

DOCUMENTOS DE TRABAJO

GOBIERNO ABIERTO: ALCANCE E IMPLICACIONES

Ana Corojan y Eva Campos

www.fundacionideas.es

DT
03/2011





Ana Corojan es ayudante de investigación de la Fundación IDEAS. Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Madrid, y Máster en Democracia y Gobierno por la misma universidad. Ha participado en proyectos europeos y nacionales de investigación y cooperación institucional. En el presente está preparando el Doctorado en Derecho y Ciencia Política.

Eva Campos Domínguez es profesora de Periodismo en la Universidad de Valladolid, doctora por la Universidad Complutense de Madrid y especialista en tecnologías y comunicación multimedia. Premio Extraordinario de Doctorado (2008-2009) y Premio Joven de Comunicación de la Fundación Complutense de Madrid (2007). Es autora de varias publicaciones sobre ciberdemocracia, comunicación política en red y participación ciudadana a través de Internet. Colabora con la Fundación IDEAS en el área de Política, Ciudadanía e Igualdad.

Coordinación:

Irene Ramos Vielba, responsable de Política, Ciudadanía e Igualdad, Fundación IDEAS.
Con la colaboración de **Marta Plaza**, ayudante de investigación en esa área, Fundación IDEAS.

La Fundación IDEAS agradece a la Secretaría de Innovación y Nuevas Tecnologías CEF-PSOE su colaboración, especialmente en la organización conjunta de la jornada Gobierno abierto: transparencia y participación, celebrada el 8 de junio de 2010, así como también las aportaciones de todos los participantes en dicha jornada y en el grupo de trabajo que han nutrido el desarrollo de este estudio.

Editado por

Fundación IDEAS
Gobelas 31, 28023 Madrid
Telf. +34 915 820 091
Fax +34 915 820 090
www.fundacionideas.es

FEPS Foundation for European Progressive Studies
Rue Montoyer 40, 1000 - Bruxelles - Belgique
Tel. +32 2 234 69 00
Fax +32 2 280 03 83
www.feps-europe.eu

ISBN: 978-84-15018-73-5
Depósito legal: M-21344-2011

Abstract

Como consecuencia de la emergencia y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), los Gobiernos y las sociedades experimentan cambios en todas las vertientes. El **gobierno abierto** representa uno de esos cambios basado en los principios de transparencia, participación y colaboración. Partiendo de una revisión de las principales iniciativas que han tenido lugar en los ámbitos nacional e internacional, el presente documento de trabajo tiene como objetivo realizar una aproximación conceptual al gobierno abierto y analizar los ejemplos más representativos en su adopción e implantación. Conjuntamente, trata de identificar las principales pautas de modernización, reestructuración y apertura gubernamental, así como su plasmación en la práctica. El documento pretende de esa manera determinar los patrones comunes y los modelos existentes de apertura de los Gobiernos que puedan servir de ejemplo para conseguir el éxito de iniciativas similares en vía de adopción por parte de otros países, particularmente, en el caso de España.

Índice

Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	12
2. Antecedentes: el gobierno electrónico	15
2.1 Definición	15
2.2 Características	17
2.3 Logros y límites de su implementación	19
3. Gobierno abierto: ¿hacia un nuevo modelo?	22
3.1 ¿Qué entendemos por gobierno abierto?	22
3.2 Los orígenes. El memorándum de Obama	23
3.3 Los principios esenciales: transparencia, participación y colaboración ...	25
3.4 ¿Qué aporta el gobierno abierto?	26
3.5 Próximos retos	27
4. Experiencias internacionales de gobierno abierto	29
4.1 Países anglosajones	30
4.2 Otros países	41

5. Gobierno abierto en España.....	47
5.1 Iniciativas estatales	48
5.2 Iniciativas autonómicas	49
5.3 Iniciativas locales.....	52
5.4 Iniciativas por parte de la sociedad civil	53
6. Transparencia, el camino a seguir	56
6.1 El concepto y sus implicaciones	56
6.2 Tendencias en la UE	58
6.3 La realidad española. La futura ley de transparencia y acceso a la información pública.....	62
7. Nuevas perspectivas.....	66
7.1 Balance	66
7.2 Recomendaciones	67
Referencias	70
Índice de Gráficos, Tablas e Imágenes	75
Anexo. Cuadro comparativo de las iniciativas internacionales de gobierno abierto.....	76

Resumen ejecutivo

El **gobierno abierto** (*open government*) representa una nueva forma de reinventar la manera de gobernar, un cambio de mentalidad y una oportunidad de superar el sistema tradicional de relación entre Gobierno y ciudadanos. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, de colaboración y de apertura a la participación ciudadana en los procesos de decisión y control. Esto supone aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, para lograr mayor eficacia y eficiencia en la gestión pública. Sin embargo, más allá del aspecto procedimental, el gobierno abierto fortalece la posición de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema democrático ofreciendo más posibilidades para el ejercicio de la rendición de cuentas, a través de mejores mecanismos de escucha y de nuevas formas de acceder a la participación, la información y el análisis de la acción pública.

Lo nuevo del gobierno abierto se sustenta, a diferencia de anteriores conceptos de la era digital, en la incorporación a la definición de un nuevo elemento. El camino del gobierno abierto parte del uso de los datos públicos, generados por el Estado, que pueden ser consultados, utilizados y evaluados gratuitamente por cualquier ciudadano. El espacio de libre intercambio de información cimienta una nueva sociedad colectiva de manera complementaria a la tradicional, que puede tener una implicación más práctica y real en la toma de decisiones, en el diseño de las políticas públicas, así como en el ejercicio del control social.

Por lo tanto, para hablar de la existencia de un gobierno abierto, es condición necesaria e imprescindible que se cumplan dos requisitos. Por un lado, el acceso libre, abierto y gratuito a los datos e información relacionada (***open data***). En segundo lugar, que se faciliten los mecanismos necesarios para la participación y acción de los ciudadanos (***open action***).

¿Qué nos aporta el gobierno abierto?

1. Ofrece **incentivos sociales, democráticos y económicos**. La apertura de datos e información del Gobierno representa un requisito imprescindible en el ejercicio público transparente como principio esencial para la mejora del sistema democrático. Se posibilita y fomenta así el acceso a la información como un derecho necesario en el funcionamiento social.
2. La evaluación de las actividades de los Gobiernos contribuye a denunciar las prácticas de despilfarro, inhibir la corrupción y supervisar las decisiones políticas. En este sentido, el gobierno abierto implica un **fortalecimiento democrático y mejora de la calidad democrática** al favorecer los procesos de rendición de cuentas de las instituciones públicas.
3. Se supera el esquema del ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado que definía anteriormente el gobierno electrónico. En este nuevo modelo, **la ciudadanía** se entiende como **uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema público**. Por ello, se procura la adopción de las medidas necesarias para que puedan compartir la información e interactuar de manera sencilla.
4. La oportunidad de aprovechar el gobierno abierto se traduce en términos de **beneficios económicos**. La reutilización de los datos públicos genera un destacado volumen de nuevas oportunidades de negocio y pone en marcha toda una serie de sinergias positivas para la dinamización del conjunto social. Según un estudio de 2006 de la Comisión Europea, la reutilización de los datos públicos, sea de forma gratuita o previo pago de una tarifa, representa en el marco de la Unión Europea un volumen de negocios de mercado cifrado en un mínimo de 27.000 millones de euros.

¿Por qué introducir el gobierno abierto en la dinámica actual de los procesos democráticos y del funcionamiento de los Gobiernos?

1. Se convierte en un paso significativo ante la necesidad generalizada de alcanzar **mayor participación ciudadana y compromiso desde las esferas de la gestión pública**.
2. Resulta imprescindible **mejorar la calidad de las políticas públicas y promover la capacidad y legitimación de los Gobiernos**. En este sentido, el gobierno abierto ofrece información pertinente sobre la actividad de los Gobiernos, lo que permite valorar las consecuencias derivadas de sus políticas.

3. Supone un cambio que va más allá de los valores democráticos. La apertura de los Gobiernos produce también una **influencia directa en el rendimiento económico de los países y el funcionamiento de los mercados.**

Pautas y recomendaciones para el diseño de una estrategia nacional de gobierno abierto

Siguiendo las experiencias internacionales de gobierno abierto, se observa que su implantación ha conjugado la labor de tres actores principales: **sociedad civil, empleados públicos y líderes políticos.**

Gran parte del impulso inicial procede de la sociedad civil a través de informes independientes redactados por organismos no gubernamentales o la creación de plataformas tecnológicas que sirvieron de guías para su desarrollo. Los técnicos y empleados públicos, con el apoyo de los recursos adecuados, aportaron su compromiso y cualificación. El liderazgo político también ha resultado imprescindible para lograr su implementación.

Las iniciativas desarrolladas aportan unas pautas comunes que pueden servir de guía, aunque no representen un modelo perfecto ni garanticen su éxito. No obstante, el corto plazo desde la implantación efectiva limita la posibilidad de evaluar su viabilidad y sostenibilidad, así como apreciar los resultados de su aplicación real. Otro de los inconvenientes radica en que hasta el momento todos los proyectos se han focalizado en una modernización estática, centrada en la publicación de la información. El siguiente paso consiste en establecer estrategias de interoperabilidad y procesamiento de los datos ya disponibles. Una dificultad adicional procede del hecho de que su adopción y puesta en marcha no es obligatoria, sino una recomendación. Ninguno de los casos estudiados tiene medidas de obligatorio cumplimiento para el gobierno abierto.

Para que se produzcan las **condiciones** óptimas para implantar una política de gobierno abierto se necesitará principalmente contar con un marco regulatorio adecuado, unos costes de implantación sostenibles y una sociedad de la información desarrollada.

A continuación se enumeran algunas de las **recomendaciones** para el caso de España, aplicables también a otros países que tengan previstos pasos en esta dirección.

1. **Fuerte liderazgo.** Las experiencias internacionales han mostrado que en la mayoría de los casos las iniciativas se han basado en un fuerte liderazgo que

- coordine, promueva y sustente la política de apertura de las actividades y decisiones del Gobierno.
2. **Estrategia de actuación.** Dado que el gobierno abierto requiere de una acción política decidida, se precisa el diseño de un plan estratégico para su implantación efectiva. Los contenidos del proyecto tienen que contemplar, distribuir y equilibrar las acciones necesarias para la implantación de la estrategia.
 3. **Marco normativo.** Si bien está adoptada legislación relacionada con el ámbito de acceso a la información pública y el uso de los medios tecnológicos por parte de las Administraciones Públicas (Directiva 2003/98/CE, Ley 11/2007, Ley 37/2007), esta no permite alcanzar un grado óptimo de satisfacción de los valores de transparencia y acceso a la información pública, pilares del gobierno abierto. Por ello es necesaria una regulación más ambiciosa del derecho de acceso a la información pública.
 4. **Balance económico, político y social.** La recomendación se basa en una doble vertiente. Desde la perspectiva económica consiste en realizar una valoración de los costes y ahorros, así como de la posibilidad de creación de nuevos beneficios que la adopción de la estrategia política significaría. Para ello es conveniente realizar un análisis detallado que muestre su sostenibilidad. Con respecto a la perspectiva político-social, a pesar de los costes iniciales que la puesta en marcha pueda suponer, una adecuada inversión en este ámbito compensaría con importantes dividendos en forma de mayor confianza de la ciudadanía y de fortalecimiento democrático. Junto a ello, se produciría una mejora en la calidad de los servicios públicos, así como en la eficacia y eficiencia de la gestión pública.
 5. **Espíritu y cultura de transparencia.** El Gobierno necesita comprometerse, no solo legalmente, con la creación de una cultura y espíritu de transparencia tanto internamente en la Administración como también en su relación con los ciudadanos. Siguiendo los antecedentes de las políticas de otros países, el paso más simbólico y significativo sería realizar una declaración o directiva en la que se exprese públicamente el firme compromiso con la transformación en un Gobierno más transparente y abierto, que marque el comienzo de una nueva etapa.
 6. Establecer el **derecho de acceso universal a Internet** como un derecho fundamental, incluyendo la garantía a un ancho de banda y coste de línea adecuado al marco europeo. Aunque por el momento, las experiencias estudiadas no lo

han implantado, sí se ha planteado la adopción y regulación del derecho. Esto resulta clave para motivar y apoyar una transformación de calado, así como para la sostenibilidad de la estrategia de gobierno abierto.

7. **Único punto de acceso.** La creación de un único punto de acceso en línea para el gobierno abierto donde se publiquen los datos públicos con unos estándares establecidos facilitará la lectura mecánica, la interrelación con otra información y su reutilización.
8. **Estandarización en los datos *on-line*.** Establecer patrones comunes en la utilización de la información pública en línea para que se definan criterios generales para el tratamiento, consulta y gestión de los datos de forma casi automatizada.
9. **Organismo independiente.** Creación de una agencia u oficina de gobierno abierto que centralice, coordine y evalúe la implementación de esta política en todas sus vertientes.
10. **Difusión.** Las iniciativas de gobierno abierto solo serán útiles si se difunden a la ciudadanía y dentro de la propia Administración. Es necesario dar a conocer las acciones realizadas y las posibilidades que se abren bajo este nuevo paradigma de actuación de los poderes públicos. La comunicación debe ser transversal. Compete, por otra parte, también a los medios de comunicación, en su papel de intermediarios y catalizadores del proceso informativo.

1

Introducción

Desde la década de los noventa se ha generado un debate en el seno de las sociedades democráticas avanzadas centrado en si las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) pueden propiciar o no un cambio sustancial en el funcionamiento de los sistemas políticos. Los Gobiernos están realizando esfuerzos, por un lado, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en su gestión y, por otro, para fortalecer la posición de los ciudadanos, ofreciendo una nueva forma de acceder a la información y al análisis. Así, los gobernantes consideran imprescindible identificar al ciudadano como un socio del Gobierno, como parte del mismo. Se trata de luchar contra los obstáculos pasados –el oscurantismo, la opacidad y el secretismo– para reconocer y posicionar realmente al ciudadano como eje fundamental en el funcionamiento de las acciones públicas. La clave para este posicionamiento es conseguir el pleno acceso del ciudadano a la información pública.

Ante estos objetivos cabe preguntarse: ¿por qué molestarse en cambiar la dinámica actual de los procesos democráticos y del funcionamiento de los Gobiernos?

En primer lugar, porque es una necesidad generalizada para alcanzar una mayor participación ciudadana y compromiso desde las esferas de la gestión pública. En segundo lugar, resulta imprescindible mejorar la calidad de las políticas públicas y promover una mayor capacidad y legitimación de los Gobiernos. En este sentido, el gobierno abierto –en el que predomina la transparencia–, ofrece información necesaria sobre la actividad de los Gobiernos y las consecuencias de sus políticas (Beetham y Boyle, 1996). En tercer lugar, porque se necesita un cambio que va más allá de los valores democráticos. Ello en el sentido de que la apertura de los Gobiernos implica también una directa influencia en el rendimiento económico de los países y el funcionamiento de los mercados.

“En un gobierno abierto, los gobernantes consideran imprescindible identificar al ciudadano como un socio del gobierno, como parte del mismo”

Es preciso señalar que en las últimas décadas se han venido empleando diferentes aproximaciones conceptuales para designar esta nueva realidad de transparencia informativa de los Gobiernos. Entre los términos de referencia más empleados figura *gobierno electrónico* (o en su forma abreviada, *e-gobierno*). Sin embargo, se ha empezado a propagar un nuevo concepto: el *gobierno abierto*.

