12 La versión completa del decálogo puede obtenerse en <http://red.gnoss.com/comunidad/OpenData/recursos/decalogo-open-data/58581882-63aa-4bc5-9033-90cf81f78793>.

bierno Abierto. Para nosotros, *un gobierno abierto es un gobierno transparente*—es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación—, *un gobierno colaborativo*—es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo— y *un gobierno participativo*—es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar de forma activa en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos— *que consigue sus objetivos a partir de una utilización intensiva de las TIC y de dos herramientas clave: el open data*—o puesta a disposición pública de los datos de la administración en un formato electrónico adecuado que facilite su reutilización— y *el open action*—utilización de la *web 2.0* y, específicamente, de las redes sociales y del *blogging*.

El Cuadro 5 resume las ideas más importantes relacionadas con esta definición.

Cuadro 5: Gobierno abierto: Principios, herramientas y conceptos relacionados

<i>Principios</i>	<i>Herramientas</i>	<i>Conceptos relacionados</i>
Transparencia	Apertura de datos. Redes sociales.	Acceso a la información. Rendición de cuentas. Legitimidad y confianza en el gobierno.

<i>Principios</i>	<i>Herramientas</i>	<i>Conceptos relacionados</i>
Colaboración	Apertura de datos. Redes sociales.	Interoperabilidad. Co-producción. Innovación (social).
Participación	Apertura de datos. Redes sociales.	Consulta y deliberación con los ciudadanos. Participación en la toma de decisiones. Participación en la elaboración de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

3. METODOLOGÍA

Para la elaboración de este trabajo, se ha utilizado una técnica cualitativa, el análisis de contenido, que supone la observación y estudio de documentos y recursos diversos —por ejemplo, informes, páginas *web*, noticias de prensa, reglamentaciones y leyes, presupuestos, indicadores, discursos o evaluaciones.

La selección de estrategias se ha realizado siguiendo el siguiente itinerario metodológico:

1) Identificación de estrategias de gobierno abierto.

A pesar de su relativa juventud, son ya muchas las administraciones públicas que han puesto en marcha proyectos de gobierno abierto. En una primera fase, se han identificado algunas de las iniciativas más sobresalientes en este ámbito, teniendo en cuenta tres fuentes de información. En primer lugar, se han repasado varias actuaciones de gobierno abierto presentadas en las páginas *web* de las administraciones públicas responsables. Así mismo, se han revisado iniciativas reseñadas en otras páginas *web*, como la

de *Open Government Partnership* o la del proyecto europeo *Open Cities*¹. Por último, se ha obtenido también información de publicaciones o artículos focalizados en la temática de gobierno abierto, como es el caso de Gascó (2014), ONTSI (2013), Tauberer (2012), CapGemini et al. (2011) u OCDE (2010).

- 2) **Selección de estrategias de gobierno abierto.** Para escoger las dieciocho estrategias de gobierno abierto a incluir en la Guía se han tenido en cuenta dos criterios: la disponibilidad de información y las valoraciones ya realizadas por otros investigadores y/o instituciones. Una primera revisión de las iniciativas contempladas en los documentos y páginas *web* detalladas ha puesto de manifiesto que, en el campo del gobierno abierto, los proyectos de apertura de datos son los más populares, seguidos de las iniciativas de participación ciudadana. Por ello, se ha introducido un tercer criterio en la selección: la globalidad de las actuaciones. En este sentido, se han priorizado aquellos programas de gobierno abierto que contemplaran la implementación de diversas iniciativas y, por tanto, mostrasen esfuerzos equilibrados en el fortalecimiento de la transparencia, la colaboración y la participación y en el uso de las dos herramientas clave (ver Cuadro 5).

1 Disponible en <http://opencities.net/>.

El Cuadro 6 muestra los resultados del proceso de selección que, como se observa, incluye estrategias de gobierno abierto en diferentes niveles administrativos y en distintos ámbitos geográficos. No obstante, dominan las actuaciones en el campo nacional, pues son de las que más información hay disponible, sobre todo, si el país en cuestión es miembro de la Alianza por el Gobierno Abierto.

Cuadro 6: Selección de iniciativas de gobierno abierto

<i>Ámbito</i>	<i>Nivel administrativo</i>	<i>Actuaciones contempladas</i>
Australia	Nacional.	Participación, colaboración, transparencia, datos abiertos, redes sociales.
British Columbia (Canadá)	Regional/autonómico.	Transparencia, datos abiertos, redes sociales.
Chicago	Local.	Colaboración, transparencia, legislación, datos abiertos.
Chile	Nacional.	Participación, transparencia, legislación, datos abiertos.
Euskadi (España)	Regional/autonómico.	Participación, colaboración, transparencia, datos abiertos, redes sociales, <i>software</i> libre.
Grecia	Nacional.	Participación, colaboración, transparencia, legislación, datos abiertos.

<i>Ámbito</i>	<i>Nivel administrativo</i>	<i>Actuaciones contempladas</i>
Kenia	Nacional.	Colaboración, transparencia, datos abiertos.
Indonesia	Nacional.	Participación, transparencia, redes sociales.
Navarra (España)	Regional/autonómico.	Participación, transparencia, legislación, datos abiertos, <i>software</i> libre.
Noruega	Nacional.	Participación, colaboración, transparencia, legislación, datos abiertos.
Perú	Nacional.	Transparencia, legislación.
Portugal	Nacional.	Colaboración, transparencia, legislación, datos abiertos, <i>software</i> libre.
Región de Piemonte (Italia)	Regional/autonómico.	Colaboración, transparencia, legislación, datos abiertos.
Reino Unido	Nacional.	Participación, colaboración, transparencia, datos abiertos.
Rennes Metropolitana (Francia)	Regional/autonómico.	Colaboración, transparencia, datos abiertos.
Uruguay	Nacional.	Colaboración, transparencia, datos abiertos, <i>software</i> libre.

<i>Ámbito</i>	<i>Nivel administrativo</i>	<i>Actuaciones contempladas</i>
Viena (Austria)	Local.	Participación, colaboración, transparencia, datos abiertos.
Zaragoza (España)	Local.	Participación, colaboración, transparencia, legislación, datos abiertos.

Fuente: Elaboración propia.

4. BUENAS PRÁCTICAS EN GOBIERNO ABIERTO

En este apartado se describen las dieciocho estrategias de gobierno abierto identificadas, haciendo énfasis en las novedades que aporta el término¹. Así mismo, siempre y cuando la información disponible lo haya permitido, se valoran los resultados de las iniciativas. Dado su muy distinto alcance, tanto en términos de ámbito de aplicación como de proceso de consolidación y formalización, no se sigue una estructura única en esta exposición. No obstante, todas las secciones contienen información suficiente para sacar posteriores conclusiones.

4.1. GOBIERNO ABIERTO EN AUSTRALIA

Australia ha sido siempre pionera en el desarrollo del gobierno electrónico y la apuesta por el gobierno abierto es, en este sentido, la evolución natural de su estrategia digital. Ya en abril de 2008, Kevin Rudd, el primer ministro de ese país, convocó la cumbre Australia 2020

1 En este sentido, por ejemplo, se evita aludir a las actuaciones de administración o gobierno electrónico “tradicionales”.

para reflexionar sobre el diseño de una estrategia a largo plazo para el futuro de la nación. Durante el acto, se propusieron diez iniciativas, una de las cuales se refería al futuro de la gobernanza local a través de una democracia renovada y de un gobierno mucho más abierto (Gobierno de Australia, 2008).

Durante el año 2009, se creó la *Government 2.0 Taskforce*², que trabajó en la preparación del informe *Engage: Getting on with Government 2.0*. El borrador de dicho informe, que se abrió a la sociedad civil para la recepción de comentarios en diferentes momentos, se presentó al gobierno de Australia en diciembre de 2009³. En él se proponían elementos clave y recomendaciones para impulsar un gobierno más abierto, transparente y participativo a partir del liderazgo para un cambio en la cultura de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable. La proposición central del informe abordaba la necesidad de realizar una declaración de gobierno abierto al más alto nivel gubernamental, que enfatizara el rol de las herramientas *web 2.0* en 1) conseguir un gobierno más consultivo, participativo y transparente, 2) entender la información del sector público como un recurso nacional con valor social y económico y 3) confirmar la cen-

2 Este grupo de trabajo estaba conformado por expertos y emprendedores políticos y técnicos, provenientes del gobierno, la academia, el sector privado y las instituciones culturales. Más información en <http://gov2.net.au/>.

3 Dicho borrador está disponible en <http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf>.

tralidad del gobierno 2.0 en la consecución de los más amplios objetivos de reforma del gobierno de Australia.

El 3 de mayo de 2010, el gobierno australiano respondió a la *Government 2.0 Taskforce* y el 16 de julio del mismo año se publicó la Declaración de Gobierno Abierto que, teniendo como referente los memorandos de Obama en Estados Unidos, estableció como principios rectores de su política de apertura y transparencia informar, implicar y participar⁴. La declaración, junto con la reforma de la Ley de Libertad de la Información (*Freedom of Information Act* – FOI)⁵ y la creación de la Oficina del Comisionado Australiano de la Información⁶, son las acciones que prueban el compromiso de Australia con el gobierno abierto.

La primera experiencia práctica que se llevó a cabo fue la publicación del portal de datos abiertos a principios del año 2011⁷. El sitio fue creado y es mantenido en la actualidad por el Departamento de Finanzas y Desregulación pero los conjuntos de datos han sido creados

4 Más información en <http://www.finance.gov.au/policy-guides-procurement/declaration-of-open-government/>.

5 Australia tiene desde el año 1982 una ley de estas características. Sin embargo, en el año 2010, esta normativa es reformada para facilitar un mayor acceso a la información. Más detalles sobre la ley y su proceso de reforma pueden encontrarse en <http://www.oaic.gov.au/freedom-of-information/about-freedom-of-information>.

6 Se trata de una entidad responsable de asesorar al gobierno en materia de política de información. Más detalles sobre esta estructura en <http://www.oaic.gov.au/home/about-us>.

7 Disponible en <http://data.gov.au/>.

y provistos por diferentes agencias gubernamentales (123 a diciembre de 2013), por lo que no se garantiza ni su calidad ni su oportunidad. La página *web* permite realizar consultas y enviar opiniones sobre su funcionamiento e incentiva a la reutilización de la información. Sin embargo, no hay una sección para los desarrolladores de aplicaciones o no se muestran aquellas que ya han sido creadas a partir de los datos disponibles. Lo que sí es posible es consultar las desarrolladas por entidades gubernamentales nacionales.

A diciembre de 2013, había disponibles 542 conjuntos de datos, una cifra considerada baja por los mismos responsables. El portal se lanzó con casi 1.200 conjuntos pero, a lo largo del tiempo, se puso de manifiesto que muchos de esos datos eran enlaces a páginas *web* o archivos que ya no existían⁸. El informe que la Oficina del Comisionado Australiano de la Información publicó en febrero de 2013 indicaba que la apertura de datos estaba siendo lenta y hacía referencia, entre otras, a algunas causas: los procesos manuales de actualización y publicación de los datos, la ausencia de mínimos comunes en cuanto a la entrada de metadatos, la falta de herramientas de búsqueda, la elevada restricción de las licencias y la costosa adopción del enfoque de apertura por parte de los organismos gubernamentales⁹. Algunas

8 Más información en <http://www.itnews.com.au/News/363834,finance-finds-one-third-of-open-data-was-junk.aspx>.

9 El informe está disponible en http://www.oaic.gov.au/images/documents/migrated/oaic/repository/publications/reports/Open_public_sector_information_from_principles_to_practice_February2013.pdf.

funcionalidades se han añadido desde entonces al portal, como la posibilidad de opinar sobre los conjuntos de datos que deben ser puestos a disposición del público.

El gobierno de Australia también ha hecho especial énfasis en la utilización de las redes sociales para promover la participación y la colaboración de los ciudadanos. Las agencias han recibido lineamientos sobre cómo adoptar las redes sociales y sobre cómo utilizarlas para implicar a la ciudadanía y a los *stakeholders*¹⁰. También están disponibles en Internet los diferentes canales de participación en este sentido que tiene el gobierno a nivel central, así como los que disponen los estados y otras entidades territoriales¹¹. Algunos organismos, como el Consejo Australiano de la Cultura, incluso, han elaborado sus propias políticas de redes sociales. También en el campo político se evidencia el uso intensivo de las redes sociales y el compromiso con estas herramientas, como han puesto de manifiesto las últimas elecciones federales en el país, celebradas en septiembre de 2013.

En mayo de 2013, Australia manifestaba su deseo de incorporarse a la Alianza para el Gobierno Abierto. En la actualidad, dicha incorporación está prevista para julio de 2014. Mientras tanto, el país está elaborando su primer plan de acción donde listará sus compromisos de futuro. Dicho plan de acción permitirá visualizar el

10 Ver, por ejemplo, <http://webguide.gov.au/web-2-0/online-consultation/social-media/>.

11 Ver <http://australia.gov.au/news-and-media/social-media>.

futuro de la estrategia australiana de gobierno abierto, que en un primer momento parece que ha estado orientada a formalizar el discurso de apertura, así como las iniciativas concretas que contemplará, algo que, en la actualidad, no acaba de estar claro.

4.2. GOBIERNO ABIERTO EN BRITISH COLUMBIA (CANADÁ)

La provincia de British Columbia, en Canadá, es el primer caso de los que analizamos en este apartado que basa su estrategia de gobierno abierto en la información y en la apertura de datos, prioridades que no son nuevas para este gobierno que tiene desde el año 1993 una Oficina del Comisionado de la Información y la Privacidad y desde el año 1996, una Ley de Libertad de la Información y Protección de la Privacidad, que es revisada cada seis años¹².

Sin embargo, el discurso formal sobre gobierno abierto data de 2011. En julio de ese año, Christy Clark, la primera ministra de la provincia anunció la estrategia de gobierno abierto de British Columbia, que incluye una política de información abierta, la puesta a disposición del público de las respuestas gubernamentales a las demandas de información y una política de datos abiertos. Su iniciativa iba acompañada, en noviembre de ese mismo año, de una reforma de la Ley de Libertad de

12 Más información en <http://www.oipc.bc.ca/about/about-us.aspx> y <http://www.oipc.bc.ca/about/legislation.aspx>, respectivamente.

la Información y Protección de la Privacidad que, entre otras cuestiones, obliga al establecimiento de categorías de archivos para la revelación proactiva.

La implementación de la estrategia ha resultado en la puesta en marcha de tres sitios *web*: el nuevo portal de British Columbia¹³, la plataforma de información del gobierno y el portal de datos abiertos. Se trata de tres páginas dirigidas a los ciudadanos. En términos de gobierno abierto son de especial interés las dos últimas, para las cuales también existe un documento de política¹⁴. La plataforma de información del gobierno, *Open Information*¹⁵, proporciona acceso a la información que el gobierno considera más importante para el ciudadano¹⁶. Sin embargo, en sus más de dos años de funcionamiento, lo más relevante que ha publicado es el coste de los viajes que, además, se encuentra en formato pdf y, por tanto, no es reutilizable. Así mismo, en esta página *web* se publican las respuestas a solicitudes de información. Entre julio de 2011 y abril de 2013, se habían publicado más de 2.000 contestaciones, aunque hay que tener en cuenta que no se publican todas las respuestas emitidas. El informe de evaluación de la Oficina del Comisionado de la Información y la Privacidad, publicado en julio de 2013¹⁷, recoge estos y otros retos y emite una serie de

13 Disponible en <http://www2.gov.bc.ca/>.

14 Disponible en http://www.cio.gov.bc.ca/local/cio/kis/pdfs/open_data.pdf.

15 Disponible en <http://www.openinfo.gov.bc.ca/>.

16 Esta decisión corresponde a cada uno de los departamentos, según lo establecido por la Ley de Libertad de la Información y Protección de la Privacidad.

17 Disponible en <http://www.oipc.bc.ca/report/investigation-reports.aspx>.

recomendaciones focalizadas en tipos de información que pueden ser publicados, detalles de dicha información que deben proporcionarse y formatos de apertura de los datos.

El portal de datos abiertos¹⁸, que también data de julio de 2011, contiene en la actualidad más de 3.000 conjuntos de datos que se han abierto siguiendo tres directrices: 1) expandir el acceso público a los datos del gobierno, publicándolos en línea, 2) priorizar la publicación de aquellos datos que pueden ser reutilizados por los ciudadanos para la creación de valor y 3) adoptar una licencia de gobierno abierto para los datos y garantizar su accesibilidad a través del portal de datos abiertos de British Columbia. El portal muestra varias de las aplicaciones que han sido desarrolladas por el propio gobierno, así como pone a disposición de los ciudadanos datos geográficos, como consecuencia de la inversión en la Infraestructura de Datos Espaciales. También tiene una sección dedicada a la comunidad, una especie de *blog*, para compartir experiencias, información sobre acontecimientos, opiniones y recomendaciones. Según el informe de evaluación de la Oficina del Comisionado de la Información y la Privacidad, el número de conjunto de datos publicado está muy por encima de lo que han hecho otros gobiernos de carácter regional en Canadá y en otros lugares del mundo. Así mismo, la política de datos abiertos del gobierno de British Columbia está

18 Disponible en <http://www.data.gov.bc.ca/>.

bien alineada con la Carta de Datos Abiertos del G8¹⁹, publicada en junio de 2013. Sin embargo, en términos generales, se trata de una página *web* en la que no hay demasiada interacción. Esta ausencia ha dado lugar a que los ciudadanos de la provincia hayan empezado a crear sus propios espacios de encuentro, tal como *Open Data BC*²⁰, en los que, a partir de los datos liberados por el gobierno, se comparten nuevas aplicaciones y servicios.

Complementando las iniciativas anteriores, el gobierno de British Columbia también ha puesto a disposición de sus departamentos la *UX Toolbox*, un manual para que estos puedan mejorar su presencia en la *web* y adoptar el enfoque centrado en el ciudadano que promueve el documento *Citizens @ the Center*²¹. Dicho manual contiene varias secciones referidas a la prestación de servicios en línea, los métodos de investigación para descubrir las necesidades y preferencias de los usuarios, la arquitectura de la información, los metadatos o la utilización de redes sociales, cuestiones, todas ellas, muy relacionadas con el gobierno abierto²².

19 Disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter/g8-open-data-charter-and-technical-annex>.

20 Ver <http://www.opendatabc.ca/>.

21 Se trata de la estrategia de tecnología del British Columbia, publicada en octubre de 2010 y disponible en http://www.gov.bc.ca/citz/citizens_engagement/gov20.pdf. El documento hace particular énfasis en la implicación y participación ciudadana.

22 Más información sobre esta herramienta en <http://www2.gov.bc.ca/gov/topic.page?id=157D6555F8744850A439544F41727402>.

En definitiva, la estrategia de la provincia de British Columbia prioriza fundamentalmente la transparencia, a partir de la revelación de la información y la apertura de datos. No queda tan claro que también busque la colaboración, a pesar de que su discurso formal hace referencia a esta cuestión. Algo más clara parece su apuesta por las redes sociales, aunque las guías que se proporcionan al respecto están más relacionadas con la planificación de la presencia de las instancias gubernamentales en diferentes canales que con la interacción real con el ciudadano.

4.3. GOBIERNO ABIERTO EN CHICAGO (ESTADOS UNIDOS)

La estrategia de gobierno abierto de la ciudad de Chicago, en Estados Unidos, es, como la de British Columbia, una estrategia focalizada en la transparencia y en la apertura de datos, aunque con algunas peculiaridades que la convierten en un interesante caso de estudio.

