



# #RET

Revista Española de la Transparencia

Nº 5. Segundo Semestre 2017

**Pablo Conejo Torres. Consultor Red 2 Red**  
**Sociólogo. Delegado de Relaciones Institucionales ACREDITRA**

## El camino hacia el gobierno abierto en España

España emprendió en 2011, a través de su incorporación al OGP (Open Government Partnership), un proceso pautado para la apertura del gobierno. El concepto de gobierno abierto se corresponde con un modelo de gestión basado en la interacción multidireccional entre gobernantes, administraciones y sociedad civil, en la que la sociedad participa de forma activa en las sucesivas fases del ciclo de vida de las políticas públicas.

El OGP es una alianza que proporciona directrices para facilitar la transición hacia modelos de gobierno abierto a través de la asunción de compromisos específicos por parte de los países integrados (69 en la actualidad) y realiza evaluaciones independientes del cumplimiento y avance de los mismos.

A partir del impulso del OGP, España ha elaborado ya tres planes de acción para el gobierno abierto. El objetivo de este artículo es identificar los principales hitos de este proceso y valorar el grado de avance desde una perspectiva crítica.

El primer plan (año 2012. Contexto de crisis económica y de legitimidad democrática) tenía entre sus objetivos principales el incremento de la integridad y la transparencia, la mejora de la gestión de los recursos públicos y de su eficacia. En el marco del plan se definieron elementos que cristalizaron posteriormente en la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; y la reforma de la Ley General de Subvenciones (RDL 7/2013, que posteriormente fue anulada en 2016 por el Tribunal Constitucional).

El segundo plan (año 2014. En el mismo contexto de crisis que el primer plan, que exigía medidas concretas dirigidas a la regeneración democrática y a la lucha contra la corrupción) se concentró en la creación y mejora de herramientas que facilitasen el derecho de acceso a la información pública y la calidad de la información y los datos públicos. En concreto, se creó el Portal estatal de Transparencia y se realizaron mejoras para la accesibilidad y la calidad de la información en materia de archivos nacionales, recursos educativos abiertos, sanidad (acceso a micro datos), justicia (portal de administración), información geográfica, o reutilización de datos del sector público.

Para realizar una valoración de los dos primeros planes deben tenerse en cuenta dos aspectos clave: en primer lugar, la situación de partida estaba muy lejos del objetivo, lo cual implica que cualquier avance en la materia resulte muy significativo. En segundo lugar, las posibilidades que ofrece la tecnología en el ámbito de la interacción con la ciudadanía y el tratamiento de la información disponible son amplísimas y tienen, igualmente, un efecto multiplicador del grado de avance.

## El camino hacia el gobierno abierto en España

Una vez rebajada la euforia, es necesario reconocer que se ha producido un avance muy significativo en el proceso hacia un modelo de gobierno abierto entre 2012 y 2016. Y cabe también afirmar que este avance es coherente con una hoja de ruta a largo plazo, en tanto los primeros pasos se han concentrado en asentar las estructuras sobre las que posteriormente se pueda profundizar en el modelo.

Desde una perspectiva crítica, es importante tener en cuenta que los planes I y II se definieron y ejecutaron de forma autónoma por parte del Gobierno (AGE), sin la participación de la sociedad civil (*todo para el pueblo pero sin...*), y que tampoco se tuvo en cuenta a los partidos políticos con representación parlamentaria.

Estas dos cuestiones, entre otras, fueron puestas de manifiesto en la evaluación del segundo plan realizada por el Mecanismo de Revisión Independiente del OGP, con la recomendación de que fueran incorporadas en el tercer plan de acción. Como veremos a continuación, el tercer plan incorpora como uno de los elementos más destacados la creación del Foro de Gobierno Abierto, en el que están representadas las administraciones públicas en sus distintos niveles y la sociedad civil, a través de representantes del mundo académico y de asociaciones (consumidores, tercer sector, archiveros, *pro transparencia*, open data, etc.). Sin embargo, la participación de los partidos políticos no ha tenido cabida en el vigente plan.