Lo cierto es que las características, ni siquiera la propia definición, no parecen estar claras, ni unánimemente aceptadas. Por estas razones todavía siguen manteniéndose dudas sobre: ¿qué se entiende por gobierno electrónico y por gobierno abierto?, ¿por qué se debe impulsar el gobierno abierto?, ¿qué características lo definen?, ¿qué casos, dentro y fuera de España, pueden referirse como prácticas de gobierno electrónico y del gobierno abierto?, ¿cuál es la valoración general de las diferentes experiencias que han tenido lugar hasta la fecha?, ¿qué mecanismos se deben implementar para las prácticas exitosas de gobierno abierto? y ¿cuáles son los retos de futuro?

Con el fin de responder a estas cuestiones iniciales y la intención de servir como referencia, este Documento de Trabajo revisa los logros y retos del gobierno abierto presentando algunas de las claves para entenderlo en el caso de España, poniendo en relación las reflexiones teóricas con los estudios empíricos que analizan experiencias en este campo. En particular, los contenidos se estructuran en torno los siguientes bloques temáticos:

- En primer lugar, se abordan conceptualmente los **antecedentes** del gobierno abierto, desde sus inicios en el **gobierno electrónico**, tratando de consensuar una definición, señalando las principales características y destacando los logros y límites más notables en su implementación.
- En segundo lugar, se plantean algunas **reflexiones sobre el gobierno abierto**, anteriores al *memorándum de Obama*, considerando los principios del gobierno abierto: la transparencia, la participación y la colaboración, para poder abordar algunas cuestiones relativas a los retos futuros.
- En tercer lugar, se presentan y evalúan algunas **experiencias prácticas** tanto en el ámbito internacional, por ejemplo en Estados Unidos o en Reino Unido, como

en el nacional, tomando como referencia el proyecto Aporta (dentro del Plan Avanza) y el modelo de *Irekia* (el gobierno abierto de Euskadi), junto con otras iniciativas locales y autonómicas.

- En cuarto lugar, se ofrece una revisión de la situación de las **leyes de transparencia** en la Unión Europea, con un particular énfasis en la futura ley española.
- Finalmente, en el documento se recoge, a modo de conclusiones finales, un **balance y perspectivas** del gobierno abierto en España.

La metodología empleada en la elaboración de este documento ha constado de las siguientes fases: la Fundación IDEAS y la Secretaría de Innovación y Nuevas Tecnologías de CEF-PSOE organizaron, el día 8 de junio de 2010, una **jornada sobre “Gobierno abierto: transparencia y participación”**¹. A continuación, tras la revisión detallada de la literatura existente, se redactó un primer borrador del documento que fue presentado para la discusión de un grupo de expertos². Las propuestas consensuadas han sido incorporadas en la versión definitiva de este Documento de Trabajo.

- 1 Los participantes en esta jornada fueron: **María González**, Secretaría de Innovación y Nuevas Tecnologías CEF-PSOE; **John Wonderlich**, *Sunlight Foundation’s policy director*; **Carlos Mulas Granados**, director general de la Fundación IDEAS; **Irene Ramos Vielba**, responsable de Política, Ciudadanía e Igualdad de la Fundación IDEAS; **Sebastián Muriel**, director general de Red.es; **J. Ignacio Criado**, profesor de la Universidad Autónoma de Madrid; **José Manuel Alonso**, responsable de *eGovernment en W3C*, Fundación CTIC; **Sergio Álvarez**, miembro de AbreDatos 2010, Asociación Pro bono Público; **David Cierco**, responsable de la cátedra de la Sociedad de la Información de la Fundación IDEAS; **Nagore de los Ríos**, directora de Irekia: gobierno abierto de Euskadi; **César Calderón**, socio-director de Autoritas Consulting; **Lourdes Muñoz**, diputada por Barcelona en el Congreso de los Diputados, **Antoni Gutiérrez-Rubí**, asesor de comunicación, y **Jesús Caldera**, vicepresidente ejecutivo de la Fundación IDEAS.
- 2 Se agradecen muy especialmente los comentarios, sugerencias y aportaciones recibidas.

2

Antecedentes: el gobierno electrónico

En primer lugar, se presenta la revisión teórica que enmarca el estudio. A continuación, se realiza una contextualización de los conceptos clave sobre los que el tema de investigación genera discusión, para poder pasar posteriormente a analizar en profundidad el modelo planteado.

2.1 Definición

Antes de que el término “gobierno abierto” proliferase en los estudios políticos, los teóricos y analistas se referían al gobierno electrónico para hablar de los retos y posibilidades informativas que la introducción de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las sociedades occidentales podría conllevar en los Gobiernos democráticos. No obstante, a pesar de que el término “gobierno electrónico” es anterior, todavía existen diferencias en sus fundamentos filosóficos sin que se haya alcanzado consenso sobre qué significa y a qué nos referimos exactamente cuando hablamos de gobierno electrónico.

Así, mientras de un lado se pone el énfasis únicamente en la **mejora técnica** de los servicios que los Gobiernos ofrecen a los ciudadanos –afectaría solo a los mecanismos instrumentales, equivalente a la *administración electrónica*– de otro, el gobierno electrónico se presenta como una verdadera **transformación de la cultura** de gobierno para, aprovechando las herramientas tecnológicas, mejorar sus procesos y servicios. De esta forma, la primera de las tendencias se apoya en una visión tecnológica para la cual el gobierno electrónico se concretaría en la adopción de nuevas herramientas que únicamente vendrían a sumarse al elenco de instrumentos

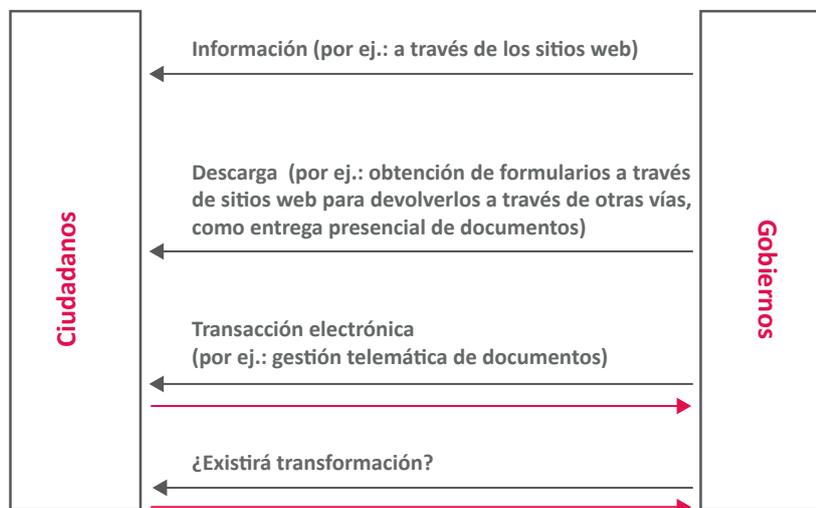
técnicos empleados a lo largo de la historia, como el teléfono o el fax. La segunda de las tendencias, sin embargo, apuesta por la introducción de las TIC en las sociedades democráticas para que los Gobiernos puedan superar la desafección y alienación política a la que consideran estarían abocados los ciudadanos.

Por ello, algunos autores –Jaeger (2003), Liikanen (2003), Martínez Soria (2006), Parent *et al.* (2005) o Nixon (2010)– identifican el gobierno electrónico con el uso de la tecnología, en particular Internet, para mejorar el acceso y la entrega de información gubernamental a los ciudadanos, empresas, empleados del Gobierno y otros organismos, así como para aumentar la calidad de los servicios, de forma que las esperanzas de transformación democrática que otros autores –como Löfstedt, 2005– venían asociando al desarrollo del gobierno electrónico, se destinarían a una fase posterior.

En todo caso, es innegable que el gobierno electrónico, asociado a un uso cada vez más extensivo de las herramientas tecnológicas, ha despertado en los Gobiernos occidentales esperanzas e intentos de implementación aunque, dependiendo de cada caso, ha tenido un desarrollo desigual, con grandes divergencias en función de las Administraciones locales, regionales, nacionales o supranacionales. Los objetivos de los planteamientos de estos Gobiernos electrónicos han sido tan diversos que, a menudo, las propias Administraciones han ido perdiendo la referencia de las metas iniciales.

“El gobierno electrónico se refiere principalmente a aplicación de la tecnología necesaria para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos”

En definitiva, si se considera que la correcta aplicación del gobierno electrónico puede mejorar la calidad de los servicios del Gobierno a los ciudadanos y, consecuentemente, aumentar la rendición de cuentas y reducir los gastos públicos, debería entenderse que el gobierno electrónico habría de contemplar, como mínimo, los flujos de información y comunicación con los ciudadanos reflejados en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Grados de información del gobierno electrónico

Fuente: elaboración propia a partir de Montargil (2010)

2.2 Características

En este epígrafe se abordan las características del gobierno electrónico en dos dimensiones: la primera de ellas, según la **información** que los Gobiernos deberían ofrecer a los ciudadanos, teniendo como horizonte la plena **transparencia informativa**; y la segunda, en términos de **interacción** y comunicación con los ciudadanos.

Siguiendo a Rachel Silcock (2001), y tomando como marco de referencia los flujos de información y comunicación entre Gobiernos y ciudadanos planteados en el Gráfico 1, podemos hablar de seis fases de desarrollo del gobierno electrónico:

- **Fase 1: la publicación y difusión de la información.** Se corresponde con la fase en la que los Gobiernos crean sus propios sitios web para publicar información sobre ellos mismos y sobre la gama de servicios disponibles que ofertan a los ciudadanos (información corporativa). Pueden incluir, además, datos de contacto para que los ciudadanos obtengan más ayuda o información. Sin embargo, se limita a una fase de comunicación vertical: de los Gobiernos a los ciudadanos.
- **Fase 2: las transacciones oficiales.** En esta etapa los sitios web gubernamentales evolucionan y pasan a ofrecer la posibilidad de transacciones de información y datos entre la institución y los ciudadanos.

- **Fase 3: portal gubernamental de usos múltiples.** El uso de una “ventanilla única” implica que los sitios web de los Gobiernos se concentran en un único portal que permite a los ciudadanos utilizar una sola puerta de entrada para enviar y recibir información de toda la Administración, así como procesar las transacciones económicas o pago de tributos a múltiples departamentos a través de un único punto.
- **Fase 4: personalización del portal.** En esta fase los Gobiernos ponen más herramientas al alcance de los ciudadanos permitiéndoles personalizar sus portales con las características deseadas. Con ello, a cambio, los Gobiernos obtienen una visión más precisa de las preferencias del ciudadano para mejorar las opciones de los servicios electrónicos.
- **Fase 5: la agrupación de servicios comunes.** Cuando el modelo del portal gubernamental de usos múltiples tiene una buena base, se pasa a un estadio superior en el que la percepción de los departamentos individuales desaparecerá y el público verá al Gobierno como una entidad con la que participará en una serie de transacciones. Para que esto ocurra, los Gobiernos compartirán íntegramente la oferta y entrega de servicios.
- **Fase 6: la plena integración y transformación de los servicios.** En esta última etapa la tecnología se integra para cerrar la brecha entre el *front* y el *back office* de las Administraciones gubernamentales (entre lo que se presenta a los ciudadanos y lo que se trabaja en el interior de los departamentos), alcanzando así la plena transparencia informativa.

Por otro lado, Jaeger (2003) considera que la actividad del **gobierno electrónico** debe ser examinada en **términos de interacción** entre sectores del Gobierno con el propio Gobierno, con empresas y con los ciudadanos:

- **Comunicación de Gobierno a Gobierno (*Government-to-Government, G2G*).** Se concibe como el intercambio de iniciativas y de información entre Gobiernos de diferentes niveles (locales, regionales, nacionales y transnacionales) para aumentar la eficacia y la comunicación entre ellos. Estos intercambios pueden mejorar la velocidad de las transacciones, ahorrar tiempo y, con ello, un uso más responsable de los recursos públicos.
- **Comunicación de Gobierno a empresas (*Government-to-Business, G2B*).** Se relaciona con las iniciativas empresariales vinculadas con la venta de bienes del Gobierno y la adquisición de servicios y bienes para el Gobierno, intercambio que tiene beneficios para ambos actores. Las interacciones con las empresas

pueden dar lugar a una mayor conciencia de las oportunidades para trabajar con el Gobierno y para el ahorro de costes, así como una mayor eficiencia en las transacciones.

- **Comunicación de Gobierno a ciudadanos (*Government-to-Citizens, G2C*) y de ciudadanos a Gobierno (*Citizens-to-Government, C2G*).** Se refiere a iniciativas de interacción entre el Gobierno y los ciudadanos. En primer lugar, las nuevas herramientas permiten a los Gobiernos realizar consultas a los ciudadanos para conocer sus demandas. En segundo lugar, los usuarios pueden utilizar estas tecnologías para comunicarse y solicitar información a las Administraciones. Se trataría, por tanto, de ampliar los flujos de comunicación vertical mediante el complemento de la iniciativa bidireccional donde los ciudadanos podrían, por iniciativa propia, comunicarse y solicitar información a sus Gobiernos.

2.3 Logros y límites de su implementación

Según la *United Nations E-Government Survey 2010*, España ocupa el noveno puesto en cuanto al desarrollo del gobierno electrónico de los 20 países analizados, y el quinto en Europa³, precedido, por este orden, por la República de Corea, Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, los Países Bajos, Noruega, Dinamarca y Australia. Es más, en cuanto a la participación electrónica (*e-participación*), España ocupa la primera posición del continente europeo y la tercera a nivel mundial.

Resulta evidente el interés por el gobierno electrónico que diferentes países han manifestado en los últimos años. Con todo, es necesario considerar cuáles son los límites o dificultades para su implementación:

- **Seguridad.** Está extendido el temor de que cualquier Gobierno se enfrenta a problemas relacionados con la protección de su información y a sistemas de violación de la seguridad informática que amenaza no solo a la integridad y disponibilidad de servicios, sino también a la confianza de los usuarios en el sistema (Reylea, 2002).
- **Privacidad.** Al disponer de la información en bases de datos electrónicas, se considera que la intimidad individual no está suficientemente garantizada. Para mantener la confianza del usuario en el gobierno electrónico y para evitar fraudes en

3 España dispone, entre otros servicios en red, de una línea bien desarrollada de portal de servicios electrónicos: Red.es, con indicaciones claras a los ciudadanos sobre cuál es su propósito y misión, además de servicios de un portal nacional, 060.es.

el uso de la información personal, un Gobierno debe respetar los límites en el intercambio de información sensible con terceros a los que el ciudadano no proporcionó esa información (Friedman, 2000).

- **Seguridad nacional.** Con frecuencia las leyes que protegen la seguridad nacional entroncan con las normas de transparencia informativa (por ejemplo, en Estados Unidos), y la protección de las primeras impide, generalmente, el estudio del impacto real.
- **La estratificación o brecha digital.** Aunque el número de usuarios de Internet ha ido aumentando a lo largo de los últimos años en las sociedades avanzadas, todavía es preciso tener en cuenta la existencia de minorías que por razones de edad, ámbito geográfico, nivel socioeconómico, educativo, lengua o cualquier otro aspecto, afrontan especiales dificultades a la hora de acceder a los servicios electrónicos. Los problemas de la brecha digital, que están presentes en todas las culturas y naciones, pertenecen tanto a la capacidad de acceder a los servicios como a la de llegar a los contenidos. En esta línea, instituciones como la Unión Europea han venido trabajando en la “*e-inclusión*” como elemento esencial para el progreso del gobierno electrónico.

Relacionado con **la accesibilidad web**, como modo de afrontar el cierre de la brecha digital, cabe señalar que, aunque garantizar que las personas con discapacidad puedan utilizar los sitios web de los Gobiernos es fundamental, un número significativo de instituciones públicas todavía no lo tiene presente. En el caso concreto de España, la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información, contempla, como obligado cumplimiento para la eliminación de las barreras en el uso de las tecnologías de la información para la Administración Pública y entidades financiadas por la misma, una serie de medidas. Lo cierto es que, sin embargo, esta ley no está siendo cumplida por el 100% de las instituciones.