Los inicios de dicha iniciativa datan de mayo de 2010, cuando el entonces alcalde Daley anunció que la página *web* de la ciudad incorporaría nuevas informaciones para conseguir un gobierno más transparente, tal como los registros de intereses de más de 11.000 empleados en el gobierno de la ciudad, la lista de solicitudes de información realizadas en el marco de la Ley de Libertad de la Información, los informes mensuales de pagos o la información sobre los consejos y comisiones de la ciudad,

así como sobre sus miembros²³. Un año después, este pequeño conjunto de datos se convirtió en una prioridad para el recién elegido Rahm Emanuel quien, en su plan estratégico, el *Chicago 2011 Transition Plan*²⁴, señaló la apertura de datos como uno de los pilares del futuro de la ciudad. La nueva administración también contrató a un jefe de Tecnología (*Chief Technology Officer*) pero, más importante aún, a un jefe de Datos (*Chief Data Officer*), el primero en todo Estados Unidos, para hacer realidad la apuesta por los datos abiertos.

Un mes después de que Emanuel tomara posesión, el portal²⁵ ya había abierto datos relacionados con permisos de construcción, archivos financieros y presupuestarios e información geográfica. En septiembre de 2011, la ciudad puso a disposición del público el detalle de toda la información criminal desde el año 2001. En pocos meses, se había conseguido abrir más de 200 conjuntos de datos y la página había recibido más de 430.000 visitas. En la actualidad, hay más de 900 conjuntos de datos disponibles, cuya actualización es automática.

La publicación de los datos ha ido acompañada de otras actuaciones que han permitido realmente promover la transparencia y la colaboración. De este modo, el portal

23 Más información en http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/mayor/press_room/press_releases/2010/may_2010/0513_web_transparency.html.

24 Disponible en http://www.cityofchicago.org/dam/city/depts/mayor/supp_info/chicago_2011_transition_report.pdf.

25 Disponible en <https://data.cityofchicago.org/>.

de datos incorpora información visual, como gráficos y mapas, para que los ciudadanos puedan entender los datos que están a su disposición. Con la misma filosofía, pero orientada a los empleados del gobierno de Chicago, a principios de 2012 fue lanzada *WindyGrid*, una aplicación desarrollada y gestionada por el Departamento de Tecnología e Innovación, que presenta una visión unificada de las operaciones de la ciudad –pasadas y presentes–, que proporciona acceso a los datos espaciales de la ciudad, históricos y en tiempo real²⁶.

El portal de datos abiertos también tiene una sección dedicada a los desarrolladores de aplicaciones. En esta línea, y con el objetivo de facilitar la reutilización de los datos, el Ayuntamiento de Chicago ha organizado varias *hackatones*, siendo una de las más importantes la *Apps for Metro Chicago*, realizada en colaboración con el gobierno de Illinois y que resultó en el desarrollo de más de cincuenta nuevas aplicaciones. También ha creado una especie de *Chicago App Store*, donde se encuentran disponibles las aplicaciones desarrolladas por programadores independientes, que no pertenecen al gobierno de la ciudad. La página permite el acceso a dichas aplicaciones pero no responde de su precisión. Es parte, de hecho, de *Chicago Digital*, una plataforma de recursos en línea que pretende facilitar a los ciudadanos el acce-

26 Más información en <http://datasmart.ash.harvard.edu/news/article/chicagos-windygrid-taking-situational-awareness-to-a-new-level-259>.

so a herramientas digitales y a tecnologías innovadoras construidas a partir de datos municipales²⁷.

En diciembre de 2012, el alcalde Emanuel dictó una Orden Ejecutiva que obligaba a las agencias públicas de la ciudad a publicar los conjuntos de datos bajo su control y a actualizarlos regularmente. La orden también formalizaba la figura del jefe de Datos, que debe desarrollar conjuntos de datos, hacer evolucionar el gobierno abierto en la ciudad y convocar al Grupo Asesor de Datos Abiertos. Con esta orden, Emanuel daba un paso más en la institucionalización de la estrategia de datos abiertos en Chicago.

Por último, otros acontecimientos han tenido lugar durante el año 2013. En febrero, por ejemplo, la ciudad se unió a *Github*, una página *web* de código abierto compartido que permite a los usuarios publicar, visualizar y editar archivos compartidos²⁸ y constituye un buen complemento para los programadores que desean analizar y experimentar con los datos municipales. En octubre, se lanzó el Diccionario de Datos de la Ciudad de Chicago²⁹, un directorio de metadatos, que propor-

27 Disponible en <http://digital.cityofchicago.org/>.

28 Ver <https://github.com/Chicago>.

29 El proyecto ya venía avalado por una ordenanza aprobada en marzo de 2012 (ver <https://chicago.legistar.com/LegislationDetail.aspx?ID=1051238&GUID=F8E16231-2DB6-406C-BC7F-AB0064BC454C&Options=Advanced&Search=>). La página web del Diccionario de Datos de la Ciudad de Chicago está disponible en <http://datadictionary.cityofchicago.org/>.

cional acceso ilimitado a los datos recogidos por todos los departamentos y agencias de la ciudad.

La breve historia del portal de datos abiertos y de otras iniciativas complementarias pone, en fin, de manifiesto el compromiso con la apertura de datos y la colaboración. En el corto plazo, las actuaciones seguirán en la misma línea, pues el alcalde Emanuel ya ha declarado su intención de que Chicago sea líder en el país en lo que respecta a este ámbito. Falta por saber si su estrategia futura seguirá centrada en estas cuestiones o incluirá una perspectiva de gobierno abierto más amplia.

4.4. GOBIERNO ABIERTO EN CHILE

El desarrollo formal del gobierno abierto en Chile se ha hecho al amparo de la Alianza para el Gobierno Abierto, a la que el país se sumó en septiembre de 2011, a pesar de que, con anterioridad, se habían hecho avances legislativos. Así, en 2008, la por entonces presidenta de la República, Michelle Bachelet, promulgó la Ley sobre Acceso a la Información Pública³⁰, considerada como uno de los ejes fundamentales de la agenda de probidad y transparencia pero, también, de la de modernización del Estado, ya que tiene como principal objetivo abrir la información de los organismos públicos a todas las personas, promoviendo un sistema estatal más cercano, generando nuevos espacios para la participación y

30 La ley, que entró en vigencia en abril de 2009, se encuentra disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>.

mejorando las exigencias de rendición de cuentas de la gestión pública.

En febrero de 2011, fue aprobada la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública³¹ para fortalecer las organizaciones de la sociedad civil, promover una cultura de la corresponsabilidad y orientar las acciones de contribución ciudadana hacia el mejoramiento de la eficiencia y efectividad de las políticas. La normativa también fomenta el control ciudadano de las acciones desarrolladas por todos los organismos públicos.

Como hemos adelantado, en septiembre de 2011, el país se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto y en diciembre de ese mismo año creó un grupo de trabajo compuesto, entre otros, por la Secretaría General de la Presidencia, la Contraloría General de la República, la Biblioteca del Congreso y diversas ONG, cuyo objetivo es elaborar un plan de acción de gobierno abierto. La primera propuesta de plan fue sometida a consulta pública entre diciembre de 2011 y enero de 2012 y el plan fue finalmente presentado en marzo de 2012³².

31 Disponible en http://www.leychile.cl/Navegar/index_html?idNorma=1023143&buscar=20.500.

32 La participación durante la consulta pública es realmente baja y apenas se reciben tres comentarios individuales y dos de organizaciones no gubernamentales. Más información sobre dicho proceso en <http://www.ogp.cl/consultas-publicas-ogp/>.

Entre los compromisos que el plan incluye se encuentra la mejora de los servicios públicos, a lo que debe contribuir la construcción del Marco de Interoperabilidad chileno, la apertura de un portal de gobierno abierto y de un portal de transparencia o la promoción de la participación ciudadana. En julio de 2012 fue inaugurado Chile Atiende³³, la red multi-servicios del Estado que permite realizar más de 190 trámites en un solo lugar físico o virtual —a través de 143 sucursales— y que constituye la principal iniciativa de descentralización y, sobre todo, de interoperabilidad de servicios públicos dependientes del Ejecutivo. El plan de acción también contempla dotar a la ciudadanía de una identidad electrónica única para la realización de trámites, pero este proyecto complementario todavía no se ha implementado. Tampoco se ha puesto en marcha la elaboración del Marco de Interoperabilidad, a pesar de su importancia para la prestación de servicios electrónicos.

Sí fue inaugurado el portal de gobierno abierto³⁴, impulsado por la Unidad de Modernización y Gobierno Abierto del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Dicho portal facilita el acceso de la ciudadanía a los espacios de participación, transparencia y servicio que el Estado tiene disponibles, reuniéndolos en un solo lugar. El portal se fundamenta en el Instructivo Presi-

33 Disponible en <http://www.chileatiende.cl/>.

34 Disponible en <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/>.

dencial de Gobierno Abierto, de noviembre de 2012³⁵ y tiene tres grandes secciones: 1) Infórmate, que facilita el acceso a información u orientación sobre trámites, estadísticas, datos abiertos o planes, 2) Te escuchamos, que permite realizar demandas específicas de información y 3) Involúcrate y participa, que fomenta la implicación de la ciudadanía en los asuntos gubernamentales. El portal, que comenzó su andadura en diciembre de 2012, todavía se encuentra en versión beta. A diciembre de 2013, la actividad no es muy elevada, habiéndose recogido 53 ideas, 14 consultas ciudadanas y una única cuenta pública.

Infórmate da acceso al portal de datos abiertos³⁶, que lleva funcionando desde el año 2011. El portal contiene, en la actualidad, 1.040 conjuntos de datos y está orientado a la transparencia y la participación. Por un lado, no se limita a publicar los datos sino que proporciona recursos a la ciudadanía para facilitar la comprensión de dichos datos, como es el caso de las visualizaciones. Por otra parte, cuenta con una sección que permite obtener la opinión de terceros sobre el sitio *web* o a través de la cual se pueden hacer solicitudes de datos. Si bien se persigue también la colaboración, el portal no contempla páginas específicas para programadores/desarrolladores y su sección de aplicaciones lista tanto aquellas desarrolladas por la ciudadanía como aquellas creadas por el propio gobierno —a diciembre de 2013, únicamente

35 Disponible en <http://www.gobiernoabierto.gob.cl/sites/default/files/gab.pres.ndeg005.pdf>.

36 Disponible en <http://datos.gob.cl/>.

hay siete del primer grupo y seis del segundo grupo. Sin embargo, sí se han elaborado guías y manuales de apoyo, tales como la Norma Técnica de Publicación de Datos Abiertos para Chile o la Guía Rápida de Publicación de Datos Abiertos para Chile³⁷, para orientar a los diferentes organismos públicos en la apertura de datos.

Como consecuencia de la importancia de promover la transparencia, tal y como recoge su primer plan de acción, el gobierno de Chile también puso en marcha en abril de 2013 el Portal de Transparencia, con el objetivo de fortalecer el cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública por parte de los organismos públicos y municipios, mediante la integración de la información de sus obligaciones de transparencia en un portal centralizado³⁸.

Por último, en el ámbito de la participación ciudadana, la Ley 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, fue reforzada con el Instructivo Presidencial número 002 del 20 de abril de 2011 sobre Participación Ciudadana en la Gestión Pública³⁹, el cual coordina e informa la manera de implementar la Ley 20.500. Dicho Instructivo presenta cuatro mecanismos de participación ciudadana: cuentas públicas

37 Disponibles en <http://instituciones.gobiernoabierto.cl/datos-abiertos/norma-tecnica-de-publicacion-de-datos-abiertos-de-chile.html>.

38 El portal se puede consultar en <http://www.portaltransparencia.cl>.

39 El contenido de su texto se puede consultar en http://desarrollo.lacreatika.com/participacion/wp-content/uploads/2012/09/Instructivo_Presidencial002-1.pdf.

participativas, consejos de la sociedad civil, consultas ciudadanas y acceso a la información relevante. Los portales descritos con anterioridad ya contienen algunos de estos medios de participación. Pero, además, en octubre de 2013 fue inaugurada la Plataforma de Participación Ciudadana que trabaja con tres de esos cuatro mecanismos obligatorios –los tres primeros–⁴⁰. Dada su reciente implementación, es difícil valorar su funcionamiento o sus resultados.

En 2012, Chile presentó su autodiagnóstico a la Alianza para el Gobierno Abierto. El documento lista las actuaciones realizadas en materia de gobierno abierto, y que hemos resumido en estas páginas, pero no aporta cifras concretas sobre resultados e impactos. Fruto de este análisis, en octubre de 2013, se presentó en Londres el segundo plan de acción del gobierno de Chile para los años 2013 y 2014⁴¹. Los compromisos del nuevo plan de acción se enmarcan en las tres líneas estratégicas ya contempladas en el primer documento, fortaleciendo y complementando las iniciativas puestas en marcha con anterioridad: la transparencia, la participación y la modernización del Estado.

Nos encontramos, en definitiva, ante una estrategia de gobierno abierto, que todavía tiene mucho de gobierno

40 Se puede acceder a la plataforma a través de <http://participacionciudadana.segogob.cl/> o <http://participacionciudadana.minsepres.gob.cl/>.

41 Puede consultarse en http://www.ogp.cl/wp-content/uploads/documentos/Plan_de_accion_OGP_2013-2014.pdf.

electrónico y que prioriza las actuaciones en términos de transparencia y participación. En torno a estas tres cuestiones, se han puesto en marcha varias actuaciones que, poco a poco, van consolidándose aunque todavía están lejos de arrojar resultados óptimos. Falta aún hacer énfasis en una mayor utilización de las redes sociales y en potenciar la reutilización de los datos abiertos, y consecuentemente la colaboración, para poder hablar de una estrategia comprehensiva de gobierno abierto.

4.5. GOBIERNO ABIERTO EN EUSKADI (ESPAÑA)

A pesar de ser una Comunidad Autónoma pequeña, con 2,1 millones de ciudadanos, el gobierno de Euskadi fue uno de los primeros en tener una estrategia de gobierno abierto, consistente en la puesta en marcha de diferentes proyectos guiados por los principios de transparencia, participación y colaboración.

El modelo de gobierno abierto de Euskadi nació durante la novena legislatura del gobierno de Euskadi, bajo la presidencia de Patxi López. En octubre de 2009 fue aprobado el decreto de gobierno que lo dota de la necesaria estructura administrativa a partir de la creación de una Dirección General de Atención Ciudadana y de una Dirección General de Gobierno Abierto y Comunicación en Internet. Al contrario de lo que ha ocurrido en otros ámbitos en los que la estrategia de gobierno abierto se ha limitado a actuaciones sectoriales, este modelo tiene la particularidad de buscar la implementación de un sistema comprehensivo basado en los principios de

transparencia, participación y colaboración, así como en la apertura de datos y una nueva estrategia comunicativa que utiliza intensamente las redes sociales.

Tres son las actuaciones clave que dan sentido a este modelo: Irekia, *Open Data* Euskadi y el Plan de Innovación Pública 2011-2013. Irekia fue presentada en enero de 2010. Se trata de una *web* que tiene como objetivo fomentar la participación ciudadana y mejorar la relación gobierno-ciudadanos. Irekia va más allá de ser un portal que ofrece servicios unilaterales. En este espacio, el ciudadano puede, entre otros, interactuar de forma sencilla con la administración –preguntando y siendo respondido en público–, participar en el debate político –realizando propuestas a los diferentes departamentos– o disponer de información inmediata. En este sentido, Irekia es un portal de comunicación directa entre la administración y los ciudadanos a través de Internet con un lenguaje no administrativo que se basa en los tres ejes principales del gobierno abierto: la transparencia –en Irekia se encuentra información sobre el gobierno vasco a través de, por ejemplo, noticias, agenda de eventos, acceso a la hemeroteca o material audiovisual–, la participación y la colaboración –cuenta con dos espacios para estos fines, el de las propuestas de gobierno y el de las propuestas ciudadanas. Irekia permite, además, el acceso a redes sociales. El modelo vasco de gobierno abierto contempla la creación de perfiles en las principales redes sociales para promocionar el debate y fortalecer la escucha activa. El objetivo es facilitar que los debates e informaciones que se den sean compartidos

por los visitantes en sus propios perfiles de redes sociales donde estén presentes, de una forma fácil e inmediata. Para tal fin, se ha elaborado una Guía de Usos y Estilo en las Redes Sociales del Gobierno Vasco⁴²⁴³.

El proyecto Open Data Euskadi fue aprobado en diciembre de 2009 y vio la luz en abril de 2010. Se trata de una iniciativa que nació con el objetivo de exponer los datos públicos que obran en poder del gobierno vasco de manera reutilizable, con el fin de que terceros puedan crear servicios derivados de los mismos. Se trata de un servicio transversal que implica a todo el gobierno vasco. En su página *web* se puede tener acceso a los catálogos de datos abiertos —más de 2.000— pero, también, a contenidos sobre el concepto de *open data*, así como a información sobre cómo reutilizar los datos⁴⁴. La idea que subyace a la iniciativa es que la apertura de datos contribuye a generar valor y riqueza. Es, al mismo tiempo, un ejercicio de transparencia, que también facilita la interoperabilidad entre administraciones públicas. Finalmente, permite la ordenación interna de la información de la administración, promoviendo la eficiencia en la documentación y clasificación de datos.

Muy relacionado con la apertura de datos se encuentra la promoción del *software* libre. En este ámbito, el gobier-

42 Disponible en http://www.irekia.euskadi.net/assets/a_documents/1218/Gui%CC%81a_de_usos_y_estilo_en_las_Red_Sociales_del_Gobierno_Vasco.pdf.

43 Más información sobre Irekia en <http://www.irekia.euskadi.net/>.

44 Ver <http://opendata.euskadi.net/w79-home/es/>.

no de Euskadi ha dado importantes pasos. Así, en mayo de 2010 creó la Oficina Técnica de Apoyo al *Software* Libre del Gobierno Vasco⁴⁵, cuyo objetivo es proponer, desarrollar e impulsar un modelo de *software* libre en esta comunidad autónoma. Como parte de esta apuesta, se puso a disposición de terceros el código fuente de los diversos módulos nacidos al abrigo del proyecto Irekia, todo ello desarrollado bajo la Licencia Pública de la Unión Europea. Se denomina a la iniciativa *OpenIrekia*. También en este campo fue creado *OpenApps* Euskadi, el directorio de aplicaciones de fuentes abiertas de las administraciones públicas del País Vasco⁴⁶, que tiene como objetivo albergar dichas aplicaciones para facilitar su reutilización en otras aplicaciones. La iniciativa se enmarca en las directrices proporcionadas por el Decreto 159/2012, de 24 de julio, por el que se regula la apertura y reutilización de las aplicaciones informáticas de la administración pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi⁴⁷, y en la política de apertura y reutilización de dicho gobierno⁴⁸.

En agosto de 2011 fue presentado el Plan de Innovación Pública del Gobierno Vasco⁴⁹, el tercer pilar del

45 Más información en <http://sale.euskadi.net/>.

46 Disponible en <http://openapps.euskadi.net/>.

47 El texto de dicho Decreto se encuentra disponible en <http://www.euskadi.net/bopv2/datos/2012/08/1203841a.pdf>.

48 Disponible en <http://www.kiaranet.com/politica.pdf>.

49 Disponible en https://euskadi.net/r47-contbpip/es/contenidos/informacion/bp_pip_hasiera/es_100707/adjuntos/PIP_Plan-de-Innovacion-Publica.pdf.

modelo de gobierno abierto. Su principal objetivo es la construcción de una administración eficaz, abierta y transparente que, una vez más, enfatiza la necesidad de construir un nuevo modelo de relación entre la administración y la ciudadanía. El Plan de Innovación es un plan de gobierno y, en este sentido, abarca a todos los departamentos y entes dependientes. Para conseguir sus objetivos, identifica cuatro ejes estratégicos que, a su vez, se dividen en líneas estratégicas: 1) administración electrónica, 2) administración abierta, 3) administración innovadora y 4) innovación tecnológica⁵⁰.