El tercer plan (2017 – 2019) se encuentra en fase de ejecución en la actualidad, tras un periodo de información pública y de valoración de propuestas que ha enriquecido el primer borrador. Entre los elementos más destacables del mismo se encuentra la creación del Foro de Gobierno Abierto, como órgano de referencia para la coordinación intergubernamental y el intercambio entre la sociedad civil y los distintos niveles de la administración pública. Asimismo, destacan la creación de un espacio web para la participación ciudadana en el ámbito del gobierno abierto, la mejora del portal de transparencia (en la definición de su alcance ya ha participado la sociedad civil), el desarrollo del Reglamento de la Ley de Transparencia, y la formación de emplead@s públicos y educación (primaria, secundaria y bachillerato) en gobierno abierto.

El plan tiene tres objetivos básicos: potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, asegurar la cooperación interadministrativa, y consolidar el avance realizado para profundizar en el proceso hacia el modelo de gobierno abierto. Se estructura en torno a 5 ejes (Colaboración, Participación, Transparencia, Rendición de cuentas y Formación) y contiene 20 medidas concretas, entre las que se encuentran las destacadas en el párrafo anterior.

Desde el punto de vista de su contribución al objetivo último de avanzar hacia un modelo de gobierno abierto, el planteamiento operativo es acertado para los ejes 1, 2 y 5, en tanto se dirige al fortalecimiento de las estructuras que permitirán profundizar en el

modelo, tanto en lo relativo a los elementos más tangibles (foro, espacio participativo), como en lo que respecta a la creación de una masa crítica informada, que demandará cada vez un mayor protagonismo y será la verdadera fuerza impulsora del gobierno abierto.

El eje 3 incorpora los elementos que, en sentido estricto, suponen un avance tangible en materia de gobierno abierto (mejora de la información disponible y el trámite de acceso, apertura de datos y reutilización, etc.). Por el contrario, el eje 4 es fallido en lo relativo al contenido de las medidas previstas, en tanto éstas no se corresponden realmente con la rendición de cuentas. La evaluación de las políticas diseñadas y ejecutadas es la verdadera palanca para una adecuada rendición de cuentas y este aspecto no está incluido ni en el eje 4 ni en el conjunto del Plan.

En un análisis conjunto de los tres planes de acción, el balance del camino recorrido entre 2012 y 2017 es muy positivo. Se han puesto los cimientos de un proyecto a largo plazo y se han ido cumpliendo los compromisos asumidos ante el OGP, generando un avance significativo tanto en las estructuras facilitadoras de un nuevo modelo de relación entre administraciones y ciudadanía, como en el impulso de una nueva cultura que legitime y consolide esta relación.

Los principales riesgos que se identifican en el camino pendiente de recorrer son la falta de convicción en el modelo y la ausencia de consenso político. El primer riesgo se refiere al vértigo que puede provocar en l@s gobernantes de turno profundizar en decisiones o en instrumentos que dejen demasiado a la vista el balance de su gestión (a través de la rendición de cuentas). El segundo riesgo se refiere a la fragilidad de un proyecto en el que una circunstancia tan usual como un cambio de gobierno, por ejemplo, pueda dejar en suspenso muchas de las decisiones tomadas.

Cualquiera de estos dos factores puede suponer un parón en el proceso o un retroceso. Y esto sería muy mala noticia, porque afectaría a la relación con la ciudadanía, devolviéndonos al estadio de la desconfianza.

En el prólogo del documento que recoge el III Plan de Acción de España 2017 – 2019 de la Alianza para el Gobierno Abierto, la académica Adela Cortina Orts escribe que “la confianza es el único cemento duradero de cohesión social”. Sirva esta metáfora para ilustrar la reflexión final del artículo: el consenso entre las fuerzas políticas para el impulso conjunto del gobierno abierto es la única garantía de continuidad de un proyecto de largo recorrido que beneficiará a toda la sociedad española.