- **El establecimiento de prioridades.** Se ha señalado el riesgo de que las instituciones abracen el gobierno electrónico a costa de otras necesidades o funciones básicas del Gobierno⁴.

4 En esta línea, Jaeger (2003) muestra como ejemplo el Estado de Andhara Pradresh, en India, en el que unos 600.000 hogares utilizan mensualmente en la capital de Hyberbad terminales de servicios públicos para pagar facturas o registrar nacimientos, cuando en un distrito vecino, a 60 kilómetros de distancia, sus habitantes carecen de agua potable y electricidad.

- **La confianza ciudadana.** Otro de los riesgos estriba en que las Administraciones se vuelquen con la digitalización de los servicios del gobierno electrónico sin ser conscientes de la confianza que sus ciudadanos tienen en esos servicios. Es decir, uno de los límites de implementación del gobierno electrónico puede residir en la actitud y receptividad de los propios ciudadanos que, sin una adecuada información y formación, pueden desconocer la oferta de servicios de los Gobiernos o ser reacios a utilizarlos.

Como conclusión, el gobierno electrónico se refiere principalmente a la aplicación de la tecnología necesaria para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos, así como para abrir canales nuevos de comunicación y participación de los ciudadanos con respecto a los poderes públicos. ¿Qué nos aporta, además de esto, el gobierno abierto?

3 Gobierno abierto: ¿hacia un nuevo modelo?

En este documento se asume que el gobierno abierto va más allá del concepto tradicional del gobierno electrónico y que ambos modelos son más efectivos para el sistema democrático cuando las instituciones se proponen su desarrollo de manera consecutiva.

3.1 ¿Qué entendemos por gobierno abierto?

En términos generales, el gobierno abierto viene a significar **una oportunidad de cambio** en el sistema tradicional de gobernar. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control. En definitiva, supone la continuación del gobierno electrónico en tanto que da un paso más allá de la mera instrumentalización técnica para conseguir el fin: el gobierno abierto.

La aportación del gobierno abierto se sustenta en la incorporación a la definición de un nuevo elemento, el mercado de los datos. El camino del gobierno abierto parte de un libre mercado de datos públicos, generados por el Estado, que puede ser consultado, utilizado y evaluado por cualquier ciudadano. La oportunidad de este nuevo espacio de libre intercambio de información se cimenta sobre una nueva sociedad colectiva de manera complementaria a la tradicional y mucho más cercana, que puede tener una implicación más práctica y real en la toma de decisiones, en el diseño de las políticas públicas, así como en el control social.

Por lo tanto, para hablar de la existencia de un gobierno abierto, es condición necesaria e imprescindible que se cumplan dos requisitos. Por un lado, **el acceso libre, abierto y gratuito a los datos** y a toda información relacionada (*open data*). En segundo lugar, que haya una **libertad** y los mecanismos necesarios para la **participación** y acción de los ciudadanos (*open action*).

Con el gobierno abierto se supera el esquema del ciudadano-cliente como sujeto separado del Estado que definía el gobierno electrónico. En este nuevo modelo de Gobierno, la ciudadanía se entiende como uno de los pilares fundamentales del funcionamiento del sistema. Por ello, se busca acercar los ciudadanos al Estado adoptando las medidas necesarias para que puedan compartir la información e interactuar de una manera mucho más fácil y sencilla.

3.2 Los orígenes. El memorándum de Obama

En su primer día completo en el cargo, el presidente Barack Obama emitió un *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto* (Casa Blanca, 2009) en el que llamaba a su Administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. En conjunto, las recomendaciones de este memorándum se utilizarían para la adopción de una directiva de gobierno abierto. En ese documento, el presidente de los Estados Unidos comprometía a su Administración a dar paso a un nivel de apertura en el Gobierno sin precedentes.

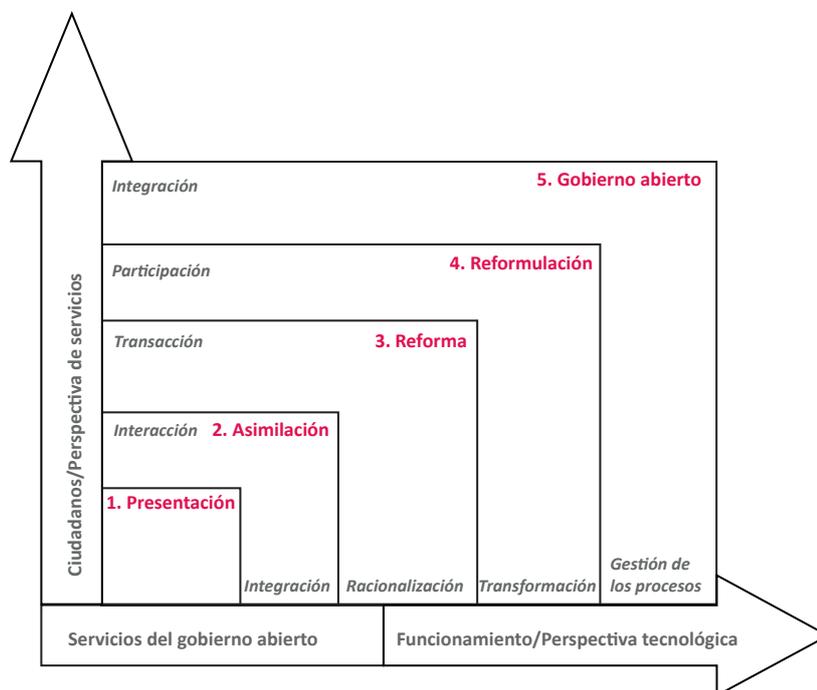
“Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno” (McDermott, 2010:401, en alusión al *memorándum de Obama*).

Este documento se configura dentro de una fase superior al gobierno electrónico –aquel que contempla el uso de la tecnología, en particular Internet, para mejorar el acceso a la información y servicios gubernamentales–. Se parte de los ciudadanos. Esta nueva concepción de gobierno abierto entiende que la puesta en práctica de este paradigma implica algo más que una transformación profunda en el modo en el que el Gobierno se relaciona con los gobernados, de forma que estas herramientas tecnológicas permitan, además de aumentar la eficiencia de la gestión pública y mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos, proveer a las acciones de gobierno de un marco más transparente y participativo.

Considerando las mejoras que el gobierno abierto implica sobre el gobierno electrónico, podemos entender que las fases de su desarrollo (Gráfico 2), se corresponderían con las siguientes:

- En primer lugar, la oferta de los servicios del gobierno abierto iría desde un primer nivel de presentación (1) hasta el pleno desarrollo del gobierno abierto (5), superando los niveles de asimilación de los servicios (2), reforma (3) y reformulación de los mismos (4).
- En segundo lugar, la relación de los ciudadanos con estos servicios del gobierno abierto abarcaría desde una fase sin interacción (1) hasta la plena integración (5), pasando por la interacción con los servicios electrónicos (2), la transacción telemática (3) y la participación en los procesos de los Gobiernos (4).
- Finalmente, en relación con la operatividad de la perspectiva tecnológica, los avances técnicos avanzarían hacia la gestión de los procesos (5), desde la integración (2), la racionalización (3) y la transformación (4).

Gráfico 2. Etapas de desarrollo del gobierno abierto



Fuente: elaboración propia a partir de Lee (2010)

3.3 Los principios esenciales: transparencia, participación y colaboración

Los principios del gobierno abierto son los tres siguientes (Tabla 1):

- **Transparencia:** los Gobiernos han de facilitar información a los ciudadanos sobre sus tareas, así como sobre su administración y gestión. Estaríamos, por tanto, ante una exigencia de **información** y de **rendición de cuentas**. De esta forma, el Gobierno ha de revelar la información de sus acciones y gestión de recursos, para que los ciudadanos puedan encontrarla fácilmente y usarla. Con ello, la puesta en práctica del gobierno abierto supone un **Gobierno más transparente** para los ciudadanos.
- **Participación:** el gobierno abierto implica a los ciudadanos en los procesos de gestión pública. Las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías han sido ya expuestas ampliamente, y el objetivo ahora sería fomentar la proximidad entre el ciudadano y el Gobierno para mejorar su comunicación para una gobernanza común. El gobierno abierto incluye así la participación ciudadana a través de la comunicación en dos direcciones: desde el Gobierno a los ciudadanos y desde éstos al primero.
- **Colaboración:** el gobierno abierto contempla la colaboración activa entre los diferentes niveles gubernamentales y Administraciones, así como entre éstos y los ciudadanos. Todos ellos pueden utilizar las herramientas de las nuevas tecnologías, los métodos y sistemas que aquéllas les ofrecen para la cooperación y trabajo en el bien común. Algunos analistas, como Antoni Gutiérrez-Rubí, proponen añadir como complemento al principio de “colaboración” la co-creación, como elemento necesario para que la ciudadanía sea creadora de iniciativas y acciones que mejoren la Administración y ofrezcan nuevos servicios ciudadanos.

Tabla 1. Principios del gobierno abierto

Principio	Objetivo
Transparencia	Rendición de cuentas (<i>accountability</i>) por parte de las instituciones.
Participación	Ideas, prácticas, experiencias, necesidades.
Colaboración	Eficacia a través del trabajo conjunto entre la ciudadanía y las instituciones.

Fuente: elaboración propia

3.4 ¿Qué aporta el gobierno abierto?

Las aportaciones del gobierno abierto se pueden esbozar en torno a tres aspectos: sociales, democráticos y económicos. La apertura de datos e información del Gobierno representa un requisito imprescindible en el ejercicio de una actividad transparente como principio clave para una mejora del sistema democrático. Se posibilita y fomenta el acceso a la información como un derecho necesario en el funcionamiento social.

El libre acceso para evaluar las medidas de las actividades de los Gobiernos contribuye a “denunciar el despilfarro, a inhibir la corrupción y a poner de manifiesto errores de política antes de que se vuelvan crónicos” (Beetham y Boyle, 1996:65). En este sentido, el gobierno abierto implica un fortalecimiento democrático y mejora de la calidad democrática, al aumentar el control de las instituciones y acercar los ciudadanos a estas.

Asimismo, la oportunidad de aprovechar el gobierno abierto se traduce en términos de beneficios económicos. Los beneficios de la era digital han creado muchos debates y, pese a que, en un principio, el mayor peso de los pros o contras del nuevo modelo no quedaban claros, hoy en día el impacto de las TIC en el desempeño gubernamental se percibe cada vez más como positivo (Stiglitz *et al.*, 2000). En Dinamarca, en el 2002 se firma un acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y las municipalidades, *Better Access to Public Data*, a través del cual se establece la gratuidad de los datos públicos. En el periodo 2005-2009, los beneficios financieros directos del acuerdo para la sociedad ascienden a cerca de 62 millones de euros, mientras que los costes alcanzan un total de solamente 14 millones de euros. Ello implica que el beneficio económico de la apertura de datos en estos cuatro años es casi cinco veces mayor que la inversión realizada en la misma⁵.

Por otra parte, en el nivel nacional, encontramos como ejemplo el caso de Cataluña. En el año 2004 se puso en marcha un sistema espacial de compartir la información entre 20 municipalidades. Los costes supusieron 1,5 millones de euros, mientras que los beneficios de la eficiencia interna superan los 2,6 millones de euros por año⁶.

5 *The value of Danish address data: Social benefits from the 2002 agreement on procuring address data etc. free of charge.* (2010) [Fecha de acceso: 15 de enero de 2011] http://www.adresse-info.dk/Portals/2/Benefit/Value_Assessment_Danish_Address_Data_UK_2010-07-07b.pdf

6 Disponible en: http://inspire.jrc.ec.europa.eu/reports/Study_reports/catalonia_impact_study_report.pdf [Fecha de acceso: 15 de enero de 2011].

Asimismo, según un estudio de 2006 de la Comisión Europea, la reutilización de los datos públicos, sea de forma gratuita o previo pago de una tarifa, representan en el marco de la Unión Europea un volumen de negocios de mercado cifrado en un mínimo de 27.000 millones de euros⁷.

3.5 Próximos retos

A casi dos años de mandato, la Administración de Obama ha percibido que existen oportunidades para un cambio real, por eso está trabajando en la redacción de estatutos y reglamentación, así como en la modificación de otros preexistentes en aspectos que permitan construir una cultura de apertura en la actuación del poder ejecutivo. Siendo obvias para el Gobierno estadounidense las oportunidades de este nuevo escenario, aún necesita tiempo y esfuerzo para llevar a cabo este proceso que ha comenzado en muchos departamentos. Queda todavía mucho por hacer.

Considerando los próximos **retos** a los que se enfrenta el gobierno abierto podemos señalar, entre otros, los siguientes (Jaeger & Thompson, 2010):

1. **Garantizar la capacidad de que todos los ciudadanos puedan utilizar las tecnologías necesarias** para evitar el fenómeno conocido como “infoexclusión” de las personas que no tienen acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. De esta manera, si una sola persona no tiene los medios o la formación suficiente para poder acceder al gobierno en Internet, ha de poder hacerlo por otros canales no virtuales.
2. **Los ciudadanos han de ser conscientes del valor del gobierno abierto** de modo que conozcan qué servicios le ofrece su Administración bajo este nuevo paradigma y qué beneficios le reporta.
3. **Garantizar el acceso a la información y a los servicios de forma verdaderamente útil.** La información que le ofrezca el Gobierno a los ciudadanos ha de ser verdaderamente útil para éstos, hasta alcanzar la verdadera transparencia informativa.

7 Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1103&format=HTML&aged=1&language=ES&guiLanguage=en>. [Fecha de acceso: 25 de enero de 2011].

4. **Coordinar las iniciativas de los diferentes niveles de Gobierno.** La falta de coordinación puede tener un impacto significativo en un mayor o menor éxito del gobierno abierto. Por eso, para lograr resultados, los distintos niveles territoriales de poder y los distintos departamentos funcionales en cada nivel territorial deben trabajar en cooperación para implementar una estrategia conjunta⁸.
5. **Desarrollo de métodos e indicadores que permitan evaluar los servicios y aplicaciones del gobierno abierto.** Estas evaluaciones no deben contemplar únicamente baremos para conocer cuál es la demanda, los beneficios y la calidad de los servicios de los Gobiernos, sino también examinar cuáles son las necesidades de los ciudadanos, cuál es la capacidad que tienen ellos para hallar la información de los Gobiernos y cómo pueden digerir y utilizar la información pertinente.

Lo cierto es que el gobierno abierto se encuentra todavía en sus etapas iniciales y se limita, actualmente, a una visión idealizada. Pero dado que el gobierno abierto sigue evolucionando, se puede aprender mucho acerca de los éxitos actuales de algunas experiencias que se van desarrollando aisladamente.

8 En esta línea, el informe *i2010, Information Space, Innovation & Investment in R& D, Inclusion* de la Comisión Europea (2009) señala que España muestra buenos resultados a pesar de su tamaño, en comparación con otros países, en los mecanismos de coordinación de Gobierno para garantizar un desarrollo coherente del Gobierno en Internet a través de los niveles. A pesar de que su Administración se encuentra muy descentralizada, cuenta con el respaldo de las disposiciones legales y con acuerdos multilaterales y bilaterales con las autoridades regionales para su buena ejecución (p. 38).