A pesar del que parece un excelente diseño de una estrategia global de gobierno abierto, lo que le ha valido varios premios y reconocimientos⁵¹, los resultados de las actuaciones contempladas en el modelo vasco no han cumplido, de momento, con sus expectativas. El documento “Caracterización y evaluación del modelo vasco de *open government*”⁵² muestra algunas cifras. Así, en Irekia, y hasta el año 2012, solo se habían realizado 188 propuestas, de las que habían sido atendidas el 83%. Dicho documento explica que Irekia se utiliza, en este

50 Más información en https://euskadi.net/r47-contbpip/es/contenidos/informacion/bp_pip_hasiera/es_100707/talleres_berrikuntza_publikoa.html.

51 Ver, por ejemplo, <http://www.europapress.es/portaltic/sector/noticia-proyecto-gobierno-abierto-euskadi-recibe-premio-autelsi-mejor-iniciativa-ti-20120301192145.html>, <http://www.ogov.eu/el-modelo-de-open-government-vasco-servira-de-guia-para-44-paises-americanos/> o <http://eadminblog.net/2010/11/17/open-data-euskadi-gana-el-premio-ficod-2010/>.

52 Disponible en http://www.irekia.euskadi.net/assets/a_documents/2632/caracterizacion_y_evaluacion_del_modelo_vog.pdf.

sentido, sobre todo con fines informativos. Con respecto a *Open Data* Euskadi, hay que tener en cuenta que la prioridad del modelo es ofrecer el máximo número de datos. En este sentido, más de 2.000 conjuntos de datos es un buen número. Sin embargo, no existe información precisa del nivel de reutilización y, por tanto, del uso real de dichos datos. La página *web* muestra apenas 29 ejemplos de reutilización por parte de compañías u otras organizaciones, una cifra que nos parece insuficiente.

En la actualidad, además, el modelo tiene que enfrentar retos adicionales. El cambio de gobierno que se produjo en 2012 ha puesto en jaque su sostenibilidad. En este sentido, la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, impulsada por la Secretaría de Coordinación de la Presidencia, y que fue presentada ese mismo año, no ha visto todavía la luz. La aprobación de dicha Ley habría permitido adecuar la legislación actual para la optimización de los beneficios del gobierno abierto, creando un marco normativo propicio.

4.6. GOBIERNO ABIERTO EN GRECIA

La iniciativa griega de gobierno abierto, *OpenGov*⁵³, se hizo pública en el año 2009, solo dos días después de las elecciones generales y en un contexto en el que era necesario reconstruir las relaciones gobierno-ciudadanos bajo los principios de transparencia, deliberación,

53 Ver <http://opengov.gr/>.

colaboración y rendición de cuentas, tal y como había anunciado el PASIK (Movimiento Socialista Pan-helénico) durante su campaña política. El reto al que se enfrentaba no era menor: una disminución de la implicación ciudadana en la esfera pública, apatía general e insatisfacción y un alto grado de corrupción en el sector público. En un principio, el programa de gobierno abierto solo contemplaba dos tipos de actuaciones: las consultas electrónicas, que permiten la participación de los ciudadanos y de las asociaciones ciudadanas en la elaboración de leyes y normas⁵⁴, y los procesos abiertos de reclutamiento de funcionarios.

Con el tiempo, se han incorporado otros proyectos a *OpenGov*. Ha sido el caso de geodata.gov.gr, un catálogo construido exclusivamente con tecnologías y estándares *open source*, que distribuye de manera gratuita los datos geoespaciales de las administraciones públicas a todos los ciudadanos. Hasta el momento, este servicio ha permitido un ahorro a la administración pública de más de veinte millones de euros⁵⁵. *Di@vgeia*, o *Cl@rity*, el portal donde se publican todas las decisiones públi-

54 Esta iniciativa permite que los ciudadanos puedan discutir y deliberar sobre todos y cada uno de los artículos que contempla una norma. Desde octubre de 2009, han tenido lugar 361 deliberaciones electrónicas, promovidas por catorce ministerios, mientras que el número total de comentarios recibido ha sido de 99.206 (más información en <http://www.opengov.gr/home/?cat=42>).

55 Más información en <http://geodata.gov.gr/geodata/>.

56 En la actualidad, el gobierno de Grecia está desarrollando un nuevo portal de datos abiertos (<http://data.gov.gr>) que proporcionará acceso a bases de datos de todos los organismos públicos del país.

cas⁵⁷, constituye otra interesante iniciativa. Es, de hecho, considerada como una de las principales actuaciones de transparencia del gobierno griego, puesto que su interés radica en que una decisión no puede ser implementada hasta que no ha sido publicada en este portal. Comenzó su andadura el primero de octubre y en menos de un año ya había publicado casi un millón y medio de decisiones públicas⁵⁸. Legalmente está amparada en la Ley 3861/2010. La iniciativa Datos Abiertos Tributarios también cuenta entre sus objetivos con el de transparencia, así como con el de rendición de cuentas y reducción de la burocracia. Como parte de este programa, se han publicado numerosos indicadores estadísticos⁵⁹.

En cuanto a la promoción de la colaboración, cabe mencionar el proyecto Señales Ilegales, materializado a través de un portal que permite a los ciudadanos la publicación, mediante un formulario en línea, de la situación de señales o carteles que no estén sujetos a la legalidad y que requieran, por tanto, su retirada⁶⁰. La iniciativa cuenta con una aplicación para teléfonos móviles que permiten que los ciudadanos puedan reportar señales ilegales desde cualquier lugar⁶¹. También resulta de interés en este ámbito labs.opengov, una muy reciente

57 Excepto aquellas que contengan información sensible, como datos personales o relativas a la seguridad nacional.

58 Más información en <http://diavgeia.gov.gr/en>.

59 Más información en http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis_site/index.html.

60 El problema es de suma importancia en todo el país y, sobre todo, en el centro de Atenas. Cuando el proyecto se puso en marcha, se sabía que existían más de 25.000 señales y carteles ilegales.

61 Más información en <http://www.illegalsigns.gov.gr/>.

iniciativa que pretende implicar a diferentes usuarios en la generación de ideas sofisticadas y de inmediata aplicación. Se trata de un laboratorio de innovación pública que pone en contacto a expertos tecnológicos y empresariales que gestionan proyectos de tecnología para el sector público y los ciudadanos⁶².

Para acompañar esta estrategia nacional, en noviembre de 2011 Grecia se incorporó a la Alianza por el Gobierno Abierto. En abril de 2012 entregó su plan de acción en el que se dejaba constancia de cuatro compromisos: aumentar la transparencia, aumentar la participación pública, seguir trabajando en la apertura de datos y mejorar la gestión de recursos públicos. Durante este año 2013, con el objetivo de cumplir dichos compromisos y consolidar los resultados de las actuaciones ya implementadas, el gobierno de Grecia elaboró la Estrategia Nacional Griega para la Administración y Gobernanza Abierta, cuyo primer borrador estuvo sometido al escrutinio público hasta el pasado 13 de septiembre⁶³.

4.7. GOBIERNO ABIERTO EN KENIA

Kenia es uno de los pocos países africanos que pertenecen a la Alianza para el Gobierno Abierto⁶⁴. Su estrate-

62 Más información en <http://labs.opengov.gr/>.

63 Más información en <http://www.rochester.citynewspaper.com/NewsBlog/archives/2013/09/06/greece-dems-outline-open-government-agenda> y <http://www.opengov.gr/ogp/?p=8>.

64 Sudáfrica, Tanzania, Ghana y Liberia son los otros cuatro. Además, se preveía que, en abril de 2014, se adhirieran Sierra Leona y Malawi.

gia de gobierno abierto está asentada sobre la apertura de datos. En efecto, el 8 de julio de 2011, Kenia se convirtió en el primer país en desarrollo en tener un portal de datos abiertos⁶⁵. El portal es parte de la Iniciativa de Gobierno Abierto del presidente Mwai Kibaki, aunque su origen, conceptualización e impulso partieron del secretario permanente del Ministerio de Información y Comunicaciones, Bitange Ndemo, en el marco del documento *Vision 2030*⁶⁶. Esta estrategia, formulada para convertir a Kenia en un país de ingresos medios, enfatizaba la importancia del uso de las TIC para crear una economía basada en el conocimiento. El portal también responde a una de las cláusulas de la nueva Constitución que fue aprobada en 2010 y que establece que todo ciudadano tiene acceso a la información publicada por el Estado y que este deberá publicar todo aquello que afecte a la nación⁶⁷.

El portal nació con 200 conjuntos de datos, clasificados en seis categorías: educación, energía, salud, población, pobreza, y agua y saneamiento. El *software* que lo soporta es de la empresa Socrata, que ya había participado en el desarrollo del portal de datos abiertos del gobierno de los Estados Unidos o del de la ciudad de Chicago. En la actualidad, el portal cuenta con 546 conjuntos de

65 Disponible en <https://opendata.go.ke/>.

66 Ver <http://www.vision2030.go.ke/>.

67 Más información sobre el origen de la iniciativa en http://www.princeton.edu/successfulsocieties/content/data/policy_note/PN_id206/Policy_Note_ID206.pdf.

datos que pueden consultarse directamente o visualizarse, lo que facilita el acceso a la información, así como su comprensión. La página *web* también permite que los ciudadanos realicen solicitudes de datos. De especial interés es la sección que contiene información para desarrolladores/programadores, así como la que lista algunas de las aplicaciones creadas a partir de la reutilización de los datos –aunque, hasta el momento, solo hay doce. El portal también da acceso a un *blog* que, a diciembre de 2013, permanecía inactivo.

En agosto de 2011, el gobierno de Kenia solicitó su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto, que se produjo formalmente en abril de 2012. Los compromisos de su primer plan de acción incluyen actuaciones relacionadas con la mejora de los servicios públicos –entre las que se encuentra el portal de datos abiertos–, la mejora de la integridad pública –que incluye varias iniciativas relacionadas con el aumento de la transparencia en distintos campos–, el aumento de la eficiencia en la gestión de recursos y el incremento de la rendición de cuentas corporativa. En mayo de 2013, el país presentó su informe de autodiagnóstico en el que se listó los proyectos implementados –entre los que se encuentra el Plan de Acción en Línea de Kenia– pero en el que se puso de manifiesto que la mayoría de compromisos todavía no se habían hecho efectivos. En la actualidad, el país está elaborando su segundo plan de acción.

Por lo que respecta al portal de datos abiertos, a pesar de las expectativas con las que nació, y del apoyo que ha

recibido de terceros actores, como el Banco Mundial, parece que el portal no está arrojando los resultados esperados. El hecho de que no se haya actualizado en casi once meses lo pone de manifiesto. Son varias las causas a las que se hace referencia para explicar esta situación. Entre ellas, cabe destacar la resistencia de los ministros a hacer públicos los datos⁶⁸, la implementación de la nueva Constitución que ha resultado en la puesta en marcha de importantes cambios a los que los responsables de gobierno todavía están haciendo frente y la falta de un marco legal apropiado –todavía no existe en Kenia una ley de acceso a la información. A pesar de ello, existe cierto optimismo en el país para reconducir el estado de las cosas, provocado por la pertenencia a la Alianza para el Gobierno Abierto, los movimientos de apertura de datos que se están produciendo en otros países africanos –como Ghana, Ruanda o Túnez– o los importantes esfuerzos de la sociedad civil para promover la transparencia y el acceso a la información.

A pesar de la focalización de la estrategia de gobierno abierto en la apertura de datos y de las dificultades encontradas en su implementación, el caso de Kenia es de especial interés por su liderazgo en el continente africano pero, sobre todo, porque es parte de un esfuerzo más

68 Esta resistencia es fruto de la cultura de opacidad y secretismo que existe en el gobierno de Kenia y que es, a su vez, consecuencia de la Ley de Secretos Oficiales, reminiscencia de la época colonial. Más información a este respecto en <http://blog.openingparliament.org/post/63629369190/why-kenyas-open-data-portal-is-failing-and-why-it>.

amplio por cambiar la cultura de falta de transparencia que prevalece en el país.

4.8. GOBIERNO ABIERTO EN INDONESIA

Desde 1998, las reformas políticas que tuvieron lugar en el marco del movimiento Reforma dieron lugar a una cada vez mayor demanda de transparencia, rendición de cuentas y mejor gobierno que ha resultado en una progresiva apuesta por la apertura en Indonesia, como demuestra la aprobación en el año 2008 de la Ley de Revelación de la Información Pública⁶⁹. Sin embargo, el impulso definitivo en esta dirección se produjo en septiembre de 2011, cuando el país participó en la Alianza para el Gobierno Abierto como co-fundador de esta iniciativa. Por tanto, podemos afirmar que la estrategia de gobierno abierto de Indonesia tiene lugar en el marco de la Alianza.

Como otros países, Indonesia presentó pronto su primer plan de acción⁷⁰, elaborado con la participación de diferentes actores, entre los que se encuentran los gobiernos locales, la academia y el sector privado. Dicho plan de acción persigue dar continuidad a los esfuerzos realizados en términos de transparencia, rendición de cuentas y modernización de la administración pública en el pasado, para lo que contiene varias iniciativas enmarcadas en

69 Disponible en <http://ccrinepal.org/files/documents/legislations/12.pdf>.

70 Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/country/indonesia/action-plan>.

tres líneas estratégicas: la mejora de los servicios públicos –como conseguir transparencia en cuanto a los fondos educativos y de salud–, el aumento de la integridad pública –como aumentar la transparencia en la actuación policial, el sistema de prisiones y el funcionamiento de los juzgados o reforzar las unidades de información de los ministerios– y una más eficiente gestión de los recursos públicos –como mejorar la transparencia en relación al presupuesto nacional. Para coordinar el plan, el país creó la coalición nacional Indonesia Gobierno Abierto, cuyo grupo principal está constituido por cinco representantes gubernamentales y cuatro de organizaciones de la sociedad civil⁷¹.

A grandes rasgos, el plan de acción contenía ambiciosos contenidos en muy diversos campos y diversos proyectos, entre los que destaca la Competición OGI, que dio lugar a que, entre abril y julio de 2012, 62 servicios públicos compitieran para mejorar su calidad⁷²; el portal Satu Layanan (*One Public Service*)⁷³, que contiene 160 módulos de servicios ciudadanos; Model OGP⁷⁴, la primera competición de jóvenes del mundo, focalizada en apertura global, o LAPOR⁷⁵, una plataforma de *crowdsourcing* para la gestión de quejas y otras actividades para fomentar la transparencia en el nivel subnacional.

71 La página *web* de esta coalición se encuentra disponible en <http://opengovindonesia.org/id/>.

72 Más información en <http://opengovindonesia.org/ogi-competition/>.

73 Disponible en <http://www.satulayanan.net>.

74 Disponible en <http://modelogp.org>.

75 Disponible en <https://lapor.ukp.go.id>.

El informe de progreso del Mecanismo Independiente de Seguimiento⁷⁶, publicado en octubre de 2013, establece al respecto que, del total de doce compromisos, solo cinco se han ejecutado pero, aunque el resto ha experimentado algunos retrasos, se están produciendo avances, mayores o menores según el proyecto, en todos los compromisos anunciados. Llama la atención, no obstante, que el plan de acción o las recomendaciones que se apuntan en el informe del Mecanismo Independiente de Seguimiento no contemplan el lanzamiento de un portal de datos abiertos. Tampoco hay referencias a cómo debe realizarse la publicación y reutilización de los datos a pesar del fuerte énfasis que los compromisos hacen en el fortalecimiento del acceso público a la información gubernamental. El informe del *World Wide Web Foundation* sobre la apertura de datos en Indonesia⁷⁷, de junio de 2013, también se refiere a esta circunstancia y añade que es probable que contribuyan a esta situación las inquietudes acerca del uso y abuso de la información y, específicamente, cuestiones relacionadas con la privacidad y el secretismo.

En la actualidad, Indonesia está elaborando su segundo plan de acción. Además, durante la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto, que tuvo lugar entre el 31 de octubre y el 1 de noviembre de 2013, se ha reforza-

76 Disponible en <http://es.scribd.com/doc/178320622/-IRM-Report>.

77 Disponible en <http://public.webfoundation.org/2013/06/OGD-Indonesia-Final.pdf>.

do el liderazgo de este país que ha sido elegido, junto a México, como *co-chair* de la Alianza.

En términos generales, se puede afirmar que su estrategia de gobierno abierto tiene todavía un importante componente relacionado con el gobierno electrónico y la prestación de servicios, pero se han realizado avances fundamentales en términos de transparencia. Falta, como afirmábamos, priorizar otras dimensiones, sobre todo la colaboración –*Open Government Indonesia* es, de hecho, una iniciativa participativa a pesar de que deberían existir más actuaciones para promover la participación individual–, así como hacer un uso más intensivo de las herramientas clave en este ámbito: los datos abiertos y las redes sociales⁷⁸.

4.9. GOBIERNO ABIERTO EN NAVARRA (ESPAÑA)

La estrategia de gobierno abierto de Navarra comenzó su andadura con la creación de la Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías, en julio de 2011⁷⁹, bajo la presidencia de Yolanda Barcina y

78 A pesar de que LAPOR se considera una red social y de que hay presencia gubernamental en las principales redes sociales, en este ámbito, el país todavía tiene un gran potencial, dado que en febrero de 2012 se convertía en el tercer país del mundo con más usuarios en Facebook y en el quinto del mundo con más usuarios en Twitter. Más información en <http://www.panamaamerica.com.pa/notas/1150080->.

79 En realidad, dicha dirección general empezó con el nombre de Dirección General de Participación Ciudadana y Nuevas Tecnologías pero, un mes después de su creación, adquirió su denominación actual.

la vicepresidencia de Roberto Jiménez. Se trata de la segunda Comunidad Autónoma en España en contar con un departamento específico para la promoción del gobierno abierto. Su primera iniciativa la constituye el Primer Foro del Gobierno Abierto de Navarra, que tuvo lugar el 6 de septiembre de 2011 y cuyo objetivo era iniciar, participativamente, el diseño de la estrategia de gobierno abierto de Navarra con el fin último de elaborar una hoja de ruta del gobierno abierto. En dicho foro participaron 160 personas y se recogieron más de 600 propuestas, entre las que se encontraba la celebración de mesas sectoriales sobre diferentes temas, como los datos abiertos o el *software* libre⁸⁰.

En febrero de 2012 se presentó el borrador de dicha hoja de ruta⁸¹, finalizada en abril de 2012⁸², que debía contener el modelo de gobierno abierto del gobierno de Navarra pero que acabaría listando las diferentes actuaciones que van a permitir conseguir un gobierno más transparente, más colaborativo y más participativo. Entre ellas, se hacía mención al portal de transparencia, a la Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto, al portal de gobierno abierto, al portal de datos abiertos o a la promoción del *software* libre.

80 El informe de dicho primer foro está disponible en <http://bit.ly/1erForoOGob>.

81 Disponible en http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2012/02/20/Borrador+hoja+ruta+Gobierno+Abierto.htm.