4

Experiencias internacionales de gobierno abierto

Después de realizar un acercamiento al significado, alcance y orígenes del gobierno abierto, a continuación se ofrece una aproximación a las experiencias más relevantes. La importancia del gobierno abierto no radica solamente en las tecnologías, sino que implica “reinventar el Gobierno” (Fountain, 2001). La emergencia de este nuevo modelo político-administrativo ha sido impulsada por la **necesidad de una nueva reestructuración y adaptación de los Gobiernos al siglo XXI**, caracterizado por la aplicación y uso de las nuevas tecnologías y marcado principalmente por el desarrollo de Internet (CTPR, 2010). Aunque, a principios del siglo XX, la existencia de un gobierno abierto se determinaba en función de si se garantizaba la libertad de prensa o no (Beetham y Boyle, 1996), el cumplimiento solamente de este requisito ya no es suficiente en nuestros tiempos.

Desde el año 2009, el movimiento del *open government* –gobierno abierto– se ha transformado en una veneración cada vez más universalizada. Es más, hasta el punto de que el gobierno abierto se percibe ya como el ideal político que parece ser el “dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea” (Coglianese, 2009). Países como EE UU, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda se han sumado al lanzamiento del gobierno abierto a través de la puesta en marcha de planes estratégicos. Estos casos anglosajones nos permiten observar un modelo de gobierno abierto, pero cabe preguntarnos: ¿es este el único modo de gestionar los datos y la información pública en la era digital? Por ello, el análisis del presente apartado se centrará también en otros países como Finlandia, Grecia y México. Conjuntamente, se trata de identificar las principales pautas de modernización, reestructuración y apertura, y su plasmación en la práctica.

En concreto, el propósito es determinar los patrones comunes y los modelos existentes de apertura de los Gobiernos. Observaremos aquellas líneas de actuación que puedan servir de ejemplo para conseguir el éxito de iniciativas similares en proceso de adopción por parte de Gobiernos de otros países, particularmente, en el caso de España.

4.1 Países anglosajones

Estados Unidos de América

En su primer día en el cargo, Barack Obama firmó y presentó tres memorandos presidenciales, dos de los cuales tenían como base el gobierno abierto. El primero de los escritos marcaba los tres principios de transparencia, participación y colaboración, y la redacción de una directiva de gobierno abierto (*Open Government Directive*, Executive Office of the President, 2009), que conformará las medidas de actuación para la aplicación de los valores en su Administración. Se reforzaba la estrategia política mediante la propuesta de redacción de una nueva Ley de Acceso y Transparencia a la Información Pública. Todo ello representa el comienzo de la “era del gobierno abierto”.

El pronunciamiento y la estrategia de Obama marcaron claramente la diferencia. Los mensajes y propuestas de Obama de cambiar el sistema de Gobierno, la forma de gobernar y de hacer política se perfilaron desde su misma campaña electoral, caracterizada por un activismo político *on-line* desconocido hasta el momento. Dicho movimiento animó a los seguidores a respaldar las políticas de la nueva Administración.

Desde la misma aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en 1966 (*Freedom of Information Act-FOIA*) la transparencia gubernamental estadounidense había pasado por fases de flujos y reflujos. La ley fue enmendada en tres ocasiones posteriores. En 1974, después del escándalo de *Watergate*, y en 1996 y 2002 se introducía un mayor acceso a la información electrónica. Un nuevo cambio vino marcado por el 11 de septiembre, que propició un Gobierno y una Administración opacos en su gestión, hasta el punto de usar el secretismo como una herramienta de poder (OMB Watch, 2008). En este contexto, la opacidad en el funcionamiento del Gobierno estadounidense se convirtió en el centro de atención de la opinión pública nacional e internacional. Por ello, la construcción de la agenda política de Obama y la

inclusión del gobierno abierto como una prioridad en la misma no se podían describir y comprender sin interpretar el contexto en su conjunto⁹.

El acceso a la información y el fomento de una mayor transparencia han estado presentes antes del pronunciamiento del Gobierno de Obama en políticas, informes y proyectos previos que han sido esenciales en otras Administraciones estadounidenses. Todo ello ha contribuido al debate sobre un mayor acceso a la información pública, lo que ha generado recomendaciones y propuestas, con especial énfasis en las oportunidades que las nuevas tecnologías proporcionan (*Liberty and Security Transition Coalition*, 2009; *National Security Archive*, 2009; *Project on Government Oversight*, 2008; *Sunlight Foundation*, 2008). El desarrollo de una estrategia digital de sostenibilidad *on-line* inspirada en tales precedentes sienta las bases del *open government*.

Data.gov.us (Imagen 1), lanzado en mayo de 2009, constituye la primera iniciativa tecnológica gubernamental de la estrategia de Obama. Es la pieza clave que sirve como punto de acceso en donde se pueden “encontrar, acceder, comprender y utilizar los datos que se generan por parte del Gobierno federal”.

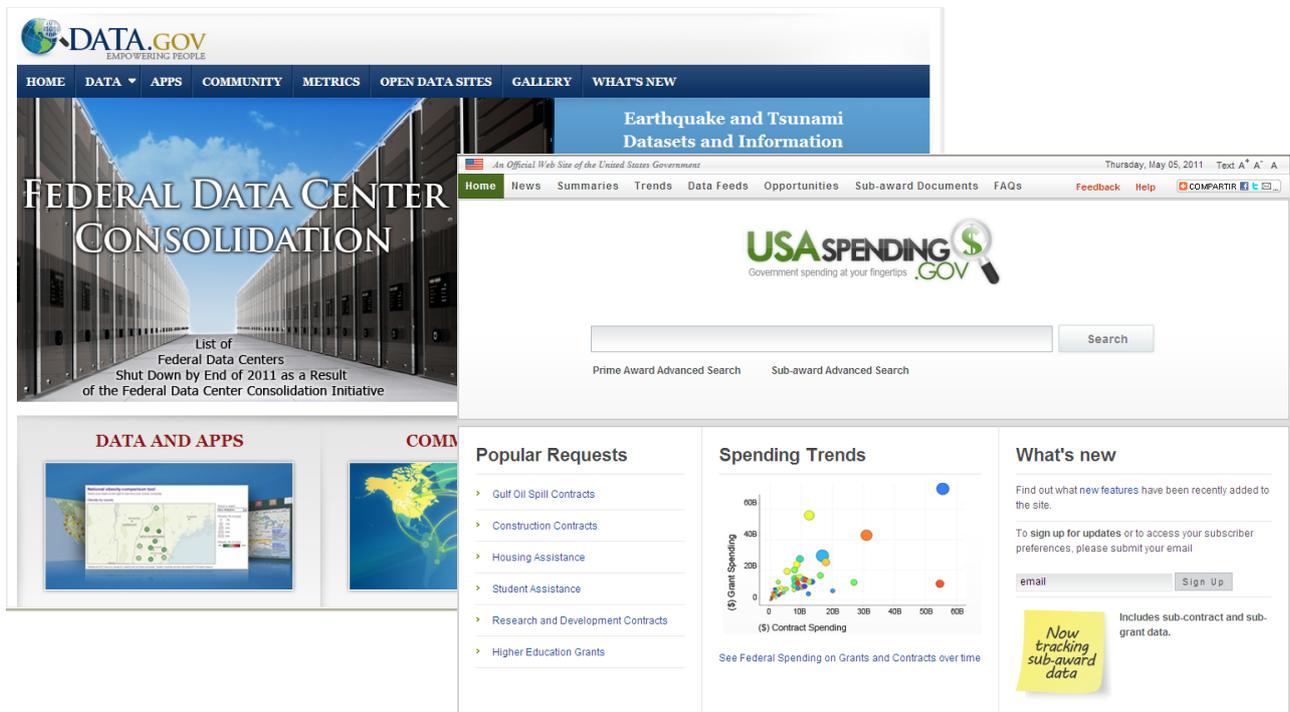
El portal tiene como función servir de guía en la mejora de los servicios, aplicaciones y políticas que sean útiles en el acceso y usabilidad de los datos públicos. Es una iniciativa que requiere una estrecha colaboración con las demás agencias gubernamentales. De esta manera, busca ayudar y motivar en el uso de las tecnologías para acceder a la información, así como diseñar un marco de actuación centrado en la gestión compartida y descentralizada para obtener una mayor calidad y seguridad.

A partir de la plataforma **data.gov**, se han creado aplicaciones más especializadas, accesibles desde la misma. Este es el caso de un sistema de búsqueda centralizado, **usasearch.gov**¹⁰, que permite encontrar con más facilidad datos, herramientas y páginas web institucionales. Por otra parte, con el objetivo de fomentar la rendición de

9 Otras iniciativas previas a la Administración de Obama han ido dirigidas a obtener una mayor transparencia mediante el impulso del uso de las tecnologías. En concreto, *Reengineering trough Information Technology*, lanzada e impulsada por el equipo de Al Gore en 1993, fue la primera medida pública y concreta destinada a reinventar el Gobierno con el uso de las nuevas tecnologías, todo ello, con la meta de crear un nuevo modelo que funcionara mejor y con menos costes (Fountain, 2001). La propuesta pretendía conseguir mayor participación ciudadana a través de la creación de Agencias Federales en Centros Interactivos de Participación de los ciudadanos. Más adelante, por parte de la Administración de Bush, con la firma de la ley de financiamiento federal de transparencia y rendición de cuentas en el 2006, impulsada entre otros por el mismo Barack Obama, se creó un punto de acceso web en el que centralizar y publicar todo el gasto del Gobierno (Coglianese, 2009).

10 USASearch.gov. Disponible en: <http://search.usa.gov/> [Fecha de acceso: 20 de noviembre de 2010].

Imagen 1. Portal web Data Gov (US) y USA Spending Gov



Fuente: <http://www.data.gov.us/> y <http://www.usaspending.gov/> [Fecha de acceso: 22 de enero de 2011]

cuentas, e implícitamente una mayor eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, se ha creado **usaspending.gov**¹¹ (Imagen 1).

Un impulso muy importante en la implantación de la política y estrategia del *open government* en EE UU, al igual que los demás casos que veremos a continuación, se ha dado por parte de la sociedad civil (Hogge, 2010; Lathrop y Ruma, 2010). Así, Mike Klein y Ellen Miller crearon **Sunlight Foundation** en 2006, motivados por el objetivo de hacer más accesible y transparente la información sobre las actividades gubernamentales. La fundación ha desarrollado proyectos como **Political Party Time**, **Open Secrets** o **Little Sis** (Imagen 2)¹².

11 En este espacio se publica la información, solicitada a las demás agencias federales, acerca de la gestión financiera, de recursos humanos, o cualquier otro aspecto que pueda ser indicador de cómo mejorar las políticas y las prácticas de la Administración.

12 Asimismo, iniciativas individuales, como **govtrack.us**, planteada y puesta en práctica por Josh Tauberer en 2004, movilizaron la colaboración y participación ciudadana para supervisar las actividades del Gobierno. Esta plataforma, que funciona al mismo tiempo como un nexo con otros sitios web similares, aglutina al menos 22 proyectos afines en su portal (Hogge, 2010). En esta misma línea, otro ejemplo de plataforma para el control de gasto del Gobierno es **washingtonwatch.com**, creado por parte de **Cato Institute**.

Imagen 2. Portales web Open Secrets, Political Party Time y Little Sis

The image shows a collage of three web portals. On the left is OpenSecrets.org, featuring a navigation menu with 'Politicians & Elections', 'Influence & Lobbying', 'News & Analysis', and 'About Us'. In the center is Sunlight Foundation's 'PARTY TIME' website, which has a prominent red and white header and a search bar labeled 'PARTYFINDER™'. On the right is LittleSis.com, which has a blue header and a search bar. The background of the collage is a network diagram with nodes and connecting lines.

Fuente: www.opensecrets.org, www.politicalpartytime.com, www.littlesis.com
[Fecha de acceso: 22 de enero de 2011]

¿Qué tiene de diferente la política de Obama con respecto a los esfuerzos anteriores de apertura de los Gobiernos? Más allá del discurso y el memorándum inaugural, la diferencia se marcó en la estrategia de publicidad y compromiso de la política de apertura, colaboración y transparencia por parte de todas y cada una de las agencias y departamentos. El papel de la ciudadanía también fortaleció la política de gobierno abierto. Más allá de las voluntades políticas, el cambio de enfoque en el entramado institucional del movimiento de gobierno abierto de Obama se basó en una nueva mentalidad de los poderes públicos y en el apoyo de la sociedad civil. Hay que recordar que el contexto de puesta en marcha del nuevo modelo se caracterizaba por una opinión pública previamente movilizadora contra la cultura secretista de la Administración de Bush y por el movimiento activista electoral en la campaña presidencial de Obama. Simultáneamente, todas las ramas burocráticas han venido contribuyendo al soporte de la iniciativa y su validación a través de la modernización de las infraestructuras que permitan una publicación de información casi de manera inmediata.

El reto y las claves del éxito están en el contexto adecuado, contar con un apoyo civil y burocrático y poder combinar el discurso con la puesta en práctica del mismo. Por

el momento, parece que la Administración de Obama está consiguiendo exitosamente el diseño del nuevo modelo de Gobierno.

Reino Unido

Desde finales de los noventa, Reino Unido ha realizado importantes avances en el ámbito de apertura de su Gobierno. El primer paso decisivo fue la regulación del acceso a la información pública con la adopción de la Ley de Libertad de Información en el año 2000. A su vez, se siguieron las indicaciones presentadas en la *Government's Information Sharing Vision Statement*¹³ y *The commercial use of public information-CUPI*, publicados en 2006¹⁴.

No obstante, uno de los debates de mayor calado en el contexto británico sobre la necesidad de un gobierno abierto se introdujo en la agenda política a partir del año 2007 con la publicación del informe *The Power of Information: an Independent Review*¹⁵. Desde el punto de vista económico, los autores proponían un ahorro de más de 12 billones de libras al año mediante la mejora de los planes de eficiencia ya existentes (Davies y Lithwick, 2010). El núcleo de esta última recomendación se centra sobre todo en el rumbo hacia el uso de las nuevas tecnologías en el sector público, ya que potencian un mayor acercamiento con la ciudadanía al mismo tiempo que mayor eficacia y eficiencia en las gestiones del Gobierno (Tolbert y Mossberger, 2006; Bhatnagar, 2003)¹⁶.

Si bien estas aportaciones impulsaron algunos de las principales pautas del gobierno abierto en Reino Unido, el compromiso y la apertura gubernamental no se pone de relieve hasta el 7 de diciembre de 2009. En esta fecha, el primer ministro Gordon Brown, recopilando las principales ideas de las aportaciones de los dos informes independientes precedentes (*The Power of Information: an Independent Review, 2007*;

13 Disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dca.gov.uk/foi/sharing/information-sharing.pdf> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

14 Estos documentos establecían las principales pautas para una mayor transparencia y coherencia en el intercambio de la información del sector público, acordes con las exigencias de la Directiva 2003/98/CE sobre reutilización de la información del sector público.

15 Mayo, E. & Steinberg, T. (2007). Los contenidos del informe, encargados por la Oficina de la Presidencia (*Cabinet Office*), perfilaban a través de quince nuevas recomendaciones una estrategia de fortalecimiento económico-social a través del aumento de la confianza de los ciudadanos, por un lado, y del ejercicio de una gestión pública más eficiente, por otro.

16 En esta misma línea se encuentra el informe *Information Taskforce Report*, que retoma y amplía en 2009 las ideas y recomendaciones anteriores. En especial, el nuevo documento hacía hincapié en la necesidad de una visión más abierta sobre la utilización de los datos cartográficos a través de **Ordnance Survey**, la agencia oficial de cartografía del país, para liberar, simplificar y proporcionar gratuitamente la información pública.

Power of Information Taskforce Report, 2009), anunció la inclusión de la política de gobierno abierto en la agenda política a través de un plan de actuación específico, *Putting the Frontline First: Smarter Government*¹⁷.

A partir de este plan, el gobierno abierto se adopta como prioridad en la actividad y estrategia gubernamental británica. Así, se adoptarán las nuevas tecnologías para informar mejor al público, dar a los ciudadanos nuevos derechos a la información, crear un nuevo diálogo entre las personas y los profesionales del servicio público, reducir los trámites burocráticos y proporcionar un servicio más personal y rentable, al mismo tiempo que se pretende fortalecer la deliberación democrática y el control entre las comunidades locales. Aparte de estos beneficios democráticos, desde un punto de vista económico, se pretenden alcanzar unos niveles de eficiencia muy ambiciosos (por ejemplo, un ahorro de hasta 600 millones de libras a través de la capacitación de los ciudadanos en el uso de los servicios *on-line* y la reducción de la atención presencial, o la cantidad de 500 millones de libras en el funcionamiento de los servicios sociales y de salud)¹⁸.

Junto con estas iniciativas, en enero de 2010, el Gobierno británico publicó *UK Government ICT Strategy* (Estrategia de Reino Unido en las TIC)¹⁹ en la que se propuso alcanzar hasta el 2020 un determinado nivel en la implantación de las TIC. La iniciativa diseña cambios sustantivos en la estructura de la gobernanza y realza el papel estratégico que los medios tecnológicos tienen en el diseño de los nuevos servicios públicos. Con respecto a la apertura de los datos sobre la actividad gubernamental, el *Open Source, Open Standards and ReUse: Government Action Plan* detalla explícitamente la actuación que se necesita llevar a cabo. Se trata de la difusión y aplicación de criterios estandarizados y abiertos en la contratación y compra pública, así como la reutilización del *software* en el sector público.

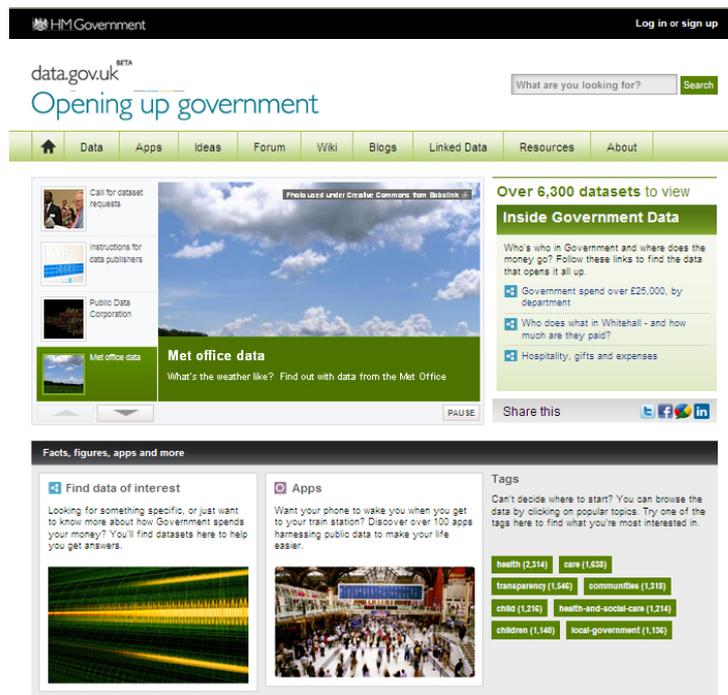
Paralelamente, la necesidad de fortalecer el sistema democrático con una mayor transparencia de las actividades y decisiones, y con una gestión más eficiente y eficaz del Gobierno británico, se ha reivindicado por parte de grupos y organizaciones cí-

17 HM Government (2009): *Putting the Frontline First: Smarter Government*. Disponible en: <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf> [Fecha de acceso: 10 de noviembre de 2010].

18 Todo ello se propone con una apuesta por un despliegue web innovador del Gobierno, centrado en tres principales ejes: a) fortalecer el papel de los ciudadanos y la sociedad civil; b) reorganizar la relación entre el centro y la primera línea; y c) reestructurar el Gobierno central para un mejor y más eficiente rendimiento en la gestión pública.

19 HM Government (2010): *Government ICT Strategy*. Disponible en: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/ict.aspx> [Fecha de acceso: 10 de noviembre de 2010].

Imagen 3. Portal web Data Gov (UK)



Fuente: <http://data.gov.uk/> [Fecha de acceso: 22 de enero de 2011]

vicas a través de iniciativas como **UK citizens on-line democracy**²⁰ que ha impulsado plataformas como **MySociety**²¹ (2003)²² o **TheyWorkForYou** (2004)²³ (Imagen 4). A su vez, **Open Knowledge Foundation** ha promovido movimientos por la transparencia gubernamental como **Where Does My Money Go**²⁴ (Imagen 4). Este tipo de platafor-

- 20 Disponible en: <http://www.ukcod.org.uk> [Fecha de acceso: 29 de octubre de 2010].
- 21 Tom Steinberg en un artículo publicado en *The Guardian* citaba, en 2008, que el activismo de MySociety había motivado cambios en la actitud y comportamiento de los políticos en respuesta a sus campañas. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/technology/2008/oct/23/tom-steinberg-fixmystreet-mysociety>, Consulta: 14 de abril de 2011]. Otro de sus elementos positivos –destacados por Antoni Gutiérrez-Rubí– es que ninguno de sus proyectos, con varios años de funcionamiento, ha desaparecido y todos siguen activos. De hecho, los mayores rechazos a sus proyectos han provenido de los propios políticos y de las Administraciones Públicas, que en algunos casos critican el aumento en el tráfico de solicitudes y correo –que ellos entienden como un problema– que reciben procedente de los ciudadanos. Pero al tiempo, también es cierto que otros políticos utilizan estas plataformas como un canal rápido y cómodo para seguir la respuesta ciudadana a sus políticas e, incluso, para mantener un canal abierto de comunicación. Lo que para algunos, cómodos en los sistemas de comunicación analógicos más controlados y unidireccionales, es un problema, para otros, que aceptan y saben desenvolverse en las redes digitales, es una gran oportunidad.
- 22 Disponible en: <http://www.mysociety.org/> [Fecha de acceso: 29 de octubre de 2010].
- 23 Disponible en: <http://www.theyworkforyou.com/> [Fecha de acceso: 29 de octubre de 2010].
- 24 Disponible en: <http://wheredoesmymoneygo.org/> [Fecha de acceso: 29 de octubre de 2010].

Imagen 4. Portales web Where Does My Money Go y They Work For You

The screenshot shows the 'Where Does My Money Go?' website. At the top, there's a search bar and a navigation menu with links to Home, Visualizations, Data, Forum, Blog, and About. The main heading is 'WHERE DOES MY MONEY GO?' with a subtext 'Showing you where your taxes get spent'. Below this, there's a section titled 'My Daily Bread' with a slider for 'Select Your Income: £10000' and a 'Your Daily Spend' button. To the right, there's an 'About Us' section. Below the main content, there are sections for 'UK Spending Data', 'News', and 'Your representative'. The 'Your representative' section has a search box for 'Enter your UK postcode here:' and a 'Go' button. The bottom of the page lists 'Recently in the UK Parliament' with links to various debates and statements.

Fuente: disponible en: <http://wheredoesmymoneygo.org/> [Fecha de acceso: 29 de octubre de 2010]

mas cívicas suponen modelos de inspiración de lo que el Gobierno español debería hacer (Lathrop y Ruma, 2010).

Estas plataformas representan algunas de las iniciativas exitosas impulsadas por parte de la sociedad civil creadas con el objetivo de reivindicar recursos que garanticen la plena apertura y eficacia del Gobierno británico, que permitan vigilar las actividades gubernamentales y que los ciudadanos se expresen y manifiesten con respecto a éstas. Además, las medidas son generalmente financiadas con fondos privados y llevadas a cabo por voluntarios. De lo que no cabe duda es de que todas son determinantes para fortalecer la presión ciudadana para que el gobierno abierto se haga realidad en el funcionamiento de la gestión pública.

Australia

En el primer semestre de 2009, Kevin Rudd, primer ministro de Australia, convocó la cumbre *Australia 2020* para la creación de una nueva estrategia estatal para el futuro. En dicho acto se proponían el desarrollo y reflexión de diez iniciativas, una de las cuales abordaba el futuro de la gobernanza del país a través de una democracia renovada y de un Gobierno mucho más abierto (Australian Government, 2009)²⁵.

25 *Governance Stream at the 2020 Summit*. <http://www.australia2020.gov.au/response/index.cfm> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

Con la publicación, el 22 de diciembre de 2009, del programa de *Open government Engage: Getting on with Government 2.0*²⁶, y la aceptación por parte del Gobierno de la mayoría de las recomendaciones el 3 de mayo de 2010, Australia se suma así al movimiento del gobierno abierto, siguiendo los pasos de otros países anglosajones como EE UU y Reino Unido.

La primera recomendación seguida fue la publicación de la *Declaration of Open Government*, el 16 de julio de 2010²⁷. Teniendo como referente los memorandos de Obama, la declaración australiana establece como principios rectores de su política de apertura y transparencia:

- A. Acceder a la información y establecer una cultura pro-acceso en el seno del entramado institucional del Gobierno australiano.
- B. Colaborar con los ciudadanos en la toma de decisiones sobre las políticas gubernamentales con el objetivo de mejorar los procesos y los resultados en las actividades del Gobierno.
- C. Participar, en el sentido de fomentar la creación de un sistema de Gobierno más consultivo y participativo.

Sin embargo, comenzar a hablar de gobierno abierto en el caso australiano a partir de finales del año 2009 sería erróneo. La declaración oficial representó un paso simbólico en la transformación del Gobierno, pero las medidas australianas para la apertura de la actividad gubernamental se habían generado ya años atrás. Así, desde los años ochenta, en concreto con la revisión de la Ley de acceso a la información pública de 1982 (*Open government: a review of the federal Freedom of Information Act 1982*)²⁸, en la que se subrayaba como prioridad el acceso a la información pública, el fomento de una cultura de información abierta y se definía el sector público australiano como un entramado institucional “que acepta y se compromete con el gobierno abierto” (*Australian Law Reform Commission, 1995*).

Es más, desde finales de los años setenta se defendía la necesidad de hacer realidad un gobierno abierto como mecanismo para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones (Terrill, 1998). No obstante, el gobierno abierto defendido en las

26 Australian Government (2010): *Engage: Getting on with Government 2.0. Report of the Government 2.0 Taskforce*. Disponible en: <http://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ALRC77.pdf>. [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

27 Ibídem 20.

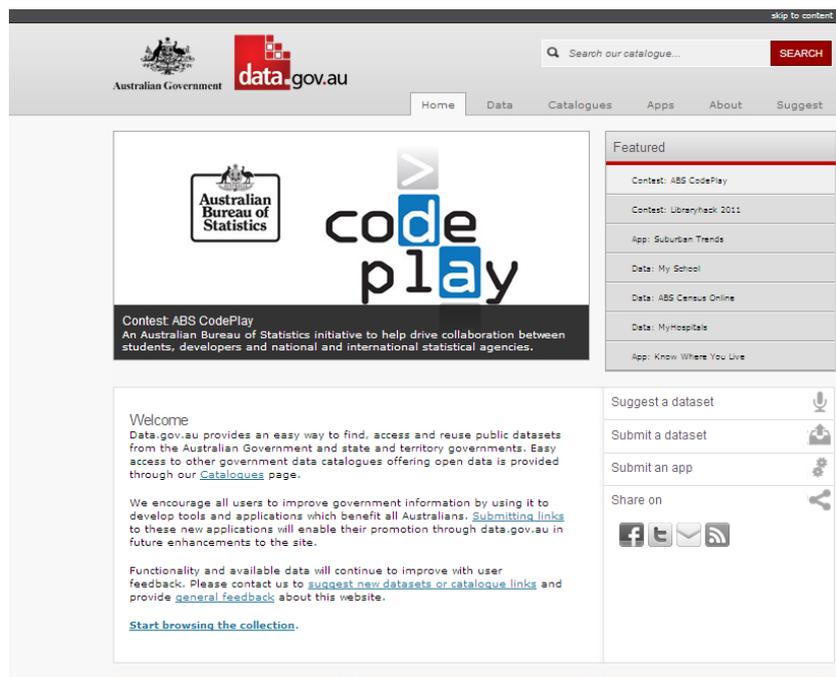
28 Australian Law Reform Commission (1995): *Open government: a review of the federal Freedom of Information Act 1982, ALRC 77*. Canberra: Commonwealth Information Services.

décadas pasadas en Australia no tiene el mismo alcance que en la era digital. Exactamente en este aspecto estriba la diferencia. Sin el uso de Internet y las nuevas tecnologías para hacer accesible y gratuita la información pública *on-line* no podríamos pensar en un gobierno abierto, tal como lo identificamos hoy día.

En términos prácticos, los progresos del gobierno abierto se logran con la puesta en marcha del portal institucional de acceso, publicación, vinculación e intercambio de datos ***data.australia.gov.au*** (Imagen 5). A diferencia de los casos anteriores estadounidense y británico, *data.gov* y *data.gov.uk*, la centralización de los datos oficiales en un único punto de acceso está en fase de prueba, por lo que aún no se puede determinar el impacto y las mejoras que su implantación pueda provocar.

Para mejorar el desarrollo de los servicios tecnológicos, el Gobierno australiano incluso ha puesto en marcha un concurso para aplicaciones informáticas de apertura y reutilización de los datos públicos, ***App My State***²⁹, dotado con un primer premio de 100.000 dólares australianos.

Imagen 5. Portal web Data Gov (AU)



Fuente: www.data.australia.gov.au [Consulta: 22 de noviembre de 2010]

29 *App My State*. Disponible en: <http://www.premier.vic.gov.au/app-my-state.html> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es también otro de los países que no solo se ha concienciado sobre la importancia y la necesidad de acceso a la información pública, sino que además ha puesto en marcha políticas específicas para ello. La principal referencia es el *NZGOAL-Government Open Access and Licensing Framework*, adoptado el 6 de agosto de 2010³⁰.

Los contenidos del marco han sido formulados en base a los resultados de previos proyectos políticos de adaptación digital del funcionamiento del Gobierno (tales como *Promoting Government Information and Data Re-use - Background Paper*, *The E-government Strategy*, *Digital Strategy*, *Digital Content* o *Digital Continuity Strategies*). Estos proyectos han contribuido previamente a la sensibilización del sector público estatal sobre la necesidad de acceso y apertura del Gobierno. Las iniciativas de *open data* y *open access* a destacar son:

Open Data Catalogue, cat.open.org.nz (Imagen 6). Es un catálogo en el que se intenta clasificar toda la información pública, vinculada con los demás portales gubernamentales, con el objetivo de revelar la información que está disponible y las licencias que protegen la misma.

Digital Content NZ, digital.nz³¹ (Imagen 6). Herramienta que tiene como propósito orientar en el uso de los contenidos digitales, sean datos públicos o privados, de tal manera que sean fáciles de encontrar, compartir y utilizar.

Government datasets on-line, data.govt.nz³² (Imagen 6), inspirada en las anteriores dos iniciativas, se ha creado como la única plataforma gubernamental destinada a publicar de manera centralizada los datos y que, además, sirva como punto principal en donde se puedan discutir y vincular los mismos.