82 Disponible en <http://blog.gobiernoabierto.navarra.es/hojaderuta/hojaderuta.html>.

Muchas de estas iniciativas han sido ya implementadas. De hecho, en noviembre de 2011 ya se había convocado un nuevo foro para discutir el proyecto de Ley de Transparencia y Gobierno Abierto, uno de los proyectos estrella de la estrategia de gobierno abierto de esta Comunidad Autónoma que fue, finalmente, aprobada el 21 de junio de 2012⁸³. Su objetivo, anunciado en el artículo primero, es implantar una nueva forma de relación entre la administración pública y la ciudadanía, basada en los principios del gobierno abierto y, fundamentalmente, en la transparencia en la actividad de la administración, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información y el derecho de los ciudadanos a participar en la toma de decisiones pública. La Ley se estructura en ocho títulos: 1) disposiciones generales, 2) transparencia en la actividad pública, 3) derecho de acceso a la información pública, 4) participación y la colaboración ciudadanas, 5) modernización, racionalización y simplificación de la actuación administrativa, 6) diseño de un marco general para la mejora continua de la calidad en la administración y 8) ética y transparencia en la acción de gobierno.

Con motivo de la entrada en vigor de la Ley, el gobierno de Navarra activó en Internet la página *web* de gobierno abierto de la Comunidad Foral⁸⁴. Los objetivos de dicha página *web* son cuatro: 1) promover la escucha activa, facilitar información en tiempo real y sin tratar, 3) poner

83 La Ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto está disponible en <http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=26314>.

84 Disponible en <http://gobiernoabierto.navarra.es/>.

en marcha proyectos de apertura de datos y 4) poner en marcha proyectos de apertura de procesos. Cuenta con cinco secciones: 1) participación, 2) *open data*, 3) transparencia, 4) *software* libre y 5) buen gobierno. En mayo de 2013, la página *web* albergaba más de 800 páginas y había recibido más de once mil visitas.

Otros proyectos se pusieron en marcha a lo largo de 2012. Así, en enero de ese año, se presentó una aplicación móvil que permitía a cualquier ciudadano informar de incidencias desde su *smartphone*. También, en marzo de 2012, el gobierno dio el primer paso para la instalación de *software* libre en la Administración Foral de Navarra con la instalación del paquete ofimático LibreOffice en sus cerca de nueve mil equipos informáticos.

La apertura de datos, otro de los proyectos que contempla la estrategia de gobierno abierto de Navarra, ha sufrido varios cambios en los dos últimos dos años y medio. Así, el 2 de marzo de 2011 se publicó el primer portal de *open data*. Un año más tarde, dicho portal contenía cerca de 70 conjuntos de datos, lo cual no es una cifra muy elevada si la comparamos con la del País Vasco. Pero la hoja de ruta de abril de 2012 consideraba su mejora, que se fue realizando a lo largo de ese año —a diciembre de 2013, el portal contiene casi 140 *data sets*. Tras más de dos años de funcionamiento, en junio de 2013, y con el objetivo de incentivar la colaboración, se propuso un Plan de Apertura de Datos y Reutilización que se espera que pueda presentarse en el verano de 2014. El plan, como otras iniciativas de este gobierno,

cuenta para su elaboración con la participación de los ciudadanos y, entre otras líneas de trabajo, ha propuesto abrir un mayor número de conjuntos de datos, mejorar el catálogo de datos –con índices activos de información, por ejemplo–, permitir la visualización de los datos, fomentar la colaboración interadministrativa –por ejemplo, fortaleciendo la participación en el grupo de trabajo *Open Data Spain*⁸⁵–, adaptar la normativa –para que contemple, por ejemplo, condiciones de reutilización–, promover la evaluación económica de la apertura de datos y fomentar la reutilización –a través, por ejemplo, de los premios *Open Data Navarra*.

La estrategia de gobierno abierto de Navarra también ha recibido premios⁸⁶ pero tampoco hay constancia de que sus resultados sean óptimos. El Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas 2012 la sitúa en el quinto puesto del *ranking*. Sin embargo, las iniciativas de participación y la colaboración no parecen estar teniendo el mismo impacto. Desconocemos las cifras en relación con estas cuestiones, pues no hemos podido encontrarlas, pero sí debemos remitirnos a la participación en los foros, como el primero, que tuvo lugar en el año 2011, pues 160 personas son muy pocas en una Comunidad Autónoma con casi 650.000 habitantes. También he-

85 Es este un foro en el que participan organismos públicos españoles, ciudadanos y empresas con el fin de discutir acerca de los datos abiertos y la reutilización y construir conjuntamente propuestas de apertura de datos. Más información en <http://www.w3.org/community/opendataspain/>.

86 Ver, por ejemplo, <http://www.nasertic.es/index.php/actualidad/noticias/84-jimenez-premio>.

mos hecho referencia a los pocos conjuntos de datos de los que dispone el catálogo de datos abiertos. La página *web*, además, solo lista doce ejemplos de aplicaciones construidas a partir de su reutilización⁸⁷.

4.10. GOBIERNO ABIERTO EN NORUEGA

Noruega fue uno de los ocho países promotores de la Alianza para el Gobierno Abierto. En septiembre de 2011 presentó, así, su primer plan de acción que hacía énfasis en tres ámbitos: 1) conseguir un gobierno abierto e inclusivo, 2) fomentar la igualdad de género y la participación de las mujeres en la vida pública, el sector privado, la administración pública y los procesos políticos y 3) aumentar la transparencia financiera y en la gestión de los ingresos provenientes del petróleo y del gas.

Su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto no es una casualidad. Noruega tiene una larga experiencia en temas de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Fue uno de los primeros países en tener una Ley de Acceso a la Información, aprobada el 19 de junio de 1970 y actualizada en mayo de 2006⁸⁸. Su objetivo es conseguir una administración abierta y transparente y, por tanto, fortalecer el derecho a la información y a la participación de los ciudadanos. La ley también incentiva la reutilización de los datos públicos.

87 Algunas, de hecho, son las mismas solo que consideran diferentes soportes.

88 La Ley vigente está disponible en <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-20060519-016-eng.pdf>.

Los esfuerzos en pos de la transparencia han sido constantes en este país. Especialmente cuidadoso se ha mostrado el gobierno noruego en cuanto a los presupuestos públicos, los ingresos provenientes del petróleo y de la extracción de gas⁸⁹ y el sistema tributario. En estos ámbitos se han puesto en marcha diferentes iniciativas, siendo una de ellas StatRes, un portal en el que, desde el año 2007, se pueden encontrar datos e informaciones sobre los recursos utilizados por el Estado y sus resultados⁹⁰. El país también cuenta desde hace años con un sistema de consulta pública para las decisiones más importantes, con un doble objetivo: 1) proporcionar la mejor base posible para tomar decisiones públicas y 2) garantizar que los actores afectados por las decisiones tienen la oportunidad de manifestar sus opiniones. El proceso de consulta está regulado desde el año 2000 a través de un Real Decreto⁹¹. Además, el gobierno noruego está especialmente interesado en conocer la opinión de los ciudadanos. Así, desde el año 2010 se llevan a cabo encuestas de satisfacción⁹².

En respuesta al plan de acción de 2011, se han puesto en marcha otras iniciativas. Así, en abril de 2012, y con

89 Por ejemplo, los ciudadanos noruegos tienen derecho a saber qué compañías están operando y cuál es la cuantía de los impuestos que deben pagar.

90 Más información en <http://www.regjeringen.no/en/dep/fad/Selected-topics/reforming-and-regenerating-the-public-se/statres.html?id=443478> y <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/nokkeltall/statlig-ressursbruk-og-resultater>.

91 Ver http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/veiledninger_og_brosjyrer/2000/instructions-for-official-studies-2.html?id=419236.

92 Más información en <http://www.difi.no/innbyggerundersokelsen>.

el fin de conseguir un gobierno abierto e inclusivo, se presentó el programa Digitalizando el Servicio Público. Su objetivo es conseguir un gobierno en línea, que facilite y simplifique la interacción con los ciudadanos⁹³. También se ha impulsado el portal de datos abiertos, un proyecto que se inició en 2009 pero que en 2011 todavía estaba en fase de pruebas. Se busca con él publicar todos los datos públicos que obren en poder del gobierno de Noruega, a excepción de aquellos que puedan ser sensibles, que afecten la protección de la privacidad, que puedan estar clasificados o que estén sujetos a derechos de autor. Pero también se persigue la reutilización de dichos datos. Por ello, este portal es un punto de acceso a los datos públicos pero, de igual forma, un lugar de encuentro para administraciones públicas, ciudadanos y empresas. Como novedad, una de las secciones que contiene es el llamado Hotel de Datos, una API que facilita a las administraciones públicas la obtención de datos en formatos procesables electrónicamente para su publicación en el catálogo. De esta manera, los propietarios de los datos pueden publicarlos sin necesidad de hacer inversiones en nueva infraestructura o *software*⁹⁴. Los esfuerzos realizados en este ámbito han sido muchos, pero los resultados no se han hecho esperar. Así, en junio de 2012, Noruega se convertía en el primer país

93 Más información en http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/DAN/Regjeringensdigitaliseringsprogram/digit_prg_eng.pdf.

94 Más información en <http://data.norge.no/>.

dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto en abrir los datos de sus empresas y entidades⁹⁵.

Otro de los proyectos implementados en el marco del primer plan de acción noruego ha sido el de los Archivo Públicos Electrónicos, una herramienta colaborativa que permite al gobierno central publicar en Internet todos sus archivos. En marzo de 2013, prácticamente todos los departamentos y agencias la utilizan diaria o semanalmente para publicar sus archivos electrónicos. En la actualidad, hay más de ocho millones de documentos disponibles y se han producido más de 550.000 demandas de información.

También resulta de interés el programa Simplifica, cuyo principal objetivo es identificar, en cooperación con la sociedad civil, ámbitos de acción o temáticas en las que el gobierno puede actuar para hacer la vida más fácil a los ciudadanos.

Hay otras iniciativas que se han consolidado en los dos últimos años para promover la transparencia, la participación y la colaboración y cumplir los objetivos del primer plan de acción⁹⁶. Ninguna de ellas, sin embargo, ha hecho especial hincapié en el uso de las redes sociales. El

95 Más información en <http://blog.opencorporates.com/2012/06/12/norway-becomes-first-ogp-country-to-open-its-company-data-and-belgium-announces-it-will-too/>.

96 Más información en <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Self%20Assessment%20Report%202013.pdf>.

propio gobierno noruego admite que tiene dificultades en su utilización, sobre todo en términos de dedicación, y declara su preferencia por el uso de las comunicaciones electrónicas, como las que tienen lugar a través del correo electrónico. Para paliar esta y otras cuestiones relacionadas con la participación, una de las áreas en las que, a pesar de la tradición noruega, el Mecanismo Independiente de Seguimiento ha identificado mayores retos⁹⁷, en mayo de 2013 se puso en marcha el proceso de redacción del segundo plan de acción que también ha sido sometido a consulta pública. Este nuevo plan de acción, que contempla compromisos para el período 2013-2015 en relación con el fortalecimiento de la transparencia financiera, la participación de la mujer en diferentes ámbitos y la promoción de un gobierno abierto e inclusivo, finalizó el 22 de octubre de 2013⁹⁸.

4.II. GOBIERNO ABIERTO EN PERÚ

Aunque Perú cuenta con una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública desde el año 2002 y

97 Su informe está disponible en <http://es.scribd.com/doc/172755568/Norway-IRM-Report>. En él se hace referencia al hecho de que, en la elaboración de su primer plan de acción, Noruega no siguió las recomendaciones de la Alianza para el Gobierno Abierto en términos de consulta pública, dado que la información para dicha consulta no estuvo disponible en línea y se proporcionaron advertencias inadecuadas. Así mismo, se incorporaron pocas contribuciones en el plan. El informe también señala la poca evidencia que existe en cuanto a los esfuerzos realizados para involucrar a la sociedad civil, el sector privado u otros actores interesados durante la ejecución del plan de acción.

98 Disponible en http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Kampanje/OPG/OGP_Norway_action_plan_2.pdf.

un Reglamento que regula su aplicación desde el año 2003⁹⁹, así como con normativa que garantiza la participación ciudadana, como la Ley Marco del Presupuesto Participativo de agosto de 2003¹⁰⁰, es este otro de los países que ha apostado explícitamente por el gobierno abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. En efecto, ya en septiembre de 2011, recién creada la Alianza, el país solicitó formar parte de la misma. Para ello, se comprometió a la elaboración de un plan de acción cuyo comienzo data de noviembre de 2011, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores invitó a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Presidencia del Consejo de Ministros a participar en la elaboración de dicho plan. La invitación se hizo extensiva a organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. En la primera reunión se acordó crear un Comité Ejecutivo para la formulación del plan, compuesto por las instancias gubernamentales mencionadas, a las que más tarde se unió el poder judicial, así como por cuatro organizaciones de la sociedad civil: Ciudadanos al Día, Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo, Consejo de la Prensa Peruana y Proética. En reuniones posteriores se decidió que la Secretaría de Gestión Pública debe ser la encargada de la coordinación del proceso de elaboración del plan. También se creó un Comité de Redacción.

99 Disponibles en <http://www.distriluz.com.pe/transp/ftp/ensa/transp2/Ley27086.pdf> y <http://www.itp.gob.pe/PDFs-Transparencia/reglamento27806.pdf>, respectivamente.

100 Disponible en http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res19.pdf.

Como en el caso de otros planes de acción, Perú abrió un proceso de consulta pública antes de su presentación definitiva. Sin embargo, el proceso apenas duró tres semanas; de hecho, formalmente, se abrió el 5 de marzo y se cerró el 16 de marzo, a pesar de que se recibieron aportaciones –33 en total: 9 de ciudadanos, 9 de organizaciones de la sociedad civil y 15 de organismos públicos– hasta el 27 de marzo.

El documento final, que dio lugar a que en ese mismo mes Perú se adhiriera formalmente a la Alianza para el Gobierno Abierto, fue aprobado mediante la Resolución Ministerial 085-2012-PCM de 9 de abril¹⁰¹. Incluye 45 compromisos en relación a cuatro áreas: la mejora de la transparencia y el acceso a la información pública, el incremento de la integridad pública, la promoción de la participación ciudadana y el avance del gobierno electrónico. Contiene, así mismo, una matriz de 22 indicadores, añadida al documento con posterioridad como parte de un compromiso cero que requería definir plazos, responsables y mecanismos de seguimiento y evaluación¹⁰².

El gobierno de Perú presentó en septiembre de 2013 su auto-evaluación. Con respecto a la primera línea de acción, el documento establece que, de los once compro-

101 Disponible en http://www.peru.gob.pe/normas/docs/RM_085_2012_PCM.pdf.

102 El documento que presenta el plan de acción y la matriz de indicadores puede consultarse en http://sgp.pcm.gob.pe/images/Plan_de_Accion_OGP_y_matriz_de_indicadores_ult_version.pdf.

misos que contemplaba, solo se ha cumplido uno: la revisión de la normativa relacionada con la transparencia —se aprobó Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley Transparencia y Acceso a la Información¹⁰³. Ocho más están en proceso de implementación. Entre estos últimos se encuentra el diseño del portal de datos peruano. Esta iniciativa todavía no ha visto la luz aunque ya se tiene un estudio de preparación para la apertura de datos, financiado por el Banco Mundial, que realizó varias recomendaciones al respecto, tales como la introducción de la materia *open data* en la comunicación política o la redacción de una política de apertura de datos que haga énfasis en la colaboración¹⁰⁴.

De los ocho compromisos dirigidos a promover la participación ciudadana, no se ha ejecutado ninguno: cuatro están en proceso de implementación y el resto se encuentran en una fase incipiente que implica la búsqueda de información. Entre los proyectos que se consideran en proceso se incluyen los que tienen lugar en el marco de una colaboración con *USAid* enfocada a diseñar programas de sensibilización y formación.

En términos de integridad pública, el plan de acción recogía 19 compromisos, de los que solo cuatro se han cumplido y uno está en proceso de implementación.

103 Ver <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Normas-Legales/ds-070-2013-pcm.pdf>.

104 Más información en <http://data.worldbank.org/sites/default/files/1/odra-peru-final-.pdf>.

Así, se ha aprobado el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2012-2016¹⁰⁵, se ha iniciado un proceso de fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención de Denuncias, se ha creado la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción¹⁰⁶ y se ha aprobado el Plan Nacional de Simplificación Administrativa, un compromiso que también se contemplaba en relación con el gobierno electrónico y la mejora de los servicios públicos¹⁰⁷.

Finalmente, en el ámbito del gobierno electrónico, de los nueve compromisos asumidos, solo uno se ha ejecutado. Seis más se han puesto en marcha aunque varios de ellos se encuentran en una fase muy inicial. Es el caso del desarrollo de la plataforma de interoperabilidad, la implementación del portal de datos abiertos, la reducción de la brecha digital o el diseño de un marco normativo que garantice la seguridad y la integridad de la información.

Como se observa, los avances conseguidos no son muchos. A pesar de lo activo que estuvo el país para conseguir su ingreso en la Alianza para el Gobierno Abierto, se está progresando de manera muy lenta. Además, los compromisos del plan de acción evidencian que el discurso de gobierno abierto en Perú todavía está muy arraigado en las actuaciones de gobierno electrónico y

105 Disponible en <http://can.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2013/02/Plan-Nacional-Anticorrupcion-2012-2016-DS-119-2012-PCM.pdf>.

106 Más información en <http://can.pcm.gob.pe>.

107 Disponible en http://sgp.pcm.gob.pe/images/documentos/Plan_Nacional_de_Simplificacion_Administrativa_2013_2016.pdf.

que hay dimensiones, como la de colaboración, o herramientas, como las redes sociales, para las que todavía deben formularse actuaciones. Los acontecimientos de los dos últimos meses añaden incertidumbre al futuro a corto plazo de la estrategia de gobierno abierto de Perú. La crisis de gobierno que ha resultado en un cambio de primer ministro y en la reestructuración de varios ministerios¹⁰⁸, no permite vislumbrar qué dirección tomará la apuesta por el gobierno abierto en este país.

4.12. GOBIERNO ABIERTO EN PORTUGAL

Portugal no es un país que forme parte de la Alianza para el Gobierno Abierto. Tampoco es un país que, en el ámbito internacional, sea referencia en esta cuestión, como sí es el caso de Noruega o Reino Unido, pero, en el último año, y sin tener una estrategia explícita de gobierno abierto, ha fortalecido su discurso y consolidado varias iniciativas relacionadas con los principios de transparencia, participación y colaboración.

Con respecto al primer principio, Portugal no tiene una Ley de Transparencia propiamente dicha pero la Constitución, desde 1973, garantiza el acceso al derecho a la información. En 1993, además, se aprobó la Ley de Acceso a los Documentos Administrativos que permi-

108 Ver, por ejemplo, http://produccioninformativa.aler.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4611:peru-cambio-de-gabinete-oxigena-el-gobierno-de-ollanta-humala&catid=24:peru&Itemid=101 o <http://publimetro.pe/actualidad/noticia-juramento-nuevo-gabinete-ministerial-17857>.

tía a cualquier persona solicitar el acceso a documentos administrativos que obren en poder de las autoridades nacionales y locales y de cualquier organización pública. Dicha norma fue modificada en 1995, 1999 y, finalmente, en 2007¹⁰⁹. La Ley contemplaba la figura de la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos cuyo reglamento interno se aprobó en 1995 y cuyo reglamento orgánico se aprobó en 2012. La actividad de este organismo ha sido intensa. Desde su creación hasta el año 2012, último en el que existen estadísticas, atendió 8.142 solicitudes o quejas¹¹⁰.

Más allá de la normativa, Portugal todavía no tiene un portal de transparencia pero en el año 2010 puso en marcha BASE, el portal de compras públicas del gobierno portugués, cuyo objetivo es reforzar la transparencia en los procesos de contratación pública. Para ello, apuesta por la centralización de la información sobre las compras públicas, el conocimiento del gasto público por parte del ciudadano, la divulgación de los contenidos técnicos y legales relevantes, y la creación de espacios de diálogo con todos aquellos que intervienen en un contrato público. No ha sido posible encontrar datos sobre su rendimiento a pesar de que el portal la anuncia.