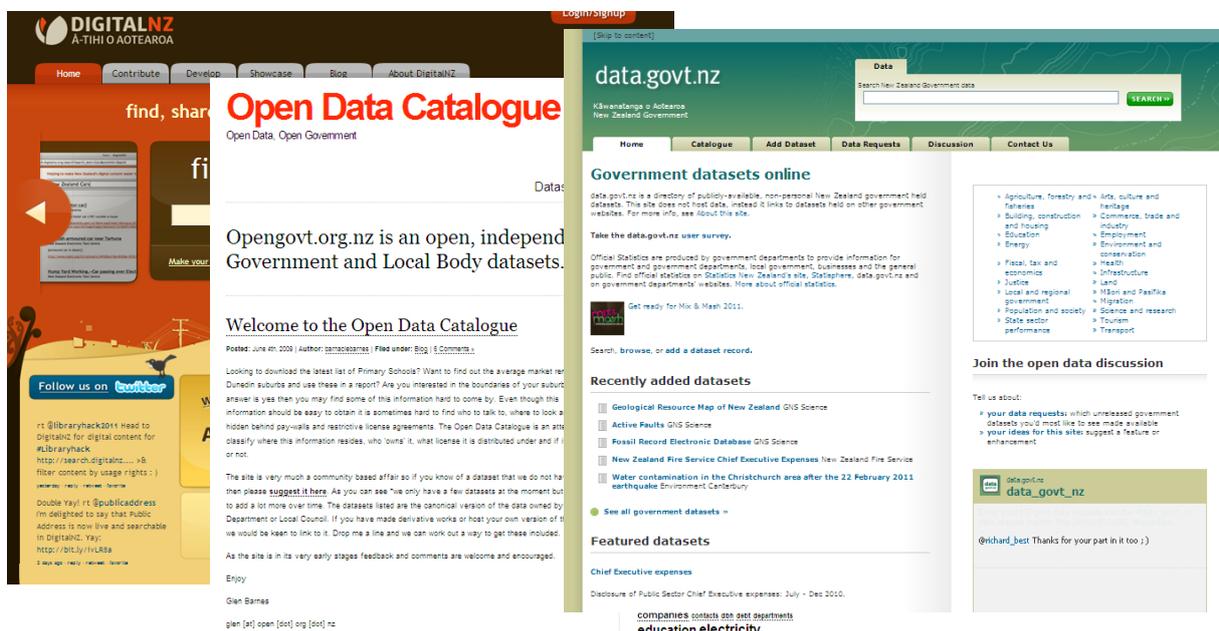
En el caso de Nueva Zelanda, el gobierno abierto resulta del impulso internacional del movimiento en sí. En general, los Gobiernos dirigen la mirada hacia las prácticas más representativas y que más éxito tienen entre la opinión pública. Sin duda, existen algunos instrumentos diferenciadores, pero se observan pautas similares en las estrategias.

30 Disponible en: <http://www.e.govt.nz/policy/nzgoal> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010]. Su propuesta consiste en que a través de un nuevo tipo de licencia mucho más abierta se consiga poner en práctica los principios de gobierno abierto. El plan de actuación estará centralizado en agencias especializadas encargadas de filtrar los datos públicos destinados a ser liberados y reutilizados.

31 Disponible en: <http://www.digitalnz.org/>. [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

32 Disponible en: <http://data.govt.nz/> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

Imagen 6. Portales web Digitalnz, Open Data Catalogue y Data Govt (NZ)



Fuente: www.digitalnz.org, http://cat.open.org.nz, www.data.govt.nz. [Fecha de acceso: 22 de enero de 2011]

4.2 Otros países

Finlandia

Desde el comienzo de los años noventa, Finlandia es uno de los países líderes en explorar y aprovechar las potencialidades de las nuevas tecnologías para renovar su economía y reformar el sector público (OCDE, 2004). Tanto es así que garantizar la igualdad de oportunidades para acceder a la información pública y facilitar el intercambio de datos se convirtieron de manera manifiesta en una prioridad del Gobierno mucho antes que en los casos anglosajones. Así, en 1999, se hizo público el *Act on the Openness of Government Activities* (621/1999)³³ que regulaba el derecho de acceso a los documentos públicos. La nueva normativa implicaba una reforma institucional interna para aumentar la transparencia en las actividades del Gobierno y poder mejorar las posibilidades de participar en el debate público. La reforma de apertura finesa preveía asimismo una mejor gestión de la información pública impulsada a través sistemas de registro y catalogación digitalizadas. Aunque la regulación recoge los principios de gobierno abierto muy cercanos a como los comprendemos actualmente, en 1999 el desarrollo tecnológico era aún incipiente y no ofrecía las

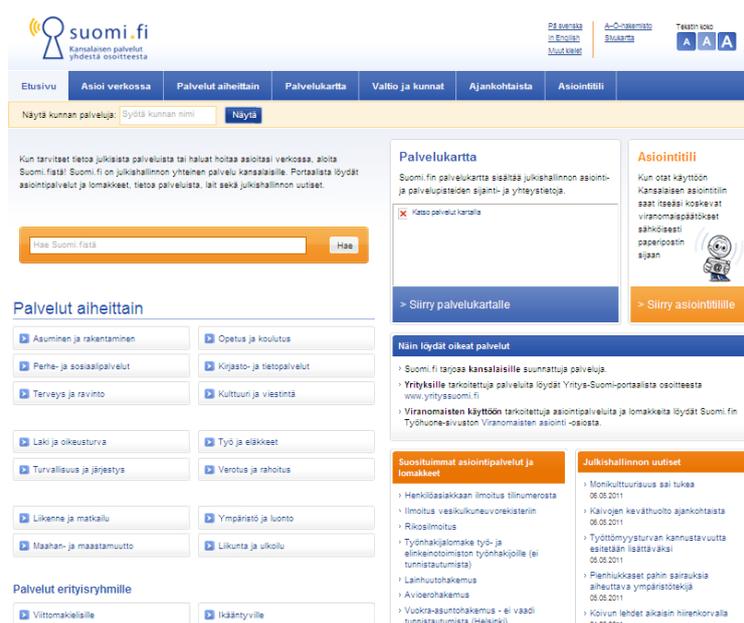
33 *Act on the Openness of Government Activities*. Disponible en: www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9990621.PDF [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

mismas posibilidades y oportunidades actuales. Tampoco había una iniciativa de publicación *on-line* de la información pública, aunque sí se destacaba y amparaba el registro digital y acceso tecnológico a los datos y documentos públicos.

El homólogo punto único de referencia de acceso a los datos públicos para los ciudadanos en el caso finés es **data.suomi.fi**, comprendido dentro del portal estatal **suomi.fi** (Imagen 7), que funciona como ventanilla única para todos los servicios electrónicos y acceso a los datos de las autoridades públicas.

Hare³⁴ es una de las iniciativas tecnológicas de apertura gubernamental más ambiciosas. Es una herramienta oficial, dirigida a servir a las autoridades y al servicio de información pública para los ciudadanos. Además, desde hace años, el Gobierno finés ha implantado plataformas institucionales de colaboración, participación y escucha activa, como **Otakantaa**³⁵ (*Share Your Views with Us*), que inicialmente se había impulsado por algunos ministerios, pero se ha expandido y adoptado con carácter permanente por parte de todos los ministerios en el año 2001 (Holkeri, 2001). Con propósitos parecidos, se creó también por parte del Gobierno finés la plataforma **Kansanvalta**.

Imagen 7. Portal web Suomi (FI)



Fuente: www.suomi.fi/suomi/[Consulta:[Consulta: 22 de noviembre de 2010]

- 34 **HARE**. Disponible en: <http://www.hare.vn.fi/> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010]. En la plataforma se registran y se puede consultar la información institucional relacionada con todos los ministerios, con el Congreso y el Senado (proyectos, comités consultivos, juntas, consejos, grupos de trabajo, gestión institucional, etc.) lo que hace más fácil supervisar y evaluar los proyectos ministeriales y políticos.
- 35 **Otakantaa**. Disponible en: <http://www.otakantaa.fi/> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

Este cambio en la estructura y funcionamiento del Gobierno finés no iba acompañado de una gran movilización ciudadana *on-line*. Por ello, siguiendo la dinámica de las demás estrategias de gobierno abierto, en el caso de Finlandia ha tenido gran éxito crear un concurso de ideas y nuevas aplicaciones que la Administración Pública podía adoptar para conseguir la apertura de los datos –***Apps for Democracy Finland***–, con un premio dotado con 13.000 euros. Este concurso logró incentivar la participación y colaboración de los ciudadanos para que éstos pudieran influir en la agenda política.

Grecia

El plan de gobierno abierto griego se propuso el 2 de noviembre de 2009 por parte del primer ministro en su web oficial³⁶, con la idea de crear un “gobierno del futuro”. Los valores y principios que se quieren impulsar a través de este nuevo rumbo son los de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La iniciativa se ha puesto en marcha para luchar contra los flujos de corrupción del sistema institucional griego, mejorando la calidad de las políticas y la colaboración con los ciudadanos.

El primer ministro griego, Giorgos Papandreu, adoptó tal iniciativa de apertura y transparencia como uno de los pilares fundamentales para combatir la situación de crisis económica y financiera. En sus declaraciones, se refiere al gobierno abierto como una apuesta para solucionar los problemas económicos del país, siendo indispensable asimismo para luchar contra la cultura del nepotismo y de la corrupción interna. De ahí que sea imprescindible aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para difundir y promover el diálogo entre los ciudadanos y el Gobierno (CNBC, 2009)³⁷.

Similar a las demás experiencias internacionales, la principal iniciativa visible del plan de actuación ha sido la puesta en marcha de un portal como ventanilla única para el Gobierno, ***opengov.gr*** (Imagen 8).

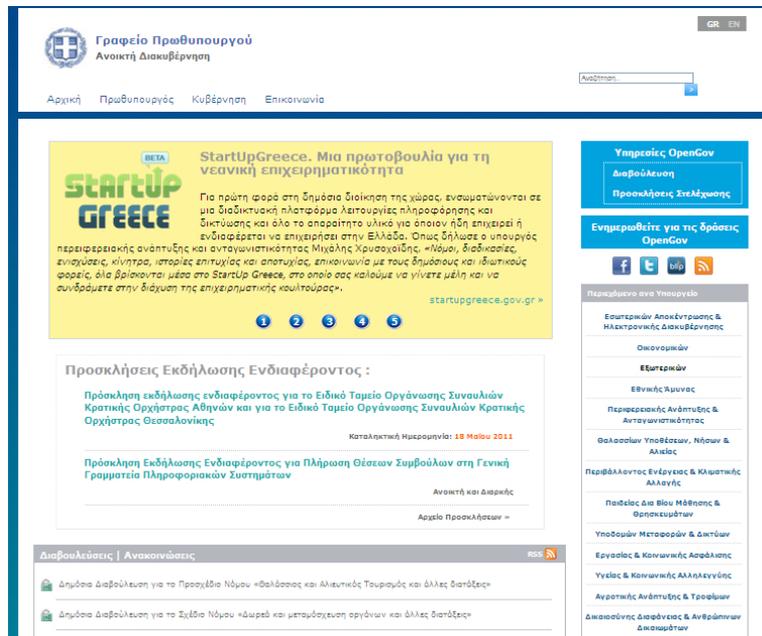
Un primer intento de apertura de datos por parte del Gobierno se da en la práctica a través de ***geodata.gov.gr***, que sirve como punto para centralizar y poner a disposición de los ciudadanos griegos los datos geoespaciales de los que dispone la Administración Pública.

Similar a la iniciativa australiana *App My State*, en el caso griego se promueve la participación ciudadana en las estrategias de rediseño institucional a través de

36 Disponible en: <http://www.primeminister.gr/> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

37 *Interview with George A. Papandreu on CNBC. Building Council of European Union, Brussels, 11 December 2009.* Disponible en: <http://www.papandreu.gr/papandreu/content/Document.aspx?d=6&rd=7739474&f=1724&rf=-1856302628&m=12723&rm=8956493&l=1> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

Imagen 8. Portal web Open Gov (GR)



Fuente: www.opengov.gr/home/ [Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2010]

labs.opengov.gr, que cuenta ya con un total de 78 propuestas. A diferencia de los otros casos observados, la participación de los ciudadanos griegos se realiza desde el momento inicial de la puesta en marcha de los diferentes puntos de apoyo para la vinculación de los datos y de la información.

Observamos que el caso griego de gobierno abierto es una iniciativa en línea con las experiencias anglosajonas. A primera vista, viene a seguir las mismas pautas, con la particularidad de que aún no se ha diseñado en este caso una estrategia detallada para el desarrollo de la iniciativa en el tiempo.

México

En el caso mexicano, el derecho a la información se encuentra fundamentado en el artículo 60 de la Constitución, en su versión reformada de 1977, el cual establece que “el derecho a la información será garantizada por el Estado”. No obstante, la polémica y el debate en torno a su regulación como derecho fundamental no se apaciguó hasta la transición democrática del año 2000. El clima de cambio del sistema autoritario priista fue el marco idóneo para avanzar hacia mayores garantías de transparencia y acceso a los documentos públicos del entramado institucional.

Entre los principales logros destacan la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) y el lanzamiento de los portales de transparencia para todos los Estados federales. El IFAI es el máximo órgano encargado de centralizar toda la labor de apertura de la información del Gobierno, promoviendo, en particular, una sensibilización de los ciudadanos hacia la nueva política y un amparo directo del derecho de acceso a la información.

Además, la ley de acceso a la información establecía la obligación de que todos los Estados del Gobierno federal promulgaran leyes estatales en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así, en el contexto mexicano actualmente rigen un total de 33 leyes de transparencia y acceso; una federal y las demás estatales (IFAI, 2007). En esta línea, se recoge la obligación de publicar y actualizar periódicamente en red toda la información relevante (presupuestos, remuneraciones, etc.) que se ubica conjuntamente y de manera uniforme en el **Portal de Obligaciones de Transparencia**³⁸ (Imagen 9), el equivalente de los portales *data* de los casos anglosajones.

Como iniciativas ciudadanas para promover el gobierno abierto destaca el Grupo Oaxaca³⁹, conformado por académicos, periodistas e intelectuales, que fue el principal impulsor del cambio en la mentalidad de secretismo de la política y la burocracia mexicanas. En este sentido, **Gobierno Abierto**⁴⁰ es otra iniciativa de la sociedad civil puesta en marcha para concienciar sobre la importancia de la transparencia en las gestiones del Gobierno a través del diálogo.

38 Portal de Obligaciones de Transparencia. Disponible en: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/> [Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2010].

39 Para mayor información: Escobedo, J.F. (2002): "El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Movilización de opinión pública en México". Sala de Prensa, n° 52, febrero 2003, año IV, vol. 2.

40 Gobierno Abierto. Disponible en: <http://www.mexicoabierto.org/index.html> [Fecha de acceso: 20 de noviembre de 2010].

Imagen 9. Portal web Obligaciones de Transparencia

Portal de Obligaciones de Transparencia
Administración Pública Federal

INICIO

Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Portal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental tiene como objetivo fortalecer la democratización del país; así como establecer una relación entre el gobierno y la sociedad basada en la rendición de cuentas. En cumplimiento de dicha ley, publicamos la información señalada en el Artículo 7 en lo relativo a obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

<p>I Estructura orgánica operativa</p> <p>En esta sección se presenta la estructura orgánica, básica, no básica y homólogos de las dependencias y entidades. Búsqueda por Institución</p>	<p>II Facultades</p> <p>En esta sección se presentan las facultades y atribuciones de las unidades administrativas de las dependencias y entidades. Búsqueda por APF Búsqueda por Institución</p>
<p>III Directorio</p> <p>En esta sección se presenta el directorio de los servidores públicos. Puede ser consultado por orden alfabético, por áreas y por una búsqueda avanzada. Búsqueda por APF Búsqueda por Institución</p>	<p>IV Remuneraciones</p> <p>En esta sección se presenta la remuneración mensual y el sistema de compensación aplicable a los servidores públicos y el personal contratado por honorarios, así como las plazas vacantes de las dependencias y entidades. Búsqueda por APF Búsqueda por Institución</p>
<p>V Unidad de enlace</p> <p>En esta sección se presentan los datos para contactar a la Unidad de Enlace (a la cual recibe las solicitudes de información), el responsable del sitio, los integrantes del comité de información y los servidores públicos</p>	<p>VI Metas y objetivos</p> <p>En esta sección se presentan las metas y objetivos de cada unidad administrativa, así como los avances físico-financieros del presupuesto asignado a las</p>

Fuente: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/> [Fecha de acceso: 22 de noviembre de 2010]

5

Gobierno abierto en España

España, al igual que el resto de países, se está adaptando a las nuevas demandas del gobierno abierto. Sin embargo, nuestras Administraciones han concentrado su mayor atención en la difusión de la información y en la tramitación de documentos –fases correspondientes al gobierno electrónico– y han descuidado las nuevas formas de inclusión de ciudadanos en la Administración que posibilita el uso de las TIC.

De una u otra forma, en los últimos diez años los diferentes Gobiernos en España han ido mostrando intentos de mejora en la vía del gobierno electrónico, primero, y del gobierno abierto, más tarde.

- Como ejemplo de **comunicación de Gobierno a Gobierno (G2G)** podemos referir la que tuvo lugar en el año 2005 por parte del Ministerio de Vivienda, que creó una herramienta compartida entre varias Administraciones para trabajar a través de Internet. En este sentido, el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal de 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, establece entre las Administraciones autonómicas y el Estado unos mecanismos de seguimiento y control respecto al cumplimiento de los objetivos, incluyendo, en su caso, la eventual implantación de sistemas informáticos y registro telemático que faciliten a las Administraciones implicadas una información actualizada del cumplimiento del Plan. La idea de que las Administraciones compartan documentos de trabajo es un factor clave en el avance hacia el gobierno abierto para ofrecer servicios centrados en el usuario, y por ello es preciso que los distintos departamentos y niveles gubernamentales intercambien antes la información, lo que, generalmente, va acompañado de un cambio organizativo y de un replanteamiento de los modos de trabajo ya establecidos.

- Como ejemplo de **comunicación de Gobierno a empresas (G2B)** cabría referirse a comunidades autónomas como Extremadura, Asturias o Andalucía que han dedicado durante los últimos años esfuerzos para permitir el uso del *software libre* en las Administraciones y entre los empleados públicos.
- Finalmente, como muestra de experiencia de **comunicación de Gobierno a ciudadano (G2C) y de ciudadano a Gobierno (C2G)** puede citarse la experiencia *Taller Web 1.0* llevada a cabo en Vitoria-Gasteiz en enero de 2006 y que consistió en “un espacio virtual y presencial de encuentro entre profesionales de las instituciones públicas, del mundo universitario y profesional y la ciudadanía en general, para que el intercambio de ideas y propuestas permita mejorar la presencia de las instituciones públicas en la red y avanzar en el trabajo colaborativo” (Chamorro, 2005).

El camino del gobierno abierto está todavía comenzando a andarse en España. No obstante, en los últimos años se percibe un deseo creciente de impulsarlo. Fruto de ello, han surgido iniciativas que, bien impulsadas por los propios ciudadanos, bien por las Administraciones, bien por otros agentes sociales, merecen ser referidas.

A continuación analizaremos algunas de las iniciativas más importantes en los tres niveles: estatal, autonómico y local.

5.1 Iniciativas estatales

Una de las iniciativas pioneras en España a nivel estatal del gobierno abierto fue el **Proyecto Aporta**⁴¹ (Imagen 10), lanzado en 2009 como el órgano que vela por el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por la OCDE en la Declaración de Seúl para el Futuro de la Economía en Internet⁴² en cuanto a la reutilización de la información del sector público. El proyecto tiene como objetivo facilitar la puesta a disposición de los datos elaborados y/o custodiados por las instituciones españolas. De esta forma, buscar incentivar la toma de conciencia sobre su importancia entre organismos públicos, ciudadanos y empresas.

Las líneas de actuación, para ello, se desarrollan a través de la organización de conferencias nacionales e internacionales, la creación de un catálogo de datos y la edición

41 Disponible en http://aporta.es/web/guest/descarga_manual2_aporta [Fecha de acceso: 23 de enero de 2011].

42 Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/28/40839436.pdf>. [Fecha de acceso: 23 de febrero de 2011].

Imagen 10. Portal web Proyecto Aporta



Fuente: <http://www.aporta.es/web/guest/index> [Fecha de acceso: 23 de enero de 2011]

y divulgación de materiales de formación que tienen como eje principal la reutilización de la información del sector público. La buena marcha del proyecto ha sido destacada a nivel internacional en un reciente informe de la OCDE⁴³ que señala algunos de los avances más significativos logrados hasta el momento en el sector de la reutilización de la información en España.

5.2 Iniciativas autonómicas

Los proyectos pioneros de gobierno abierto en el ámbito autonómico en España, tienen lugar en el País Vasco (Open Data e Irekia), Asturias (Datos de Asturias) y Cataluña (Dades Obertes).

43 OCDE (2010): Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT. The Case of Spain's Plan Avanza. Disponible en: <http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/Evaluacion-Seguimiento/Documents/Plan%20Avanza%20peer%20review%20draft%20Final%20Report%20July%2008.pdf> [Fecha de acceso: 23 de febrero].

En mayo de 2010, e inspirado en el *memorandum de Obama*, el gobierno vasco puso en marcha el proyecto **Open Data**, con el objetivo de hacer públicos los datos del gobierno autonómico en formato reutilizable. Es considerada, hasta la fecha, la experiencia más significativa en España de gobierno abierto.

En la presentación de su sitio web, **Irekia** (Imagen 11) se define como un “canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración a través de Internet” que se basa en los tres ejes principales del gobierno abierto –transparencia, participación y colaboración–. En el eje de la **transparencia**, a través de este portal web el ejecutivo de Euskadi pone a disposición de la ciudadanía “informaciones y datos en tiempo real sobre su actividad, actuaciones, decisiones, planes e intenciones”. En el eje de la **participación**, Irekia ofrece todas las actuaciones, leyes, decretos, medidas o decisiones que tome el Gobierno de Euskadi para ser debatidas por los ciudadanos, valoradas, criticadas y completadas. También el ciudadano podrá plantear sus propias propuestas, iniciativas o ideas para ser discutidas. Finalmente, en el eje de **colaboración**, en su misma presentación web, Irekia afirma que el Gobierno vasco “quiere colaborar con la ciudadanía, las empresas, las ONG y el resto de las Adminis-

Imagen 11. Portal web Irekia Gobierno Abierto



Fuente: <http://www.irekia.euskadi.net/> [Fecha de acceso: 23 de noviembre de 2010]

traciones vascas, aportando a todas ellas herramientas innovadoras y nuevos métodos de trabajo colaborativos”⁴⁴.

En esta misma línea, el sitio web de **Irekia ofrece a los ciudadanos** herramientas de trabajo colaborativo, *streaming* de actos, informaciones en tiempo real, la agenda diario, material audiovisual y multimedia, así como herramientas para comentar y compartir informaciones. Por su parte, **a los miembros de la Administración**, Irekia aporta material audiovisual a la carta, fototeca, videoteca y audioteca, una agenda interna por cada departamento, permite publicitar actos, la escucha activa en Internet, el asesoramiento 2.0, la moderación de comentarios, así como completar, etiquetar y mover por la red las informaciones que publiquen los departamentos. Finalmente, **para los medios de comunicación** Irekia ofrece *streaming* de actos en directo, material profesional en bruto y de alta calidad, fotos, recursos de televisión, cortes de radio, dosieres de prensa y comunicación, una agenda centralizada, hemeroteca, videoteca y fototeca.

Frente a estos retos, el mayor obstáculo al que se enfrenta Irekia es el de la homología de las aplicaciones informáticas que dificultan el trabajo en red y colaborativo entre instituciones. Le sigue el aprendizaje continuo sobre nuevos medios y cultura de trabajo en red: “en el día a día la ingente cantidad de trabajo no siempre permite a los gestores compartir la información [...] cuando hablamos de la brecha digital nos referimos también al hecho de que solo tenemos en mente los grandes titulares de las noticias, no las pequeñas informaciones que interesan al ciudadano” (De los Ríos, 2010).

Siguiendo una trayectoria similar, otras comunidades han iniciado proyectos y planes de apertura de datos en el mismo ámbito (Tabla 2).

Tabla 2. Proyectos de otras comunidades

Comunidad	Iniciativa	Acceso
Cataluña	Dades Obertes	http://dadesobertes.gencat.cat
Extremadura	Proyecto reutiliz@	http://www.extremadurareutiliza.es/
Isles Baleares	Open Data Islas Baleares	http://www.caib.es/caibdatafront/
Navarra	Open Data Navarra	http://opendata.navarra.es
Principado de Asturias	Datos de Asturias	http://risp.asturias.es

Fuente: elaboración propia

44 Disponible en sitio web: <http://www.irekia.euskadi.net/es/pages/2902-los-tres-pilares-irekia> [Fecha de acceso: 23 de noviembre de 2010].

5.3 Iniciativas locales

Algunos de los proyectos locales más interesantes de gobierno abierto son los desarrollados por los ayuntamientos de Gijón, Zaragoza⁴⁵ o Barcelona. Estas iniciativas integran en sus plataformas medios para difundir y consultar los datos públicos, así como consultar a la ciudadanía en relaciones con decisiones públicas concretas.

De todas las citadas nos referiremos a **Datos Abiertos** de Gijón (Imagen 12). El ayuntamiento de Gijón ha puesto en marcha un proyecto orientado al gobierno abierto, con el objetivo de desarrollar, mediante el uso de las nuevas tecnologías y de Internet, los valores de transparencia, participación ciudadana, servicio y eficiencia. Una de sus primeras medidas fue la creación de un catálogo de datos donde proporcionar información específica sobre los “datos que pueden ser reutilizados, como es la licencia y términos de uso, fechas de creación, procedencia, etc.”. Asimismo, se han diseñado aplicaciones piloto en pruebas destinadas a alcanzar una mayor participación ciudadana, por ejemplo, la aplicación de consulta ciudadana sobre los datos que se deberían publicar.

Imagen 12. Portal web Datos Abiertos de Gijón



Fuente: <http://datos.gijon.es/> [Fecha de acceso: 23 de enero de 2011]

45 Disponible en: <http://www.zaragoza.es/ciudad/risp/> [Fecha de acceso: 26 de enero de 2011].

5.4 Iniciativas por parte de la sociedad civil

Las iniciativas locales y autonómicas de apertura de datos son necesarias para materializar la estrategia del gobierno abierto, sin embargo, al hablar de gobierno abierto no debemos olvidar o ignorar la participación y colaboración por parte de la sociedad civil. El referente lo marca la asociación Pro Bono Público, que tiene como principal objetivo la acción social de “ayudar a la promoción y la difusión de estándares, datos y plataformas tecnológicas abiertas entre las instituciones públicas”⁴⁶. Con el lanzamiento del concurso **Desafío Abredatos** (Imagen 13) ha sido pionera en la red en España en intentar concienciar a la Administración y a la sociedad de la importancia y necesidad de una legislación detallada sobre la apertura de datos.

¿Dónde van mis impuestos? (Imagen 13) es otra iniciativa puesta en marcha por Pro Bono Público a través de la cual se pretende ofrecer una explicación sencilla y de fácil comparación de cómo se gasta el Estado los impuestos recibidos. Esta aplicación viene a ser la versión española de la web británica vista en el apartado anterior, *Where Does My Money Go?* (Open Knowledge Foundation).

Imagen 13. Portal web Desafío Abredatos 2010 y ¿Dónde van mis impuestos?

Fuente: www.abredatos.es/ y <http://dondevanmisimpuestos.es/#/focus=TOTAL&year=2011&view=uk-bubble-chart> [Fecha de acceso: 16 de enero de 2011]

46 Disponible en <http://blog.probp.org/que-es/> [Fecha de acceso: 23 de enero de 2011].

Desde la sociedad civil también, la Fundación CTIC ha creado la plataforma de **Open Data**⁴⁷ con el mismo objetivo de ayudar a las Administraciones y los organismos públicos en la maximización de la reutilización de la información y los datos públicos, y la Coalición Proacceso por su parte promueve la adopción e implementación de normativa específica que regule el acceso a la información pública en España.

Por otra parte, para la labor de motivar y ofrecer propuestas de plataformas más sencillas y fáciles de participación para los ciudadanos y apertura de datos han sido objetivos de otros proyectos. **Corrupcioncero.com** es otro de los proyectos, aún en su versión de pruebas, que busca movilizar a la ciudadanía en la toma de conciencia de la importancia y el fundamental papel que desempeña en la organización y las decisiones públicas. En concreto, su objetivo es hacer públicas las informaciones y datos sobre la corrupción política de España (Imagen 14).

Imagen 14. Portal web Corrupción Cero



Fuente: <http://www.corrupcioncero.com/> [Fecha de acceso 26 de enero de 2011]

47 Disponible en: datos.fundacionctic.org

Otra plataforma para fomentar la participación ciudadana y de creación de comunidades virtuales colectivas a favor de la apertura e intercambio de datos es la web de *El precio de la gasolina*. Se trata de una herramienta civil a través de la cual se puede consultar gratuitamente cuáles son las gasolineras más económicas de la ciudad, así como intercambiar la información sobre los precios y ver dónde es más económico llenar los depósitos de gasolina⁴⁸.

Los valencianos por su parte se han comprometido con la necesidad de cambio de mentalidad en la manera de gobernar de las instituciones públicas a través la iniciativa de *Govern obert-gobierno abierto*⁴⁹. Sus pasos se centran en buscar la transparencia y motivar a los ciudadanos a tomar el relevo de poder, en activar a los ciudadanos para que dejen de tener un papel pasivo e implicarles más en las decisiones y actuaciones de los Gobiernos.

48 Disponible en: www.elpreciodelagasolina.es [Fecha de acceso: 26 de enero de 2011].

49 Disponible en: <http://governobertc.wordpress.com/que-es/> [Fecha de acceso: 26 de enero de 2011].

Transparencia, el camino a seguir

En los ámbitos nacionales, las políticas y leyes de transparencia para el acceso a la información han significado los primeros pasos en la apertura de los Gobiernos, por lo que adquieren cada vez más peso en las agendas gubernamentales. En esta línea, el propósito del presente apartado es realizar un análisis en torno al tratamiento y la regulación de la transparencia en el contexto europeo que aporte y contribuya al debate sobre el proceso de apertura de los Gobiernos.

6.1 El concepto y sus implicaciones

El valor instrumental de la transparencia para la consolidación del sistema democrático se ha asentado en la literatura (Stiglitz, 2002; Bhatnagar, 2003; Fenster, 2006; Piotrowski, 2009; Hollyer *et al.*, 2010) y en las agendas de los organismos internacionales (OCDE, Transparency International). Desde el comienzo del Estado liberal se ha considerado que la transparencia, la libertad y el acceso a la información pública conforman uno de los requisitos esenciales del funcionamiento de la democracia, hasta el punto de identificar la transparencia como un sinónimo de democracia (Hollyer *et al.*, 2010). Los autores del liberalismo clásico, Locke, Mill, Bentham y Rousseau entre otros, fueron los primeros en destacar la importancia de la libertad de información para el ciudadano, ya que en ello estriba la salud del Gobierno y el sistema político (Stiglitz, 1999; Fenster, 2006)⁵⁰.

50 En particular, Bentham conecta el acceso y la publicidad de la información con la relación de cercanía entre el Estado y la ciudadanía, y con el factor positivo que incrementa la confianza en el Gobierno. Y Rawls, en su teoría de la justicia, entiende que la información es una condición necesaria para una sociedad más justa, dado que permite que los ciudadanos puedan elegir de una manera más racional si están mejor informados (Fenster, 2006).