Pero en el ámbito del gobierno abierto, y en relación tanto con la transparencia como con la colaboración es,

109 Se puede consultar la última versión en http://www.dgarq.gov.pt/files/2008/09/46_2007.pdf.

110 Más información en <http://www.cada.pt/>.

si cabe, más relevante el portal de datos abiertos, que se lanzó en su versión beta en noviembre de 2011 con unos 100 conjuntos de datos provenientes de 14 organismos públicos. En la actualidad, el portal muestra 477 conjuntos de datos de 18 instituciones. Con esta cifra, el Índice de Datos Abiertos sitúa a Portugal en la posición décimo octava, entre un conjunto de setenta países¹¹¹. El portal, además, consta de cinco secciones: 1) catálogo de datos, que permite realizar búsquedas pero, también, identificar qué *sets* son los más vistos y mejor calificados; 2) catálogo de aplicaciones, donde, en el momento de realizar este estudio, solo podían encontrarse seis ejemplos, siendo el último del año 2011; 3) estadísticas; 4) programadores, el espacio donde interactúan los desarrolladores de aplicaciones, y 5) registro¹¹². Para incentivar la reutilización de los datos disponibles, en enero de 2013, se presentó *AppsPortugal*, el directorio de aplicaciones lusitanas que tiene el objetivo de listar todas las aplicaciones móviles desarrolladas en Portugal o para el mercado local y convertirse, así, en punto de encuentro de programadores y desarrolladores¹¹³.

111 El Índice de Datos Abiertos es una iniciativa del *Open Knowledge Foundation* que valora el estado de la apertura de datos en diferentes países del mundo. Dicha valoración se realiza en función de la disponibilidad de diez conjuntos de datos: horarios de transporte, presupuesto gubernamental, gastos gubernamentales, resultados electorales, registro de empresas, mapa nacional, estadísticas nacionales, legislación, códigos postales y emisiones contaminantes. Más información en <https://index.okfn.org/>.

112 Más información en <http://www.dados.gov.pt/pt/inicio/inicio.aspx>.

113 Más información en <http://appsportugal.com/>.

Portugal también ha manifestado su apuesta por el *software* libre y el código abierto. Con el objetivo de fomentar la gestión abierta, la Agencia para la Modernización Administrativa puso en marcha svn.gov.pt, un portal que pone a disposición de terceros el código utilizado en las plataformas públicas para promover su desarrollo de manera colaborativa. Para formalizar la iniciativa, en junio de 2011 se aprobó la Ley 36/2011 sobre la adopción de estándares abiertos en los sistemas de información del Estado¹¹⁴. Desde entonces, se han desarrollado diversos proyectos, como el *middleware* de la tarjeta ciudadana, la versión portuguesa de *Fix my Street* o la plataforma de interoperabilidad¹¹⁵. Recientemente, en octubre de 2013, el gobierno renovó su compromiso con el *software* libre y la utilización de soluciones informáticas de código abierto, de manera que se puedan racionalizar y reducir los costes asociados a la tecnología¹¹⁶.

Por último, es posiblemente la participación el ámbito en el que menos actuaciones se han llevado a cabo. Existe, en este sentido, una experiencia, denominada Simplex, que lleva en marcha desde el año 2006. Simplex es un programa de simplificación administrativa y legislativa que pretende facilitar la interacción de empresas y ciudadanos con la administración pública. Como parte de

114 Una traducción informal al inglés puede obtenerse en <http://www.esop.pt/uploads/2011/10/OpenStandardsPT.pdf>.

115 Más información en <http://svn.gov.pt/>.

116 Más información en <https://joinup.ec.europa.eu/community/osor/news/portuguese-government-set-increasing-use-open-source>.

dicho programa, cada año y desde 2007, se lleva a cabo una consulta pública que les permite a los ciudadanos exponer sus propuestas e ideas. No obstante, los proyectos más importantes en relación con este principio, todavía están por llegar. Uno de ellos será la plataforma de consulta pública que permitirá la implicación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas¹¹⁷.

4.13. GOBIERNO ABIERTO EN LA REGIÓN DE PIEMONTE (ITALIA)

La Región de Piamonte es otro caso de los que estamos analizando en el que la estrategia de gobierno abierto es, explícitamente, una estrategia de apertura de datos que se materializa en mayo de 2010 con la presentación de su portal de datos. Hasta el momento, se trata, de hecho, de la experiencia de apertura de datos más exitosa en Italia, seguida por la región de Emilia-Romana, que publicó su portal de datos abiertos en el año 2011, siguiendo los mismos parámetros.

La Región de Piamonte tenía en el año 2009 un especial interés por seguir la Directiva 2003/98/EC, sobre la reutilización de la información del sector público¹¹⁸ y creó un comité específico para tal fin: el Consejo de Datos Abiertos, que desarrolló sus propios principios

117 Dicha plataforma se alojará en <http://participação.gov.pt>.

118 El texto de dicha directiva se encuentra en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:EN:PDF>.

para la reutilización de los datos públicos en la región. El documento apostaba por la utilización del cco, una herramienta que permite liberar los datos de cualquier restricción de consulta alrededor del mundo, para poder utilizar un estándar reconocido globalmente con permisos fáciles de entender por los usuarios y, a su vez, interoperables con las leyes de otros países. El objetivo último era conseguir la reutilización de los datos sin especificaciones adicionales.

Como hemos adelantado, la versión beta del portal de datos fue lanzada en mayo de 2010 con aproximadamente unos sesenta conjuntos de datos disponibles. A fecha de 13 de diciembre de 2013, el número de *sets* había ascendido a 449. El portal se estructura en varias secciones. Hay información sobre el concepto de datos abiertos y sobre la normativa que los regula en la Región de Piamonte. También sobre los proveedores y los eventos que tienen lugar en Italia relacionados con la reutilización de la información. Algunos de ellos son promovidos por el gobierno de esta región, tal como el Concurso Piamonte Visual, que incentiva la presentación de proyectos de visualización e infografía basados en la reutilización de datos del portal¹¹⁹. El portal cuenta, así mismo, con un espacio para los desarrolladores y con algunos ejemplos de aplicaciones creadas a partir de los datos disponibles¹²⁰. Finalmente, la actividad en el portal, así como otras actuaciones relacionadas con los

119 Más información en <http://www.piemontevisualcontest.eu/>.

120 Más información en <http://www.dati.piemonte.it/>.

datos abiertos, puede seguirse a través de la cuenta de Twitter: @OpenDataPiemont.

Pero, además de ser la primera región en tener un portal de datos abiertos, Piamonte es también la primera región en Italia en haber aprobado una norma sobre publicación y reutilización de los datos de la administración pública. El texto fue aprobado por unanimidad el 20 de diciembre de 2011 y establece que los datos de las instituciones públicas pertenecen a la comunidad y que, por lo tanto, deben ser puestos a su disposición a través de Internet y con formato reutilizable. Por ello, dicha ley, que apenas tiene seis artículos, garantiza la disponibilidad, gestión, acceso, transmisión y almacenamiento de los datos en modo digital¹²¹.

Además, la Región de Piamonte fortalece su estrategia de *open data* participando de diferentes proyectos en Europa. Así, entre 2009 y 2011 fue miembro del consorcio EVPSI –*Extracting Value from Public Sector Information: Legal Framework and Regional Policies*–, un proyecto de investigación cuyo principal objetivo era conseguir la maximización de los beneficios obtenidos de la reutilización de datos¹²². En la actualidad, está participando en HOMER –*Harmonizing Open Data in the Mediterranean through Better Access and Reuse of Public Sector Informa-*

121 La ley está disponible en <http://arianna.consiglioregionale.piemonte.it/ariaint/TESTO?LAYOUT=PRESENTAZIONE&TIPODOC=LEGGI&LEGGE=24&LEGGEANNO=2011>.

122 Más información en <http://www.evpsi.org/>.

tion—, focalizado en la apertura de datos y en la reutilización de la información pública¹²³.

Fruto de todos estos esfuerzos, la iniciativa ha ganado uno de los diez premios a los proyectos más innovadores en términos de aplicación del paradigma de la reutilización que, en 2013, ha otorgado SMAU, el acelerador italiano de innovación para la empresa¹²⁴.

4.14. GOBIERNO ABIERTO EN REINO UNIDO

Reino Unido también se encuentra entre los países promotores de la Alianza para el Gobierno Abierto¹²⁵. Junto con Estados Unidos, es considerado un ejemplo paradigmático de país con estrategia de gobierno abierto. En este ámbito ha impulsado actuaciones dirigidas al refuerzo del papel de los ciudadanos en la política, la mejora de la eficacia y la eficiencia del gobierno y la transparencia de la administración pública. La estrategia *Putting the Frontline First: Smarter Government*¹²⁶, de diciembre de 2009, ya comprometía a la Administración del primer ministro Gordon Brown con un gobierno más abierto y orientado a la sociedad. Esta apuesta con-

123 Más información en <http://www.homerproject.eu/>.

124 Más información en <http://www.dati.piemonte.it/novita/1-ultime/951-dati-piemonte-tra-i-10-premiati-di-smau-2013.html> y <http://www.smau.it/news/smau-premia-10-campioni-del-riuso>.

125 De hecho, Reino Unido y Noruega fueron los dos únicos países europeos entre los ocho promotores.

126 Disponible en <http://www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7753/7753.pdf>.

tinúa con David Cameron, quien ha hecho de la transparencia uno de los pilares de su mandato, tal y como afirmó cuando tomó posesión: “we want to be the most open and transparent government in the world”¹²⁷. De hecho, al poco de ser elegido primer ministro instauraba su agenda de transparencia con una carta a los miembros de su gobierno en la que les instaba a cumplir con los nuevos estándares y compromisos incluidos en dicho documento¹²⁸. En julio de 2011, el primer ministro volvió a enviar una carta sobre la transparencia en la que anunciaba una serie de compromisos sin precedentes para ser implementados durante el año 2012¹²⁹. En el documento, Cameron establecía la obligación de abrir aquellos datos que permitieran la mejora de los servicios públicos y, en particular, los datos de salud, educación, justicia criminal y transporte, así como los relacionados con la información financiera gubernamental.

Entre sus primeras actuaciones en este ámbito se encuentra *Making Open Data Real: A Public Consultation*, un proceso de consulta pública que tuvo lugar entre agosto y octubre de 2011 acerca del enfoque gubernamental sobre la estrategia de transparencia y datos abiertos¹³⁰. Dicho proceso, que consiguió más de 500

127 “Queremos ser el gobierno más abierto y transparente del mundo”.

128 Disponible en <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-government-departments-on-opening-up-data>.

129 Disponible en <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-cabinet-ministers-on-transparency-and-open-data>.

130 Más información en <https://www.gov.uk/government/consultations/making-open-data-real>.

aportaciones, ha dado finalmente lugar a la Estrategia para la Mejora de la Transparencia y la Rendición de Cuentas del Gobierno y de sus Servicios, publicada en mayo de 2013 y que contempla cuatro objetivos: 1) asegurar que todos los departamentos gubernamentales contemplen en sus planes acciones concretas de apertura de datos, 2) modificar la legislación para garantizar que los datos se publiquen en formato estándar reutilizable, 3) seguir publicando conjuntos de datos en el portal de datos abiertos del Reino Unido y 4) establecer el Consejo de Transparencia del Sector Público¹³¹.

El plan de acción presentado a la Alianza para el Gobierno Abierto en septiembre de 2011 seguía poniendo el énfasis en la transparencia y la apertura de datos. Su primer conjunto de compromisos, en este sentido, tenía que ver con la consulta pública sobre datos abiertos que se estaba llevando a cabo en ese momento. Así mismo, el gobierno apostaba por la apertura de datos relacionados con la información de ayuda al desarrollo, con el objetivo de contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas. Por último, el documento se refería a la estrategia TIC del gobierno británico y, en concreto, a los beneficios relacionados con los servicios públicos que la apertura de datos conllevaría¹³².

131 Más información en <https://www.gov.uk/government/policies/improving-the-transparency-and-accountability-of-government-and-its-services>.

132 Más información en <http://www.opengovpartnership.org/countries/united-kingdom>.

Como consecuencia de dicho plan, varias acciones han tenido lugar. Posiblemente la más importante ha sido la consolidación del portal de datos abiertos, que contiene más de 10.300 conjuntos de datos bajo la filosofía de *linked data*, que establece que cada concepto relevante del mundo real esté reflejado en Internet en forma de datos abiertos y procesables. El portal ofrece varios mecanismos de búsqueda y también habilita espacios de participación y de publicación de aplicaciones innovadoras —hay más de 300 disponibles—¹³³. Este esfuerzo ha ido acompañado por la publicación, en junio de 2012, de un Libro Blanco sobre Datos Abiertos¹³⁴.

En septiembre de 2012, Reino Unido sustituyó a Brasil como *co-chair* en la Alianza para el Gobierno Abierto, circunstancia que fue aprovechada para publicar una estrategia que subrayaba las áreas de acción prioritaria para el año 2013, entre las cuales volvía a aparecer la apuesta por la transparencia y la apertura de datos¹³⁵. En abril de 2013, el país presentaba su autoevaluación en la que exponía el grado de cumplimiento de sus compromisos. Si bien, como hemos ido exponiendo, se han hecho grandes avances en el campo de los datos abiertos, el documento mostraba algunos retos a los que hacer frente, entre los que se encuentran la mejora de la calidad de los datos,

133 Más información en <http://www.data.gov.uk/>.

134 Disponible en http://www.data.gov.uk/sites/default/files/Open_data_White_Paper.pdf.

135 Más información en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/180795/Annex-B-OGP-UK-Co-chair-Vision-Dec-2012.pdf.

la cuantificación de los costes y beneficios de la apertura de datos o la valoración del impacto en el crecimiento económico¹³⁶. Como consecuencia, en los últimos meses se ha trabajado en un nuevo plan de acción. El borrador de dicho plan se presentó en junio de 2013 y ha estado bajo escrutinio público hasta el pasado 19 de septiembre de 2013¹³⁷. El 31 de octubre se publicó la versión final¹³⁸, un documento elaborado con la voluntad de dar un paso más y de pasar del discurso de los datos abiertos al del gobierno abierto propiamente dicho. Para ello, entre sus propuestas, contempla la de incentivar la participación ciudadana en diferentes ámbitos¹³⁹.

De hecho, no es que el Reino Unido se haya olvidado del principio de participación. Ya hemos expuesto que varias de las actuaciones iniciadas han sido sometidas a procesos de consulta pública. Ha habido también importantes iniciativas en este ámbito, como la página *web e-petitions*, una plataforma que permite a cualquier ciudadano elevar una petición al gobierno británico sobre cualquier asunto público para que este lo debata en

136 Más información en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/180793/Self-Assessment-Report-OGP.pdf.

137 Más información en <https://www.gov.uk/government/consultations/open-government-partnership-uk-draft-national-action-plan-2013>.

138 Disponible en http://data.gov.uk/sites/default/files/library/20131031_ogp_uknationalactionplan.pdf.

139 Sin embargo, los compromisos relacionados con la apertura de datos y la reutilización siguen teniendo una gran importancia. De hecho, muchas de las actuaciones que se prevé llevar a cabo en términos de participación tienen que ver con una mayor implicación de ciudadanos y de terceros actores en las iniciativas de transparencia, acceso a la información y reutilización.

la Cámara de los Comunes –siempre y cuando reciba el número de apoyos establecidos que, en la actualidad, es de 100.000 firmas¹⁴⁰. Pero sí es cierto que la estrategia de gobierno abierto de este país, aunque considerada como exitosa, ha tendido a priorizar cierto tipo de proyectos. Tiene, por tanto, sentido que el nuevo plan de acción amplíe el enfoque.

4.15. GOBIERNO ABIERTO EN RENNES METROPOLITANA (FRANCIA)

La estrategia de gobierno abierto de Rennes Metropolitana es también, al igual que la de la Región del Piamonte, una estrategia de datos abiertos que comenzó en el año 2010 con la presentación de un catálogo de datos en línea llamado *Rennes Metropole en Acces Libre* y que, hoy en día, constituye el portal de datos abiertos de esta área metropolitana¹⁴¹. Otras áreas, como las de Burdeos, Nantes, París o Montpellier, así como algunos departamentos, han puesto en marcha portales de estas características pero Rennes Metropolitana fue la primera en hacerlo y no solo se la considera pionera en Francia sino que, también, es una referencia internacional.

Fue en marzo de 2010 cuando se tomó la decisión de abrir una plataforma de datos públicos. Un mes más tarde se inauguraba una primera página *web* en la que se daba información, en tiempo real, del servicio gratui-

140 Ver <http://epetitions.direct.gov.uk/>.

141 El portal está disponible en <http://www.data.rennes-metropole.fr/>.

to de bicicletas y se proporcionaban datos prácticos de más de 1.500 organismos públicos y parapúblicos locales. En el verano de ese mismo año, y en colaboración con Keolis Rennes, un operador de transporte público, se hicieron públicos los datos de la red de autobuses y metros: instalaciones, programas, horarios, ubicación de las estaciones, ...¹⁴²⁻¹⁴³.

Para acompañar la apertura de datos, Rennes Metropolitana lanzó entre octubre de 2010 y marzo de 2011 un concurso para premiar las aplicaciones más innovadoras desarrolladas con los datos disponibles en *Rennes Métropole en Accès Libre* o en la página *web* de Keolis Rennes. Tomaron parte en el concurso 43 participantes, de los cuales dos tercios eran individuos y el resto lo constituían empresas.

Además, en octubre de 2010, el proyecto recibió su primer reconocimiento público en el *World e.Gov Forum*, al quedar ganador en la categoría de democracia electrónica¹⁴⁴.

142 La apuesta por la apertura de datos de transporte no es consecuencia de una decisión gubernamental sino del interés y presión de una empresa privada, in-Cité, que, después de estudiar el modelo anglosajón durante un año, vio una oportunidad en este ámbito.

143 Con el tiempo, y en el marco del portal de datos abiertos de Rennes Metropolitana, se ha desarrollado una página *web* que ofrece información única y exclusivamente del servicio de transporte y que está gestionada por Keolis Rennes (disponible en <http://data.keolis-rennes.com/fr/accueil.html>).

144 Más información en <http://wegf.org/2010/10/%C2%AB-un-encouragement-pour-les-autres-villes-francaises-%C2%BB/?lang=fr>.

Desde entonces, se han añadido más conjuntos de datos a la plataforma. En abril de 2011 se dio un paso importante: la apertura de datos presupuestarios. Hasta ese momento, solo se habían abierto datos que tenían que ver con los servicios a los ciudadanos. Con esta iniciativa, Rennes Metropolitana apostaba por proporcionar información sobre el funcionamiento de su administración, de manera sencilla y clara para los ciudadanos. Desde entonces, el portal de datos se ha ido consolidando poco a poco. El gobierno de la región, además, ha puesto en marcha actuaciones de divulgación y sensibilización y, en septiembre de 2011, se unió al colectivo *Open Data France*. En la actualidad, hay 165 conjuntos de datos disponibles en la página *web* –durante el mes de octubre de 2013 se abrieron los últimos, relacionados con la vida cultural en el territorio¹⁴⁵–, que también muestra 25 de las más de 60 aplicaciones que se han desarrollado a partir de dichos datos, y proporciona un espacio para que los desarrolladores y programadores interactúen entre sí.

En enero de 2012, nació el colectivo de datos abiertos Rennes, integrado por asociaciones locales, desarrolladores independientes, estudiantes, investigadores y cualquier persona interesada en la apertura de datos en la región. Dicho colectivo ha acompañado los esfuerzos realizados por la administración a través de su *blog*, en el que se proporciona información sobre noticias, nuevas

145 Más información en <http://blog.cod-rennes.fr/2013/10/14/la-culture-se-libere-a-rennes-metropole/>.

aplicaciones o encuentros que puedan ser de interés para sus participantes¹⁴⁶.

4.16. GOBIERNO ABIERTO EN URUGUAY

Uruguay es el último caso de los analizados que desarrolla formalmente su estrategia en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, aunque con anterioridad ya había puesto en marcha actuaciones relacionadas con este ámbito, sobre todo, como consecuencia del lanzamiento de la Agenda Digital.

Efectivamente, el 27 de agosto de 2007 se puso en marcha AGESIC, la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información¹⁴⁷, eje orientador y promotor de la incorporación de las TIC al sector público uruguayo. Una de sus primeras tareas fue la redacción de la Agenda Digital Uruguay –en adelante, ADU– 2008–2010 que, entre sus líneas estratégicas, ya contempla el impulso a la transparencia y a la participación a pesar de que son las iniciativas de gobierno electrónico las más numerosas¹⁴⁸. La actualización del documento en el año 2011 sigue teniendo la misma orientación que su predecesor pero presta, si cabe, más atención a estos aspectos. La ADU 2011–2015 contiene, así, objetivos de

146 El *blog* está disponible en <http://blog.cod-rennes.fr/>.

147 Más información en <http://www.agesic.gub.uy/>.

148 La Agenda se encuentra disponible en http://agesic.gub.uy/innovaportal/file/447/1/agenda_digital2008_2010.pdf.

participación ciudadana y transparencia pero, también, de colaboración¹⁴⁹.

En términos de legislación, Uruguay cuenta desde el año 1998 con una Ley Anticorrupción, también llamada Ley Cristal, que establece la obligatoriedad de presentación de declaraciones juradas del patrimonio de los servidores públicos¹⁵⁰. Pero más importante, desde 2008, está vigente la Ley de Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo es promover la transparencia de la función administrativa de todo organismo público, sea o no estatal, y garantizar el derecho fundamental de las personas a la información pública¹⁵¹. La Ley ha dado lugar a la creación de la Unidad de Acceso a la Información Pública, un organismo desconcentrado de AGESIC, que brinda apoyo técnico al proceso de promoción de la transparencia¹⁵², así como al lanzamiento, en septiembre de 2010, del portal de datos abiertos¹⁵³.

Con estos antecedentes, en septiembre de 2011 el país solicitó su adhesión a la Alianza para el Gobierno Abierto, lo que le llevó a presentar su plan de acción en abril

149 El documento se puede descargar en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/agesic_agendadigital_2011_2015.pdf. Así mismo, el Decreto por el que se aprueba está disponible en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/1443/1/decreto_adu_2011_2015.pdf.

150 El texto de esta Ley puede leerse en <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=17060&Anchor=>.

151 Disponible en <http://www.presidencia.gub.uy/transparencia>.

152 Más información en <http://www.uaip.gub.uy/>.

153 El portal se puede consultar en <http://datos.gub.uy/>.

de 2012¹⁵⁴ y a formalizarlo mediante Decreto del Poder Ejecutivo en agosto del mismo año¹⁵⁵. Dicho plan de acción, impulsado por el presidente de la República y desarrollado por un grupo de trabajo integrado por representantes de diferentes organismos gubernamentales¹⁵⁶, se entiende como un complemento a la ADU. Sus compromisos giran en torno a tres líneas estratégicas: aumento de la integridad pública –seis compromisos, entre los que cabe mencionar el fortalecimiento de la cultura de transparencia, la creación del Premio Nacional de Transparencia o el lanzamiento del catálogo nacional de datos abiertos–, gestión más eficiente de los recursos públicos –cinco compromisos entre los que se incluye la puesta en marcha de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado, la implementación del expediente electrónico o la apertura del portal nacional de *software* público– y mejora de la prestación de servicios públicos –cinco compromisos relacionados, entre otras cuestiones, con la incorporación de ventanillas únicas electrónicas, los servicios electrónicos dirigidos a uruguayos en el extranjero o la utilización de fondos electrónicos ciudadanos.

154 El plan de acción se puede consultar en <http://www.opengovpartnership.org/country/uruguay/action-plan>.

155 El texto del Decreto se encuentra disponible en <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2296/1/decretogobiernoabierto.pdf>.

156 El grupo de trabajo estaba compuesto por representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Estadística, la Unidad de Acceso a la Información Pública y AGESIC. Así mismo, en el transcurso de una semana en marzo de 2012, se llevó a cabo la consulta pública y se recibieron 32 propuestas de la ciudadanía.

Son varias las actuaciones que se han llevado a cabo desde la aprobación del plan, tal y como pone de manifiesto el informe de autoevaluación publicado en septiembre de 2013¹⁵⁷. Así, de los 18 compromisos asumidos, Uruguay ha ejecutado diez. Hay que tener en cuenta, no obstante, que dichos compromisos tenían metas a 2012 y a 2015. De los doce compromisos con metas a 2012, nueve se han cumplido al 100% y dos más están en proceso de implementación avanzado. Por su parte, de los seis compromisos con metas a 2015, el país ha ejecutado uno al 100%. El resto se encuentra en estados de implementación diversos, pero todos han sido ya iniciados.

Entre los logros más significativos y más relacionados con el gobierno abierto cabe destacar la mejora del portal de transparencia¹⁵⁸, el lanzamiento de la primera edición del Premio de Transparencia¹⁵⁹, la publicación del catálogo de datos abiertos¹⁶⁰ —que apenas contiene 79 conjuntos de datos a fecha de diciembre de 2013 pero que ha ido acompañado de actuaciones para promover el uso de los datos y la reutilización de la información, como los premios Dateidea¹⁶¹ o la redacción de guías

157 Disponible en http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/GobiernoAbierto_Avances2013_setiembre_Uruguay%20%281%29.pdf.

158 El portal se puede consultar en <http://transparencia.gub.uy/>.

159 Más información sobre esta iniciativa en http://www.uaip.gub.uy/inicio/noticias/los_ganadores_del_premio_a_la_transparencia.

160 Al que es posible acceder desde <https://catalogodatos.gub.uy/>.

161 Más información en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/3271/1/agesic/entrega_de_premios_dateidea_2013.html.

sobre la apertura de datos¹⁶²— y la implementación del portal de *software* público¹⁶³. Poco se ha conseguido, sin embargo, en términos de participación. A pesar de ser una de las líneas prioritarias de la ADU 2011-2015, no existen todavía resultados tangibles en este ámbito. Así, por ejemplo, la plataforma de participación ciudadana no se ha creado y el informe de autoevaluación dice, al respecto, que se ha tomado la decisión formal de no implementarla como consecuencia de los resultados de una investigación, aunque no hay mención de dichos resultados.

En la actualidad, se encuentra en fase de elaboración el plan de acción 2013-2015, que contempla más de 40 proyectos clasificados en seis categorías: gestión de los recursos públicos, servicios al ciudadano, acceso a la información pública y datos abiertos, educación y cultura, impulso al gobierno abierto, y salud. El contenido del plan está sometido al escrutinio público desde el 24 de octubre hasta el 15 de diciembre de 2013. En términos generales, se pretende que el nuevo documento no esté tan ligado a actuaciones de gobierno electrónico e incorpore más compromisos para fortalecer la participación ciudadana.

162 Pueden consultarse al respecto la Guía Rápida de Publicación en datos. gub.uy (disponible en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2478/1/guia_publicacion_datos_abiertos.pdf) y la Guía Básica de Apertura y de Reutilización de Datos Abiertos de Gobierno (disponible en http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/file/2478/1/guia_basica_datos_abiertos.pdf).

163 Disponible en <http://softwarepublico.gub.uy/>.

4.17. GOBIERNO ABIERTO EN VIENA (AUSTRIA)

El último caso analizado que, en un alto grado, tiene que ver con la apertura de datos es el de Viena. Es esta una ciudad que ya había apostado en el pasado por el gobierno electrónico y, en general, por la mejora de la gestión pública. En este sentido, su estrategia de gobierno abierto es una evolución natural de las reformas emprendidas en el pasado y de su objetivo de ser una de las mejores administraciones públicas del mundo de habla alemana.

La estrategia de gobierno abierto nació en octubre de 2010, tras las elecciones municipales que proclamaron vencedora a la coalición entre el Partido Socialdemócrata y el Partido Verde, organizaciones claramente comprometidas con el gobierno abierto y la apertura de datos. Políticamente, la responsabilidad de las actuaciones en este ámbito recayó sobre la Consejería para la Integración, la Mujer, la Protección del Consumidor y el Personal mientras y, administrativamente, sobre el *Chief Information Office* –cio, en adelante– de este gobierno local. Además, se creó un órgano coordinador, el Centro con Competencias en Datos Abiertos, en el que, además del cio, participaban representantes de los departamentos de TIC y comunicación así como de los departamentos proveedores de datos. Este órgano tenía, y sigue teniendo hoy en día, competencias para valorar, entre otras cuestiones, qué datos deben hacerse públicos.

En mayo de 2011 se presentó formalmente el portal de datos abiertos de Viena, el primero de estas características en el país¹⁶⁴, bajo licencia de *Creative Commons* 3.0. Contenía, sobre todo, información sobre servicios públicos. En junio, se llevó a cabo una segunda incorporación de datos. Pero su mayor impulso se produjo a partir de julio de 2011. En ese mes, la Oficina del CIO publicó la Estrategia de Gobierno Abierto de Viena, inspirada en el modelo de gobierno abierto de cuatro fases de Lee y Kwak (2011). El documento visualizaba la apertura de datos como el primer paso hacia la consecución de un sistema integrado de gobierno abierto. Los siguientes pasos, por orden, hacían referencia a la participación, la colaboración y la implicación continua. El texto subrayaba la relevancia de dos tareas en la apertura de datos: 1) la identificación de los datos de mayor valor o impacto y 2) la mejora de la calidad de los datos. Para conseguir estos objetivos, la estrategia listaba una serie de medidas, entre las que se encontraba la elaboración de un catálogo de datos, la puesta en marcha de una auditoría interna que afectaba a todos los departamentos, con la finalidad de identificar qué conjuntos de datos podían abrirse, la creación de un Centro de Competencia y la recopilación de metadatos¹⁶⁵.

Desde entonces, el portal de datos se actualiza cuatro veces al año. A 13 de diciembre de 2013, podían con-

164 Disponible en <https://open.wien.at/site/>.

165 Más información sobre esta estrategia en http://www.kdz.eu/en/webfm_send/1537.

sultarse 223 conjuntos de datos y 110 aplicaciones desarrolladas a partir de los mismos. La interacción con la comunidad es muy importante para seguir avanzando. En este sentido, la oficina del cio organiza cuatrimestralmente reuniones con programadores, ciudadanos, empresas y académicos para identificar qué otros conjuntos de datos deben ser puestos a disposición del público. Así mismo, se incentiva la utilización de las redes sociales para facilitar la comunicación y el contacto. Especialmente activa es, en este sentido, la cuenta que el gobierno de la ciudad ha abierto en Twitter (@ogdwien).

Finalmente, en marzo de 2013 se presentó la evaluación encargada a la *Danube University Krems* por el propio gobierno de Viena. En ella se hacía referencia al importante papel jugado por el Centro con Competencias en Datos Abiertos en la implementación de la estrategia pero también se remarcaba la lentitud en la apertura de datos. El estudio explicitaba que la mayoría de datos que contiene el portal, como los geoespaciales, ya estaban en posesión de la administración y podrían haberse abierto mucho más rápidamente. También precisaba el enorme coste que va a suponer poner más datos a disposición del público, sobre todo aquellos que no están en poder del gobierno local. Por último, el documento también destacaba el relevante posicionamiento de Viena en Alemania en cuanto a la apertura de datos pero hacía énfasis en la necesidad de aumentar el número de usuarios que, en la actualidad, no parecen estar demasiado interesados en esta cuestión, posiblemente por la ausencia de un modelo económico convincente.

4.18. GOBIERNO ABIERTO EN ZARAGOZA (ESPAÑA)

Es posiblemente Zaragoza la ciudad española que más ha apostado por el gobierno abierto. A pesar de que fue el año 2013 el más prolífico para Zaragoza en este sentido, como expondremos seguidamente, la ciudad ha estado comprometida con los principios de gobierno abierto desde antes. En cierto modo, como en el caso de Viena, el discurso de gobierno abierto zaragozano da continuación a la estrategia de administración electrónica de esta ciudad enmarcada, a su vez, en el plan Zaragoza hacia la Ciudad del Conocimiento, que guió las actuaciones en este ámbito entre 2003 y 2011¹⁶⁶. Uno de los proyectos más relevantes en esos años fue, precisamente, el portal de datos abiertos, que se presentó en 2010¹⁶⁷. Otras actuaciones relevantes tuvieron que ver con la Infraestructura de Datos Espaciales de Zaragoza –IDEZAR–, la consolidación de los servicios ofrecidos por la página *web* municipal, la presencia en redes sociales, la utilización de *software* libre en el ayuntamiento o la conversión en ciudad inteligente.

166 Más información en <http://www.zaragoza.es/ciudad/sectores/tecnologia/tecno/conocimiento.htm>.

167 Precisamente, durante las fiestas del Pilar de ese año, el gobierno municipal se dio cuenta de que la publicación de la agenda de dichas fiestas en formato abierto había llevado a diferentes empresas a desarrollar aplicaciones para dispositivos móviles a coste cero para el ayuntamiento. Así se tomó la decisión de publicar datos de calidad en formatos abiertos para que terceros los explotasen y crearan las aplicaciones.

En junio de 2012, fue presentada la Estrategia de Gobierno Abierto en la Ciudad Digital 2012-2015 con los siguientes objetivos: apuntalar la posición de Zaragoza como referente en modelo de ciudad de código abierto, mejorar en la accesibilidad de los servicios municipales, incrementar la transparencia en la gestión, conseguir el cero papel, fomentar la cultura emprendedora en sectores relacionados con la creatividad y la innovación, potenciar el uso de infraestructuras municipales como herramienta de promoción económica y exportar el conocimiento municipal que pueda ayudar a la cultura emprendedora. El documento también establecía que, para alcanzar estos fines, la estrategia se articularía en torno a cuatro ejes estratégicos: vínculo digital, servicios públicos abiertos, industrias digitales y ciudad inteligente. Entre sus acciones contemplaba la reingeniería de procesos y la generalización del expediente electrónico, la implantación de un sistema de valija digital, la generalización del escritorio *OpenSource*, la puesta en marcha de un proyecto piloto de portal de gobierno abierto, la creación del espacio *Urban Milla Lab*, la ampliación del portal de datos abiertos, el desarrollo de la plataforma *Zaragoza App Store* o la aprobación de una ordenanza sobre gobierno abierto¹⁶⁸.

Varias de estas iniciativas han visto la luz a lo largo del año 2013. Así, por ejemplo, en enero de 2013 entró en funcionamiento el portal de gobierno abierto de Zara-

168 Más información en <http://www.zaragoza.es/contenidos/sectores/tecnologia/Estrategia-Ciencia-Tecnologia.pdf>.

goza¹⁶⁹, con el principal objetivo de conocer de primera mano las necesidades de la ciudadanía para resolver sus problemas con más rapidez y, por tanto, satisfacer sus demandas con mayor eficacia. El portal, que en la actualidad recoge todo lo concerniente a los tres pilares de gobierno abierto, nació además con la pretensión de ubicar a Zaragoza entre las cinco ciudades más transparentes del país en el año 2015.

El portal de datos abiertos forma parte de la página *web* anterior. Tiene como objetivo aumentar la transparencia en la administración pública pero, también, busca fomentar la reutilización de la información por parte de ciudadanos, empresas y otros organismos. Incluye cuatro secciones desde las cuales se ofrecen diferentes servicios: catálogo de datos —con más de cien conjuntos de datos en la actualidad, algunos de los cuales se encuentran en formato *linked data*—, SPARQL —que ofrece a los profesionales potencia y flexibilidad a la hora de desarrollar aplicaciones—, SOLR —publicación de diferentes conjuntos de datos con el objetivo de facilitar su reutilización usando la plataforma de búsqueda del proyecto Apache Lucene— y aplicaciones —donde, a fecha de 13 de diciembre de 2013, se pueden encontrar 24 ejemplos de aplicaciones desarrolladas con los datos publicados—¹⁷⁰.

También en marzo de 2013 se aprobó inicialmente la Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la

169 Disponible en <http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/>.

170 Más información en <http://www.zaragoza.es/ciudad/risp/>.

Información, cuyo texto fue presentado en agosto de 2012. Desde entonces hasta enero de 2013, el texto recibió 58 aportaciones de empresas, ciudadanos y partidos políticos. La norma, que se estructura en cuatro títulos –disposiciones generales, información pública, publicidad y reutilización, modalidades de acceso a la información pública y responsabilidad y sanciones–, tiene como objetivo principal dar un tratamiento unitario a toda la información pública del ayuntamiento, bajo los principios de publicidad de la información, publicidad activa, libre reutilización, acceso inmediato por medios electrónicos y calidad de la información. Zaragoza ha sido el primer municipio español en tener una norma de estas características¹⁷¹.

171 El texto de la Ordenanza sobre Transparencia y Libre Acceso a la Información está disponible en http://www.zaragoza.es/ciudadania/gobierno-abierto/participar/detalle_Normativa?id=3983.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Son varias las conclusiones que se desprenden de los casos de estudio analizados. En las siguientes páginas, se hace referencia a las que nos han parecido más significativas para, a continuación, y en función de dichas cuestiones, realizar recomendaciones que sirvan como guía y orientación en los procesos de implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto.

En primer lugar, se observa que muchos países ya habían implementado iniciativas de gobierno abierto antes de 2009, año en que el presidente Barack Obama popularizó el término, sobre todo con respecto a la transparencia —a través, muchas veces, de la aprobación de leyes de transparencia y de acceso a la información— y a la participación —algunos países de los analizados, como Noruega o Reino Unido, pero también otros no considerados, como Brasil o Bolivia en América Latina, tienen una larga experiencia en la puesta en marcha de experiencias participativas. Sin embargo, fue a partir de este momento y, particularmente, de septiembre de 2011, cuando nació la Alianza para el Gobierno Abierto,

que dichas iniciativas se agruparon bajo una estrategia de gobierno abierto propiamente dicha.

Una segunda conclusión que se desprende de las buenas prácticas analizadas es que las actuaciones de *apertura de datos* son las que parecen tener prioridad, tanto a nivel nacional, como regional y local. Incluso en aquellos ámbitos en los que parece existir una estrategia de gobierno abierto más comprehensiva, la puesta en marcha de un portal de datos abiertos deviene una de las actuaciones más importantes. En la mayoría de casos, este tipo de proyectos no busca solo aumentar la transparencia o consolidar el derecho a la información pública sino que pretende, también, fomentar la actividad económica, promoviendo la reutilización de los datos e información por terceros. Sin embargo, es precisamente la reutilización el punto débil de la mayoría de estas iniciativas. Si bien no hay evaluaciones que permitan establecer con precisión el nivel de reutilización de los datos y la información pública, los portales analizados no muestran muchos ejemplos de aplicaciones. Parece que, por tanto, es este un ámbito claro de mejora a pesar de que algunos gobiernos, como la Región del Piamonte o Rennes Metropolitana, ya han empezado a poner en marcha concursos o jornadas para incentivarla.

Relacionada con la apertura de los datos y la reutilización, se encuentra la *colaboración*. Esta está presente en las estrategias de gobierno abierto, como acabamos de señalar. No obstante, en pocos casos, entre los que cabe destacar Chile, Perú y Portugal, lo está en relación con

la interoperabilidad y en ninguno en relación con la innovación social. Es más, las actuaciones de colaboración que se han identificado implican a un perfil muy específico de ciudadanos: los desarrolladores.

Los casos estudiados también ponen de manifiesto que, en varias ocasiones, se hace referencia a una política o estrategia de gobierno abierto cuando, en realidad, lo que existe es un conjunto de actuaciones que fomentan la transparencia, la participación o la colaboración. En pocos casos la estrategia es explícita o se ha plasmado en un documento que sirve de guía y marco común a ese conjunto de iniciativas. Tampoco se encuentra normativa relacionada con el gobierno abierto en todas las iniciativas. Es más: cuando existe, suele referirse a aspectos específicos del gobierno abierto, tal y como ocurre en Chile –con una Ley sobre Acceso a la Información, por un lado, y con una Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana, por el otro. En general, por tanto, el *grado de formalización* de las estrategias de gobierno abierto es bajo. Pero, además, el análisis realizado parece indicar que dichas estrategias suelen estar impulsadas por *líderes*, políticos y/o directivos/técnicos, claramente comprometidos con este enfoque. Es el caso, por ejemplo, de Euskadi, Navarra, Kenia, Chicago o Reino Unido.

En quinto lugar, se observa que muchas de las estrategias consideradas son consecuencia de la evolución de la incorporación de las TIC a la administración pública (ver Cuadro 1) y, en este sentido, están fuertemente re-

lacionadas con iniciativas de *gobierno electrónico*. Es sin duda el caso de aquellos países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto, como Chile, Indonesia o Uruguay, cuyos planes de acción contemplan muchos compromisos relacionados con servicios y trámites electrónicos, pero, también, de otros ámbitos, como Viena o Australia.

Un sexto rasgo común identificado en los casos analizados tiene que ver con los procesos de *participación*. Más allá de iniciativas de participación en general, en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de manifestar sus opiniones, el gobierno abierto se construye con la participación ciudadana. Tanto Zaragoza como Reino Unido o Noruega son casos en los que o bien la normativa o bien las estrategias o planes de acción han sido sometidos a escrutinio público antes de haberse procedido a su aprobación definitiva. Sin embargo, dichos procesos son desiguales y, en ocasiones, la participación es considerada solo como un requisito a cumplir. Las consultas de los planes de acción de Perú y Uruguay, de tres y una semana de duración, respectivamente, lo ponen de manifiesto. También se han detectado dificultades en el caso de Noruega, más relacionadas con la información puesta a disposición del público que con los tiempos de la consulta. Así mismo, llama la atención en estos y otros procesos, la infrautilización de las redes sociales. Hay, en general, pocas alusiones a estas herramientas en los casos analizados a pesar de que muchos de los gobiernos suelen estar presentes en las redes y tener cuentas en las más populares, como Twitter y Facebook.

Por último, si bien parece que se invierte en el diseño de las estrategias de gobierno abierto, como indican, sobre todo, los casos de los países que forman parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, no suelen contemplarse actuaciones de *evaluación*. Solo Perú, en su primer plan de acción, incorporó un listado de indicadores para medir el progreso en términos de gobierno abierto. Sin embargo, no ha podido encontrarse información relacionada con mediciones hechas a partir de este marco evaluativo. Otros países, como Noruega, Uruguay o Reino Unido, han tenido que realizar informes de autovaloración pero estos han sido de carácter cualitativo y no han incluido mucho detalles por lo que respecta al monitoreo de las iniciativas.

Dicho esto, dada la información que se ha podido obtener, en términos generales, a pesar del diseño e implementación de iniciativas de gobierno abierto, los *resultados* obtenidos no son satisfactorios. Así, por ejemplo, no siempre la apertura de datos resulta en mayor transparencia porque o hay pocos conjuntos de datos publicados o estos se encuentran en formato poco comprensible para los ciudadanos. Es el caso de aquellos portales que no disponen de herramientas de visualización. Tampoco dicha apertura revierte necesariamente en una mayor colaboración. No hay indicios de que haya mayor interoperabilidad entre organismos pero tampoco de que la implicación de programadores/ desarrolladores, y consecuentemente la reutilización de los datos, sea elevada. Es este último, de hecho, uno de los aspectos que de manera reiterada se ha puesto de

manifiesto en las experiencias observadas, como ocurre en el caso de Euskadi. En el ámbito de la participación, el número de aportaciones de las consultas es bastante bajo pero, además, es en este campo donde menos iniciativas se han puesto en marcha por lo que, también, los resultados son menos positivos.

En este sentido, las expectativas generadas por las estrategias de gobierno abierto han sido muy superiores a los resultados obtenidos. Y es que, como ocurrió en el pasado con muchas de las iniciativas emprendidas en el ámbito del gobierno electrónico, creemos que el diseño de planes en este campo ha olvidado el papel que las *instituciones*, formales pero sobre todo informales, juegan en el éxito de los procesos de innovación y modernización (Gascó, 2013). La cultura organizativa preponderante, muchas veces basada en la opacidad y el secretismo, la apatía ciudadana a la hora de participar o la falta de visión estratégica, que lleva a la implementación de nuevos proyectos sobre iniciativas inacabadas, con el objeto de no quedar atrás en la carrera hacia el gobierno abierto, son solo algunas de las cuestiones que no suelen experimentar cambios en el corto plazo y que requieren de una consideración más precisa de la que hemos detectado en las experiencias analizadas.

A la luz de las iniciativas analizadas y de las conclusiones extraídas, creemos que los siguientes son aspectos que los decisores públicos deben tener en cuenta a la hora de diseñar e implementar iniciativas de gobierno abierto:

- 1) **Formalización del discurso:** como hemos adelantado, solo algunas de las experiencias estudiadas disponen de una estrategia –parcial o comprehensiva– explícita, que se haya plasmado en un documento que pueda ser fácilmente difundido. Incluso los planes de acción de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto suelen ser, en demasiadas ocasiones, listas de compromisos en diferentes ámbitos que no acaban de dejar clara cuál es la perspectiva de gobierno abierto que tiene el país en cuestión. Se requiere, por tanto, invertir en la formalización de la estrategia para avanzar en la consolidación e institucionalización del gobierno abierto. Más allá de plasmar por escrito esta apuesta, como hizo David Cameron en el Reino Unido, deviene también clave la consideración de los siguientes aspectos:
 - a) Detrás de la mayoría de buenas prácticas analizadas se ha encontrado un fuerte liderazgo, político en la mayoría de los casos –como en British Columbia, Chicago o Reino Unido– pero, también, directivo/técnico –como en Kenia y Uruguay. Sin embargo, cuando los promotores desaparecen, también pueden hacerlo las estrategias y los proyectos asociados, como ha pasado en Euskadi desde que Patxi López dejó el gobierno del País Vasco. Por ello, es fundamental desarrollar estrategias de gobierno abierto que no se basen solo en el *liderazgo político*. Este es, sin duda, clave, porque coloca al gobierno abierto en la agenda política –garantizando, así, una efectiva asignación de

recursos— y facilita una visión compartida dentro de la organización. Pero, también, es necesario un *liderazgo directivo*, caracterizado por ser multidisciplinario y por tener capacidad analítica y vocación colaborativa. Posiblemente, este es un papel que le toca jugar al llamado *Chief Information Officer*, que ha de convertirse en un gestor eminentemente colaborativo y con un rol de facilitador/mediador (O’Leary y Blomgren, 2009), tal y como ha pasado en Chicago, Viena o Kenia. Por último, también ha de existir un *liderazgo técnico*, pues es esta un área de conocimientos específicos, donde los factores tecnológicos tienen relevancia. Hace falta, por tanto, disponer de habilidades para diseñar sofisticaciones tecnológicas y tener capacidad de solucionar incidencias técnicas. El equipo de AGESIC en Uruguay o el nombramiento de un *Chief Data Officer* en Chicago son ejemplos de este tipo de liderazgo.

Como afirman Gascó et al. (2012a), la *relación entre los líderes políticos, los directivos públicos y los técnicos* es fundamental. Longo (2003) afirma al respecto que para construir el ámbito de la discrecionalidad directiva resulta imprescindible transformar, respecto de las que caracterizan a las burocracias tradicionales, las relaciones de los directivos con dos instancias de poder diferentes dentro de las organizaciones públicas: los políticos de gobierno y las tecnoestructuras.

- b) Muchas de las estrategias analizadas han contemplado la adopción de legislación, sobre todo en materia de leyes de acceso a la información y de transparencia. Ha sido el caso de Australia, Chile, Indonesia o Perú. Ello es un primer paso pero el avance en la institucionalización del gobierno abierto requiere de un *marco legal apropiado*, tal y como han hecho Zaragoza, Navarra, la Región del Piamonte o Noruega. La aprobación de leyes o normas en este ámbito dota de consistencia y coherencia a los proyectos. Pero estas deben ir más allá de la mera inclusión de fórmulas de las que no se derivan contenidos propiamente jurídicos y exigibles a los poderes públicos. En este sentido, cabe hacer referencia a varios aspectos que deberían considerarse. Así, el derecho a la información ha de regularse como derecho fundamental y es necesario evitar excesivas excepciones al respecto. También deberían reconocerse los derechos participativos, dotando su formulación de mayor calidad y de propuestas de sistematización de los mismos. Cotino (2013) presenta una lista de sugerencias, que suscribimos, y entre las que se hace referencia a la regulación del ejercicio electrónico del derecho y la difusión activa de la información a través de las TIC, de la posibilidad de reutilizar la información pública, así como de la disposición de los formatos óptimos para que la reutilización pueda ser eficaz, de la imposición de infracciones y sanciones al personal de la admi-

nistración pública en razón de la transparencia y el acceso a la información, del derecho a proveer de *feedback* a los ciudadanos que han contribuido en un proceso de participación, del uso de las TIC respecto de la participación orgánica —es decir, la centrada en los órganos de participación o consulta a través de los cuales se canalizan formas participativas—, de la transparencia misma de las políticas y procedimientos participativos, del régimen de responsabilidad jurídica de la información pública difundida por medios electrónicos, de las posibilidades y responsabilidades de las administraciones públicas por la integración de contenidos de terceros en las *webs* institucionales, de aspectos relacionados con la protección de datos en el ámbito de las redes sociales o de las posibilidades de moderar o integrar los contenidos integrados por terceros en espacios 2.0.

- c) También en relación con la formalización de los discursos, parece importante *dotar de estructura* a las actuaciones emprendidas tal y como hace Navarra con su Dirección General de Gobierno Abierto y Nuevas Tecnologías o Euskadi con la creación de sus dos direcciones generales para la promoción de este concepto¹. Este tipo de unidades formulan e impulsan el proceso de desarrollo

1 Viena y su Centro con Competencias en Datos Abiertos o Chicago con su Oficina del Jefe de Datos son también ejemplos de creación de una agencia u oficina responsable, en este caso, de la apertura de datos en estos gobiernos

del gobierno abierto, y centralizan, coordinan y evalúan la implementación de esta política en todas sus dimensiones.

- 2) **Estrategia comprehensiva:** si bien es importante empezar con pequeñas actuaciones en diferentes ámbitos, como ya hemos puesto de manifiesto, el gobierno abierto es más que la apertura de datos. Se hace necesario formular una estrategia integral de gobierno abierto que contemple actuaciones de aumento de la transparencia, incremento de la colaboración y fortalecimiento de la participación. Así mismo, la puesta en marcha de proyectos en estos ámbitos debe hacer énfasis en la utilización de datos abiertos y de redes sociales. Es, precisamente, la interacción entre las diferentes dimensiones y herramientas lo que potencia la apertura. Pero, es más, un mismo proyecto, como hemos visto que ocurre con los portales de datos abiertos, puede perseguir diferentes objetivos –la transparencia y la colaboración, en este caso. Para aprovechar las sinergias a las que ello da lugar se requiere tener una visión global del gobierno abierto.

En el diseño de esta estrategia comprehensiva, se recomienda reflexionar sobre los siguientes elementos:

locales, gobiernos cuya estrategia de gobierno abierto gira en torno al *open data*.

- a) Las estrategias de gobierno abierto no son estrategias de *gobierno electrónico*. No obstante, deben construirse sobre estas. La Comisión Europea (2003) se refiere al gobierno electrónico como al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con procesos de cambio organizativo y adquisición de nuevas habilidades, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, así como de fortalecer el apoyo a las políticas públicas. Son estos objetivos coherentes con los de apertura y contribuyen, de hecho, a la misma. En este sentido, los gobiernos no deben abandonar sus políticas de gobierno electrónico para empezar, sin más, a hablar de gobierno abierto, sino que deben consolidar las primeras para obtener mejores resultados con las segundas. Como demuestran varios de los casos analizados, como el de Australia o el de la ciudad de Viena, el gobierno abierto se construye sobre el gobierno electrónico. En determinados aspectos, incluso, el gobierno abierto no puede ser sin el gobierno electrónico. No es posible, por ejemplo, abrir datos si no se conoce dónde se encuentran estos, para lo cual es necesario tener sistemas de información consolidados pero, también, políticas de gestión y almacenaje de documentos claras.
- b) Si bien hemos revisado algunas experiencias, como la de Australia o British Columbia, en las que el gobierno abierto se desarrolla desde

una perspectiva más unidireccional –gobierno[®] ciudadanos– que bidireccional –gobierno « ciudadanos–, en el diseño de una estrategia global deben considerarse los aportes de la ciudadanía y de terceros actores. En este sentido, la *participación* debe fomentarse desde el propio proceso de elaboración de la estrategia, como ha sido el caso de los planes de acción redactados en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto. Pero no solo eso: aunque en nuestra revisión de buenas prácticas solo hemos considerado las actuaciones gubernamentales, otros estudios muestran que las iniciativas de gobierno abierto han recibido un gran impulso de la sociedad civil, mediante informes independientes redactados por organismos no gubernamentales, de la creación de plataformas tecnológicas para fomentar la discusión y el debate o de la puesta en marcha de iniciativas de innovación social (Coroján y Campos, 2011). Dichas actuaciones deben ser incorporadas a la estrategia. El gobierno abierto no es, en este sentido, responsabilidad única del sector público. Los ciudadanos también pueden –y deben– construir un gobierno cada vez más abierto.

- c) Debido, probablemente, a la falta de antecedentes, pero también a la ausencia de una cultura de planificación en el ámbito público, en muchos lugares, el diseño de proyectos e iniciativas de gobierno abierto ha ido a remolque de lo que se ha hecho en otros países –como Estados Unidos–,

de lo que ha dictado la Alianza para el Gobierno Abierto o, incluso, de los programas de ayuda de organismos internacionales —como en Perú. A pesar de esta realidad, la elaboración e implantación de un plan de gobierno abierto que responda a una estrategia comprometida, y que por tanto esté liderada por las altas esferas y contemple iniciativas en áreas clave, resulta fundamental para dotar de coherencia a los programas puestos en marcha y, consecuentemente, para lograr un mayor impacto. El *proceso de planificación* debe ser, en este sentido, un proceso racional de toma de decisiones que debe considerar las siguientes fases: 1) diagnóstico de la situación de partida, 2) establecimiento de objetivos, 3) fijación de premisas o de suposiciones sobre el ambiente, interno y externo, en el que tendrá lugar la ejecución de los planes, 4) determinación y evaluación de cursos de acción y definición de la estrategia, que debe ir acompañada de la elaboración de planes derivados cuya misión sea sustentar el plan principal, la expresión numérica de los planes a través del presupuesto, la determinación de responsables o del horizonte temporal de los planes, 5) implementación de los planes y 6) evaluación de la planificación.

- d) En efecto, una estrategia comprehensiva debe ir acompañada de planes derivados o *planes de acción específicos* para las diferentes líneas de acción. Así, por ejemplo, debe formularse una política

de apertura de datos, que asegure los elementos clave –como, por ejemplo, el formato que deben tener los datos, los conjuntos de datos que pueden abrirse sin esperar a normativas o decisiones gubernamentales o la disponibilidad de licencias abiertas– y que sirva para generar confianza en las posibilidades de la reutilización. Del mismo modo, deben redactarse guías o manuales para el uso de redes sociales, como la Guía de Usos y Estilo en las Redes Sociales del Gobierno Vasco o las contenidas en la *UX ToolBox* del Gobierno de British Columbia.

- 3) **Evaluación:** a pesar del análisis de autodiagnósticos, informes independientes u otros documentos de valoración de las estrategias de gobierno abierto estudiadas, el diseño de estas no ha ido acompañada de metodologías que permitieran su evaluación posterior, como ya hemos adelantado. Es imprescindible que los planes formulados incorporen métodos de evaluación, cuantitativos y cualitativos, que permitan controlar el grado en el que se alcanzan los objetivos perseguidos para detectar la existencia de desviaciones y ayudar a corregirlas. De especial interés resultan, en este sentido, la *evaluación de la implementación*, que permite valorar los instrumentos necesarios, según los esquemas teóricos previamente fijados, para que la estrategia de gobierno abierto sea implantada y cuyo objetivo, por tanto, es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la in-

tervención con el funcionamiento real de la misma, y la *evaluación de resultados*, que tiene una triple finalidad: 1) valorar el logro de los resultados generales, 2) determinar en qué grado los efectos, o no efectos, son atribuibles al programa o intervención y 3) obtener enseñanzas y experiencias para otros programas o proyectos futuros. Recomendamos, en este sentido, seguir las indicaciones que sobre ambos tipos de evaluación plantean Gascó et al. (2012b)².

- 4) **Gestión del cambio:** como exponíamos con anterioridad, como consecuencia del papel que juegan las instituciones formales e informales en el éxito del proceso de apertura de los gobiernos, es necesario diseñar *estrategias de gestión del cambio* a nivel interno orientadas, sobre todo, a afianzar la nueva cultura de transparencia, colaboración y participación pero, también, de utilización intensiva de herramientas tecnológicas³. Estas estrategias deben adaptarse a las necesidades y carencias de cada organización en relación con las iniciativas de gobierno abierto emprendidas, de modo que garanticen que las personas

2 Así, por ejemplo, con respecto a la evaluación de la implementación, los autores sugieren valorar cinco elementos: el contexto/escenario, la planificación, las infraestructuras, la estructura organizativa y los actores. En relación a la evaluación de resultados, recomiendan utilizar los criterios de eficiencia –particularmente, desde la perspectiva económica–, pertinencia, sensibilidad y satisfacción de los ciudadanos y sostenibilidad.

3 Las instituciones no son solamente leyes y regulaciones –instituciones formales– sino, también, normas, actuaciones, creencias y comportamientos generalmente aceptados y no cuestionados por los miembros de la organización –instituciones informales– (Gascó et al., 2012a).

afectadas por las innovaciones cuenten con la preparación, capacitación y motivación adecuada para abordar las reformas que sea necesario ejecutar. En este sentido, *actuaciones internas de formación, educación y comunicación, facilitación y apoyo y negociación y participación* deben acompañar los procesos de puesta en marcha de iniciativas de gobierno abierto pero sin olvidar que la implementación de los cambios no puede concebirse como una transformación inmediata de comportamientos, en muchos casos, burocráticos arraigados durante años. Desde esta perspectiva, la implantación del cambio ha de plantearse como un proceso adaptativo y no como un proceso programado, uno en el que el cambio es el producto de la negociación y el ajuste mutuo, en el que es preferible partir de reglas básicas de juego que expresen un acuerdo general sobre las prioridades fundamentales o promover la participación activa de sus destinatarios consiguiendo que se conviertan en verdaderos *innovadores públicos*⁴.

- 5) **Comunicación y sensibilización:** como hemos expuesto, el Mecanismo Independiente de Seguimiento de la Alianza para el Gobierno Abierto detectó problemas en la consulta pública del plan de acción, relacionados con la difusión de la información. En el

4 Más información sobre lo que significa ser un innovador público en http://www.clubdeinnovacion.es/index.php?view=article&catid=15%3Anoticias&id=2422%3Ael-compromiso-del-innovador-publico&option=com_content&Itemid=92.

caso de otros países, como Perú y Chile, dichas consultas se realizaron en un lapso excesivamente corto, lo que, sin duda alguna, restringió la participación. Es importante, por tanto, diseñar *estrategias de comunicación* que den a conocer el concepto y las iniciativas de gobierno abierto, así como las posibilidades que se abren bajo este paradigma de actuación de los poderes públicos. Por ello, entre otras cuestiones, se recomienda el diseño de actividades periódicas de publicidad institucional —entre las que deben considerarse las que se realizan en el marco de las páginas *web* de las organizaciones públicas—, la presencia en las redes sociales más utilizadas por la ciudadanía, la creación de comunidades de prácticas, la organización de sesiones con responsables políticos o la presentación de trabajos que relaten las experiencias de gobierno abierto, tanto en congresos, como en foros ciudadanos o en el marco de las propias administraciones públicas. La comunicación, además, compete también a los medios de comunicación en su papel de intermediarios y catalizadores del proceso informativo.

- 6) **Infraestructuras y formación:** finalmente, no podemos dejar de referirnos a la necesaria inversión que todavía se requiere en *infraestructuras tecnológicas, acceso a Internet y conectividad o formación en habilidades TIC*. A pesar de la corriente anti-tecnológica que en los últimos tiempos se ha hecho visible en los debates en torno al gobierno abierto y que defiende

que los gobiernos pueden ser más transparentes, colaborativos y participativos sin necesidad de utilizar herramientas tecnológicas, la realidad es que estas potencian y facilitan la consecución de objetivos relacionados con estas tres dimensiones. Las TIC, en definitiva, ofrecen mayores posibilidades para que las iniciativas de gobierno abierto tengan éxito. Buenas prácticas en este ámbito, como la de Euskadi o el Reino Unido, han estado siempre asociadas a brillantes soluciones técnicas. Así, por ejemplo, el portal de datos abiertos del gobierno Vasco ha sido posible gracias al aprovechamiento de la sólida base técnica previamente existente en la infraestructura *web* de Euskadi. Reino Unido, por su parte, y como ya hemos referenciado, se ha ido abriendo camino con las tecnologías de la *web* semántica y el *linked data* como apuesta de futuros para los datos abiertos.

Pero las TIC deben ser también accesibles para los ciudadanos y para otros actores que son parte fundamental de las actuaciones de gobierno abierto. En este sentido, secundamos la propuesta de Coroján y Campos (2011) acerca de la regulación del derecho universal a Internet como derecho fundamental, lo que resultaría clave para motivar y apoyar una transformación de calado, así como para la sostenibilidad de la estrategia de gobierno abierto. Ello necesariamente implica seguir diseñando iniciativas de reducción de la brecha digital, que, según datos proporcionados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones en mayo de 2013, aún afecta a dos

tercios de la población mundial⁵. Dichas iniciativas tienen que hacer énfasis en la conexión y en la conectividad pero, también, en la educación/alfabetización digital y en el desarrollo de ciudadanos digitales.

5 Más información en <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/05/17/nave-gante/1368766608.html>.

6. GLOSARIO

Colaboración: Trabajo conjunto y transversal entre diferentes tipos de actores, dentro y fuera de la administración pública, en relación con las tareas propias de esta.

Co-producción: Forma de planificar, diseñar, entregar y evaluar servicios públicos con la implicación directa de ciudadanos, usuarios y organizaciones sociales. La co-producción fomenta la innovación y favorece el diseño de nuevas prestaciones de utilidad pública, lo que genera nuevas actividades económicas y aumenta el valor público.

Datos abiertos: Filosofía y práctica que persigue que los datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control y con formato electrónico adecuado que facilite su reutilización.

Gobierno abierto: Es un gobierno transparente, un gobierno colaborativo y un gobierno participativo, que consigue sus objetivos a partir de una utilización inten-

siva de las TIC y de dos herramientas clave: el *open data* y el *open action*.

Innovación abierta: Estrategia a partir de la cual las empresas van más allá de los límites internos de su organización y donde la cooperación con profesionales externos pasa a tener un papel clave.

Innovación social: Generación de nuevas ideas –productos, servicios, modelos– para satisfacer necesidades que todavía no han sido cubiertas. Innovaciones que surgen de los ciudadanos, de la comunidad, y que son sociales en sus objetivos –generación de valor social y no individual– y en sus medios.

Interoperabilidad: Habilidad de organizaciones diversas y dispares para interactuar con el objeto de alcanzar metas comunes, consensuadas y beneficiosas para todas ellas, compartiendo información y conocimiento mediante procesos de negocio y del intercambio de datos entre sus respectivos sistemas TIC.

Participación: Implicación en los procesos políticos. Incluye actuaciones de consulta y deliberación con los ciudadanos y de contribución a la toma de decisiones y a la elaboración de políticas públicas.

Redes sociales: Grupo de aplicaciones basadas en Internet que se desarrollan sobre los fundamentos ideológicos y tecnológicos de la *web 2.0* y que permiten la creación y el intercambio de contenidos generados por el usuario.

Transparencia: Conocimiento profundo y detallado de las decisiones, resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes del Estado, así como de sus motivaciones y justificaciones. En este sentido, un gobierno transparente reconoce que el derecho de acceso a la información proporciona datos sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación. Como consecuencia, fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Abella, A. (2013). “Evaluación de impacto de las estrategias de apertura y reutilización de datos públicos”, en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas, y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Abella, A. (2011). *Reutilización de información pública y privada en España. Avance de situación para agentes públicos y privados. Una oportunidad para los negocios y el empleo*. Madrid: Rooter Analysis.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2011). *Plan de acción de México*. Washington, DC: Alianza para el Gobierno Abierto.
- Almirall, E y Wareham, J. (2008). “Living labs and open innovation: Roles and applicability”, en *The Electronic Journal for Virtual Organizations and Networks*, 10 (*special issue*): 21-46.

- Archmann, S. y Kudlacek, I. (2008), "Interoperability and the exchange of good practice cases", en *European Journal of ePractice*, 2(febrero): 3-12.
- Bertot, J. C.; Jaeger, P. T. y Grimes, J. M. (2010a). "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies", en *Government Information Quarterly*, 27(3): 264-271.
- Bertot, J. C.; Jaeger, P. T. y Grimes, J. M. (2010b). "Crowd-sourcing transparency: ICTs, social media, and government transparency initiatives". P Ponencia presentada en la *11th Annual International Digital Research Conference on Public Administration Online*. Puebla, 17-20 de mayo.
- Bertot, J. C.; Jaeger, P. T. y Hansen, D. (2012). "The impact of policies on government social media usage: Issues, challenges and recommendations", en *Government Information Quarterly*, 29(1): 30-40.
- Bojórquez, J. A. (2013). "La caja negra del Estado: El reto del gobierno abierto", en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas, y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Bryer, T. A. y Zavaratto, S. M. (2011). "Social media and public administration", en *Administrative Theory & Praxis*, 33(3): 325-340.

- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open government – gobierno abierto*. Alcalá La Real: Algón Editores.
- Cap Gemini, RAND Europe, IDC, Sogeti y DTI (2011). *eGovernment benchmark pilot on open government and transparency*. Bruselas: Comisión Europea.
- Chan, C. (2013): “From open data to open innovation strategies: Creating e-services using open government data”. Ponencia presentada en el 46th Hawaii International Conference on System Sciences. Big Island (HI), 7-10 de enero.
- Chapman, R. y Hunt, M. (2006). *Open government in a theoretical and practical context*. Surrey: Ashgate.
- Chapman, R. y Hunt, M. (1987). *Open government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*. Londres: Routledge.
- Chesbrough, H. (2006). *Open innovation: The new imperative from creating and profiting from technology*. Boston: Harvard Business School Press.
- Chesbrough, H. (2003). “The era of open innovation”, en *MIT Sloan Management Review*, 44(3): 35-41.
- Chun, S.A.; Shulman, S.; Sandoval, R. y Hovy, E. (2010). “Government 2.0. Making connections between citizens, data and government. *Information Polity: The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, 15: 1-9.

- Comisión Europea (2010). *European Interoperability Framework for European Public Services (EIF). Version 2.0*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2003). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The role of e-government for Europe's future*. Bruselas: Comisión Europea.
- Coroján, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas.
- Cotino, L. (2013). “Derecho y «gobierno abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas”, en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, XIV: 51-92.
- Criado, I. (2013). “Redes sociales para unas administraciones y gobierno abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público”. Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, 29 de octubre-1 de noviembre.
- Criado, I. y Rojas, F. (2012). “Strategies and realities of social media diffusion in the public sector. Evidence from the regional level of government in Spain”. Ponencia presentada a la 2012 EGPA Conference (grupo de estudios en e-government). Bergen, 5-8 de septiembre.

- Curtin, D. y Mendes, J. (2011). “Transparences et participation: Des principes démocratiques pour l’administration de l’Union Européenne”, en *Revue Française d’Administration Publique*, 137-138: 101-121.
- Curtin, D. y Meijer, A. (2006): “Does transparency increase legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents”, en *Information Polity*, 11(2): 109-122.
- Dassen, N. (2013). “Gobierno abierto para una mayor eficiencia y transparencia de la gestión pública”. Ponencia presentada en el Seminario Regional de Acceso a la Información y Transparencia. San Salvador, 15 y 16 de mayo.
- Dassen, N. y Vyeira, J. C. (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Fuente, C. (2011). “Open government data. Retos y oportunidades”. Ponencia presentada al XII Encuentro Iberoamericano de Ciudades Digitales. Bilbao, 28-30 de septiembre.
- De la Fuente, C. y Álvarez, M. (2013). “Open linked data: La nueva frontera”, en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas, y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Fumega, S. y Scrolloni, F. (2013). “El acceso a la información y los gobiernos abiertos en América Latina”, en A.

- Hofmann, Á. Ramírez-Alujas, y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ganapati, S. y Reddick, C. (2012): "Open e-government in us state governments: Survey evidence from Chief Information Officers", en *Government Information Quarterly*, 29(2): 115-122.
- Gascó, M. (2014). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. Nueva York: Springer.
- Gascó, M. (2013). "No es oro todo lo que reluce. ¿Qué hay detrás de las promesas de gobierno abierto en Iberoamérica?". Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, 29 de octubre-1 de noviembre.
- Gascó, M. (2009). "El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: Algunas reflexiones", en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 14: 37-59.
- Gascó, M. (2007). "Mejoras del servicio al ciudadano. Experiencias de interoperabilidad en la administración catalana". Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, 30 de octubre-2 de noviembre.

- Gasco, M.; Ysa, T.; Longo, F. y Fernández, C. (2012a). *La gestió de la interoperabilitat en govern electrònic a les administracions públiques catalanes*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Gasco, M.; Pasco, J. C. y Pino, E. (2012b). *Informe final del proyecto "Diseño de un framework orientado al ciudadano para evaluar la sostenibilidad de las soluciones de gobierno electrónico en México, Chile y Perú"*. Manizales: Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional IDRC/CRDI de Canadá, Organización Universitaria Interamericana, Colegio de las Américas, RedGealc y Organización de los Estados Americanos.
- Gobierno de Australia (2008). *Australia 2020 Summit final report*. Canberra: Departamento del Primer Ministro.
- Güemes, M. C. y Ramírez-Alujas, Á. (2013). "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana", en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas, y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Harrison, T.; Pardo, T. y Cook, M. (2012). "Creating open government ecosystems: A research and development agenda", en *Future Internet*, 4(4): 900-928.
- Harrison, T.; Guerrero, S.; Burke, B. y Cook, M. (2011). "Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective". Ponencia pre-

sentada al 12th Annual International Digital Government Research Conference.

Hazell, R. y Worthy, B. (2010). "Assessing the performance of freedom of information", en *Government Information Quarterly*, 27(4): 352-359.

Hofmann, A.; Ramírez-Alujas, Á. y Bojórquez, J. A. (2013). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Hood, C. (2011). "From FOI world to wikileaks world: A new chapter in the transparency story? *Governance*, 24(4): 635-638.

Jaeger, P. T. y Bertot, J. C. (2010). "Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information", en *Government Information Quarterly*, 27(4): 371-376.

Jiménez, C. E. (2013). "Gobierno abierto y *back office*: reflexiones para su implementación", en *Boletín institucional e-Governa*. Lima: Governa.

Junta de Castilla y León y Red de Municipios Digitales de Castilla y León (2010). *10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Valladolid: Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León.

Kavanaugh, A. L.; Fox, E. A.; Sheetz, S. D.; Yang, S.; Li, L. T.; Shoemaker, D. J.; Natsev, A. y Xie, L. (2012). "Social me-

- dia use by government. From the routine to the critical”, en *Government Information Quarterly*, 29(4): 480-491.
- Klischewski, R. (2012). “Identifying informational needs for open government: The case of Egypt”. Ponencia presentada en el 45 Hawaii International Conference on System Sciences.
- Landau, D. (2011). *How social media is changing crisis communication: A historical analysis*. Tesis de maestría sin publicar. Madison, NJ: Fairleigh Dickison University.
- Landsbergen, F. (2010). “Government as part of the revolution: Using social media to achieve public goals. *Electronic Journal of e-Government*, 8(2): 135-147.
- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). “An open government maturity model for social media-based public engagement”, en *Government Information Quarterly*, 29(4): 492-503.
- Lindsay, B. (2011). *Social media and disasters: Current users, future options, and policy considerations*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Longo, F. (2003). “Institucionalizar la gerencia pública: retos y dificultades”. Ponencia marco presentada en el I Congreso Catalán de Gestión Pública “Repensar el papel del gestor público en el siglo XXI”. Barcelona: Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- Márquez, J. M.; Vázquez, R.; Martínez, M. y Roldán, N. (2013). *Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España*. Madrid: Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información.

- Meijer, A.; De Hoog, J.; Van Twist, M.; Van der Steen, M. y Scherpenisse, J. (2013). "Understanding the dynamics of open data. From sweeping statements to complex contextual interactions", en M. Gascó (ed.). *Open government. Opportunities and challenges for public governance*. Nueva York: Springer.
- Meijer, A.; Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). "Open government: Connecting vision and voice", en *International Review of Administrative Sciences*, 78: 10-29.
- Mergel, I. "Social media adoption and resulting tactics in the us federal government", en *Government Information Quarterly*, 20(2): 123-130.
- Nam, T. (2011). "Toward the new phase of e-government: An empirical study of citizens' attitudes about open government and government 2.0". Ponencia presentada en la Annual Public Management Research Conference.
- Noveck B. (2009). *Wiki government: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- OCDE (2011). *The call for innovative and open government. An overview of country initiatives*. París: OCDE.
- OCDE (2010). *Innovative and open government: An overview of recent initiatives*. Venecia: OCDE.
- OCDE (2003). *Open government. Fostering dialogue with civil society*. París: OCDE.

- O'Leary, R. y Blomgren, L. (2009). *The collaborative public manager*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- ONTSI (2013). *Estudio sobre objetivos, estrategias y actuaciones nacionales e internacionales en materia de gobierno abierto*. Madrid: Red.es.
- Osborne, S. (2012). "It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives". Ponencia presentada en la MPA International Summer School. Caserta, 27 de junio-3 de julio.
- Oszlak, Ó. (2013). "Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública". Ponencia presentada en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Montevideo, 29 de octubre-1 de noviembre.
- Página *web* del modelo de datos abiertos, redes sociales y servicios móviles de la Generalitat de Catalunya: http://gencat.cat/dades_xarxes_mobils/cat/index.htm.
- Phills, J. A.; Deiglmeier, K. y Miller, D. T. (2008). "Rediscovering social innovation", en *Stanford Social Innovation Review*, 6(4): 34-43.
- Picazo-Vela, S.; Gutiérrez-Martínez, I. y Luna-reyes, L. F. (2012). "Understanding risks, benefits, and strategic alternatives of social media applications in the public sector", en *Government Information Quarterly*, 29(4): 504-511.
- Pyrozhenko, V. (2011). "Implementing open government: Exploring the ideological links between open govern-

- ment and the free and open source software movement”. Ponencia presentada en la Annual Public Management Research Conference.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, en *Revista Enfoques*, 9(15): 99-125.
- Ramírez-Alujas, Á. (2010). “Innovación en la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): Una vieja nueva idea...”, en *Revista Buen Gobierno*, 9(julio-diciembre): 1-35.
- Ramírez-Alujas, Á. y Dassen, N. (2012). “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe”, en N. Dassen y J. C. Vieyra (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sandóval-Almazán, R. (2011). “The two door perspective: An assessment framework for open government”, en *eJournal of eDemocracy and Open Government*, 3(2): 166-181.
- Schuman, D. y Feltren, E. (2012). “Book review ‘The state of open government’: A panel discussion depository library council meeting and federal depository library program conference. Arlington, Virginia (October 19, 2011)”, en *Government Information Quarterly*, 29(4): 608-609.

- Serra, A. (2003). *La transversalitat en la gestió de polítiques públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Sherman, B. (2011). “Your mayor, your ‘friend’: Public officials, social networking and the unmapped new public square”, en *Pace Law Review*, 31(1): 95-142.
- Tauberer, J. (2012). *Open government data*. Washington, DC: Joshua Tauberer.
- Van Eijk, C. y Steen, T. (2013). “Motivated to co-produce: Testing a model for citizens’ motivation to engage in the co-production of public services”. Ponencia presentada en el XVII International Research Society for Public Management Conference. Praga, 10-12 de abril.
- Varios autores (2013). *Boletín institucional e-Governa*, 27. Lima: Governa.
- Verschuere, B.; Brandsen, T. y Pestoff, V. (2012). “Co-production: The estate of the art in research and the future agenda”, en *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4): 1.083-1.101.
- Villoria, M. (2013). “El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo”, en A. Hofmann, Á. Ramírez-Alujas y J. A. Bojórquez (eds.). *La promesa del gobierno abierto*. México DF y Tabasco: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal e Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Zubero, I. (2012). *El modelo vasco de open government: Caracterización y evaluación*. Manuscrito no publicado. Bilbao: Universidad del País Vasco.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en el mes de septiembre de 2014

Se compuso en caracteres Adobe Caslon de 12 puntos
y se imprimió sobre propalbond de 70 gramos
Bogotá (Colombia)

Post tenebras spero lucem

El Observatorio de Sociedad, Gobierno y Tecnologías de Información de la Universidad Externado de Colombia desarrolló la **Guía de buenas prácticas en gobierno abierto** para revisar el marco conceptual del llamado **Open Government** y compendiar las prácticas aplicadas en diferentes países para desarrollar iniciativas de gobierno abierto. Específicamente, la Guía persigue:

- Fortalecer el marco conceptual sobre gobierno abierto.
- Identificar un marco de referencia que permita cuantitativa y cualitativamente presentar un mapa a nivel mundial del gobierno abierto.
- Comparar las estrategias identificadas y sacar conclusiones, entre otros aspectos, sobre los tipos de proyectos puestos en marcha, características de los proyectos, ritmos, tendencias y factores críticos de éxito.
- Realizar recomendaciones sobre aspectos para tener en cuenta en el desarrollo de proyectos de gobierno abierto como consecuencia del análisis efectuado.

La **Guía de buenas prácticas en gobierno abierto** fue concebida como un manual de consulta para los servidores públicos y los líderes sociales responsables de diseñar y gestionar iniciativas de este tipo.