Es más, con el paso del tiempo la transparencia se ha cimentado como norma en el contexto internacional. Tanto desde un punto de vista teórico como práctico, la transparencia se ha descrito como una condición necesaria para la calidad del Gobierno y la gobernanza (Kaufmann *et al.*, 2002; Fenster, 2006; Islam, 2006; Coglianesi, 2009; Bauhr y Naghmeh, 2010). En este sentido, la necesidad de una mayor transparencia va más allá de los valores políticos democráticos y es percibida como un ingrediente imprescindible también desde un punto de vista económico, para la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados (Stiglitz, 2002; Islam, 2006; Lang y Maffett, 2010).

Los beneficios de la transparencia son múltiples. Entre ellos podemos destacar su contribución a la mejora de la eficiencia en el uso de los fondos públicos, a la cultura de la excelencia en la gestión pública, y a la sostenibilidad de las políticas sociales mediante una gestión más racional del gasto. Sin embargo, pese a las limitaciones asociadas a la seguridad nacional, la privacidad o la confidencialidad de datos, el problema aparece cuando un Gobierno se niega a divulgar información que no requiere protección (Stiglitz, 2002).

¿Qué entendemos por “transparencia” en el modelo de gobierno abierto? El **concepto de transparencia** es controvertido y confuso, difícilmente consensuado (Hood y Held, 2006; Fenster, 2006; Coglianesi, 2009; Hollyer *et al.*, 2010).

Desde el enfoque del gobierno abierto, el concepto de transparencia concentra los siguientes aspectos:

- a. El uso de los datos (¿qué?).
- b. Los procesos de adopción de las políticas públicas (¿cómo?).
- c. La racionalidad de las decisiones y acciones políticas del Gobierno (¿por qué?).

Se trata de una transparencia de dos tipos: proactiva y reactiva. La *transparencia reactiva* implica que, sabiendo los contenidos de los documentos que ya existen, el ciudadano pueda acceder y consultarlos libremente. Conlleva el derecho de poder solicitar a las instituciones públicas toda la información y recibir una respuesta positiva por parte de estas. La *transparencia proactiva* se centra en la obligación de publicación y divulgación activa de información sobre la actividad gubernamental a través de las nuevas tecnologías, de tal manera que se permita supervisar el funcionamiento interno o el desempeño de una organización gubernamental. Implicaría la existencia de un sistema de prestación voluntaria de información fácil, gratuita y adecuada, facilitando que los procedimientos, estructuras y procesos estén disponi-

bles para su valoración (Jiménez, 2009; Cotino, 2007). Estos dos aspectos son interdependientes entre sí.

En su acepción inicial, por las influencias anglosajonas, el *gobierno abierto* se ha vinculado y relacionado directamente con *Freedom Of Information-FOI*. Dicho concepto se retomó en Europa como “acceso a la información”, que hace referencia al derecho de solicitar y recibir información sobre las actuaciones públicas.

El fenómeno de la transparencia y del acceso a la información se ha plasmado en los tiempos recientes en los que predomina la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Tanto es así que se observa un aumento de la apatía política en cuanto a la participación de la ciudadanía. En semejante situación, los organismos internacionales han llamado la atención de manera progresiva sobre la preocupante situación de la cantidad y calidad de la información pública a la que los ciudadanos tienen acceso. Incluso se están promoviendo de manera intensa la adopción de leyes que protejan este derecho en todo el mundo (OCDE, Banco Mundial, Transparency International). Las normas, convenios e iniciativas conjuntas han contribuido a la importancia que la transparencia ha ido cobrando.

El principio de transparencia y el acceso a la información pública se debe garantizar en condiciones de igualdad, bajo el amparo de una clara y detallada regulación. La normativa de referencia para ello en casi todos los países es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (FOIA, en inglés). De ahí que para analizar la actual situación legislativa de la transparencia en el ámbito internacional recurramos a este tipo de ley como referente.

6.2 Tendencias en la UE

Con una cierta inercia, los Gobiernos ya se están transformando debido a los cambios producidos por la introducción del concepto de transparencia. En el contexto europeo, la idea jurídico-política de la transparencia y el acceso a la información pública ha emergido con fuerza (Cotino, 2007; Grigorescu, 2002). En particular, su entrada en la legislación de la UE se produjo con el Tratado de Maastricht (1992) en la declaración nº 17 sobre el derecho de acceso a la información. El siguiente paso se dio con la Convención de Aarhus en 1998, que contemplaba dos aspectos fundamentales: el derecho de acceso de los ciudadanos en materia ambiental y la obligación de las autoridades públicas de su difusión. En esta línea, desde el Consejo Europeo se han desarrollado recomendaciones para los Gobiernos (por ejemplo, la de 2002 sobre

acceso a documentos oficiales). El compromiso con la necesidad de reconocer el derecho de acceso a la información pública obtiene su garantía el 6 de junio de 2009 a través del Convenio del Consejo de Europa sobre el Derecho de Acceso a la Información (*Council of Europe Convention on Access to Official Documents*)⁵¹. El convenio establece unos requisitos mínimos que todo Estado miembro debería cumplir para garantizar ese derecho.

Uno de los elementos distintivos de un Estado abierto lo determina fundamentalmente la presencia de una ley de transparencia en el sistema jurídico del país (Islam, 2006) que garantiza el derecho de acceso a la información sobre las actividades de las instituciones públicas y establece las modalidades en las que los ciudadanos y los demás actores pueden obtenerla. Por ello se considera que los países con una ley de transparencia son más propicios a ser más abiertos al haber dado el paso de la regularización.

Desde esta perspectiva legislativa, Suecia (1766) ha sido la pionera en este campo en todo el mundo a través de la aprobación de *Freedom-of-Press and the Right-of-Access to Public Records Act* (Libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos públicos). Casi 200 años más tarde, ha sido seguida por el impulso de otros muchos países hacia la apertura y transparencia de la información pública (Špaček, 2007). A pesar de este empuje inicial, la adopción de la ley en otros países del entorno ha sido mucho más lenta de lo que se podía esperar (Finlandia: 1951, Dinamarca: 1970, y Países Bajos: 1978). Francia (1978), a su vez, es coincidente en el tiempo con la “ola anglosajona” (EE UU: 1996; Australia, Nueva Zelanda y Canadá: 1982) de aprobación de la ley de transparencia y acceso, promovida a partir de la consolidación del proceso de democratización generado tras el final de la Segunda Guerra Mundial.

Pese a la existencia de oleadas previas de regulación del derecho de acceso a la información, el gran impulso se ha producido al comienzo de los años noventa. De los actuales miembros de la UE, un 89% tienen regulado el derecho de acceso y la publicidad de la información, salvo España, Chipre y Malta (Tabla 3).

Un 63% de los países de la UE aprobó su ley de transparencia y acceso a la información pública después de los años noventa y el 88% de las leyes se han reformado, o adoptado, en la última década (2000-2010). Esta reciente oleada se asocia, en primer lugar, con las transiciones democráticas del Este de Europa, resultado en parte de los

51 Disponible en: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CM=1&CL=ENG> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

Tabla 3. Leyes de transparencia en el marco UE-27

		Aprobada	Reforma
Alemania		2005	-
Austria		1987	2005
Bélgica		1994	2000
Bulgaria		2000	-
Chipre		-	-
Chequia		1999	2006
Dinamarca		1970	2006
Eslovaquia		2000	2010
Eslovenia		2003	2005
España		-	-
Estonia		2000	2009
Finlandia		1951	2000
Francia		1978	2010
Grecia		1986	1999
Hungría		1992	2005
Irlanda		1997	2005
Italia		1990	2005
Letonia		1998	2006
Lituania		2000	2005
Luxemburgo		2010	-
Malta		-	-
Países Bajos		1978	2009
Polonia		2001	-
Portugal		1993	1999
Reino Unido		2000	-
Rumanía		2001	2007
Suecia		1766	1976

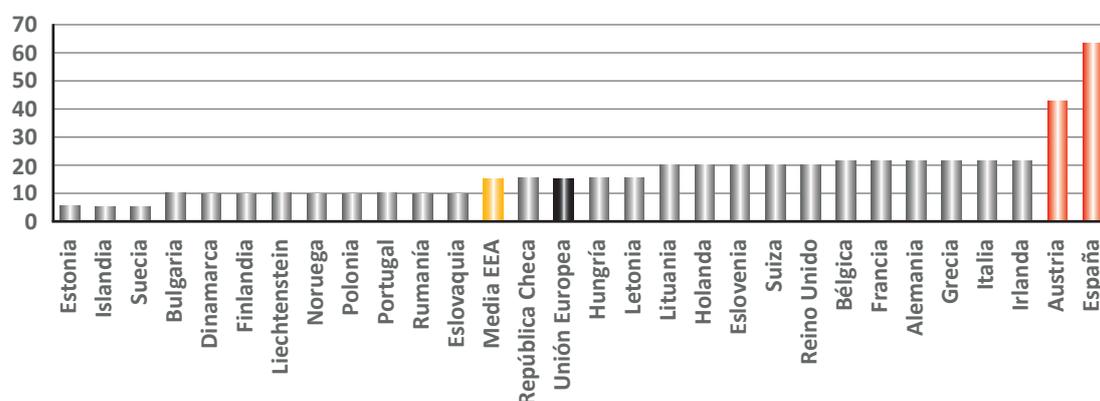
Fuente: elaboración propia a partir de Vleugels (2010)

cumplimientos mínimos para la integración en la UE (República Checa: 1999; Estonia, Lituania, Eslovaquia y Bulgaria: 2000; Polonia y Rumanía: 2001; Eslovenia: 2003).

Las regulaciones más recientes de la transparencia se han visto beneficiadas por la implementación y desarrollo de las normas precedentes en otros países. Así, el alcance del régimen jurídico se ha ampliado cada vez más, por ejemplo Eslovaquia aplica la ley a todos los organismos que se benefician de los fondos públicos. Además, el plazo de respuesta a las solicitudes y entrega de la información se ha ido acortando desde el máximo de un mes (Francia) hasta una media de 15 días, y unos plazos sorprendentemente cortos en el caso de Estonia, Islandia o Suecia (Gráfico 3).

No obstante, pese a los importantes avances normativos, es imprescindible que este rumbo se complemente con una vertiente de desarrollo de infraestructura tecnológica. En este sentido, desde la Comisión Europea se han puesto las bases a través del plan de *Agenda Digital Europea* (2009) que se fijan objetivos como facilitar el acceso a los servicios y contenidos digitales, garantizar la neutralidad en internet, aumentar la velocidad de la banda, etc. Estos cambios son fundamentales de cara a la confluencia del desarrollo normativo del acceso a la información y su implantación a través de las nuevas tecnologías.

Gráfico 3. Plazo para respuesta pública en las leyes de acceso a la información en Europa (días hábiles)



Fuente: Access-Info Europe (2011)

6.3 La realidad española. La futura ley de transparencia y acceso a la información pública

¿Cuál es el actual estado de la transparencia en el contexto español? Según el último informe de Transparencia Internacional⁵², España está en el lugar treinta en los niveles de transparencia. El 87% de los países mejor posicionados⁵³ cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información.

Desde la aprobación de la Constitución Española, el derecho de libertad de información remite a la regulación de la ley (art. 20 y 105b CE, 1978). La Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regula el derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos administrativos (art. 37) y contiene algunas provisiones comparables con una ley específica de acceso y publicación de la información. No obstante, resulta limitada, ya que únicamente se aplica a las autoridades administrativas e impide el acceso a la información sobre las actuaciones del Gobierno estatal o de los Gobiernos autonómicos.

Recientemente, en la normativa y práctica administrativa española se ha impulsado la obligación de las instituciones de publicar y permitir el acceso a los ciudadanos a la información pública. La incorporación de las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE a través de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, se recoge el derecho de acceso a la información ambiental, con un plazo máximo de un mes. Pero se excluyen de esta obligación las funciones legislativas o judiciales.

En esta misma línea, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, establece el régimen jurídico para que los ciudadanos puedan realizar trámites administrativos utilizando los medios electrónicos y, además, obliga a las Administraciones a facilitar los servicios públicos vía digital.

Estrechamente ligada al acceso a la información pública se sitúa la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público. A finales

52 Disponible en: [http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/INFORME_COMPLETO_DEL_IPC_2010_\(EN_INGLES\).pdf](http://www.transparencia.org.es/INDICE%20DE%20PERCEPCION%202010/INFORME_COMPLETO_DEL_IPC_2010_(EN_INGLES).pdf) [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

53 A pesar de las críticas que estos índices han recibido (Andersson y Heywood, 2009; Hoyland *et al.*, 2009), han contribuido de manera significativa a las investigaciones en ciencia política y siguen teniendo una gran influencia tanto en el ámbito académico como en el institucional-político. Además, la información que cada una de las fuentes de datos proporciona es complementaria.

del 2010 se ha hecho público para consulta ciudadana⁵⁴ el borrador del Real Decreto que la desarrolla, aunque no modifica el régimen aplicable al acceso a la información pública, solo su reutilización. No obstante, esta normativa es significativa, dado que la rápida adaptación de nuestro país a las políticas comunitarias de reutilización de datos públicos ha situado a España entre los países de vanguardia en este ámbito.

Este contexto representa así un marco idóneo para el debate fomentado en la sociedad española. Pese a los importantes avances legislativos, la regulación existente en este ámbito sigue siendo insuficiente. El principio de transparencia y el acceso como derecho individual de los españoles es un concepto aún pendiente de desarrollar y concretar. Desafortunadamente, España es uno de los tres países europeos (junto con Chipre y Malta) sin regulación específica que garantice de forma eficaz el derecho de acceso y el principio de transparencia en la actividad gubernamental, de tal manera que se pueda promover una participación más activa del ciudadano.

Principalmente, la emergencia de una normativa se ha visto condicionada por barreras culturales, económicas y jurídicas. Es evidente que España tiene que dar pasos decisivos en el ámbito de la transparencia para un efectivo cumplimiento de los pactos y normas internacionales sobre las garantías que amparan el derecho a la información. El principal paso está previsto con la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso de los Ciudadanos a la Información Pública, cuyo anteproyecto ya han dado a conocer los medios de comunicación.

En la futura ley española sería recomendable tener en cuenta las experiencias de las mejores prácticas internacionales. Ello permitiría ajustar el grado de exigencia a los estándares internacionales. Para que la normativa se pueda sustentar en el tiempo resulta crucial que regule algunos aspectos clave:

- Amparar el derecho de acceso a la información pública como un **derecho fundamental** en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos españoles. Según una reciente encuesta de Access-Info Europe, un 99% de los ciudadanos consultados consideran que este derecho de acceso a la información pública debería ser regulado como un derecho fundamental (Access-Info Europe, 2011).
- **Obligación** de publicación e información mediante el uso de las **nuevas tecnologías**. Más allá de regular y adaptar los procedimientos, es imprescindible que la nueva regulación implique una obligación de abrir la información pública

54 http://www.mityc.es/dgdsi/es-ES/participacion_publica/Paginas/index.aspx [Fecha de acceso: 18 de enero de 2011].

a través de su publicación en Internet. La automatización y el acceso en línea es un paso esencial para asegurar la consolidación de la política de gobierno abierto.

- Para erradicar la opacidad en las actividades gubernamentales y fomentar la transparencia es necesario que la nueva regulación no quede restringida solamente a determinados niveles de la Administración Pública, sino que sea un imperativo **también para los poderes judiciales y legislativos y los ámbitos regional y local**.
- Lo anterior no es incompatible con la existencia de límites en la publicación de la información pública. Es más, delimitar y plantear **excepciones** es fundamental para mantener la seguridad y privacidad en determinado tipo de información.
- Establecer un **cumplimiento mínimo de transparencia y publicación** de obligatorio cumplimiento es otra de las recomendaciones para la futura ley de transparencia española.
- En relación con esto, la nueva ley debería impulsar un régimen de **amonestaciones o sanciones administrativas** para los incumplimientos.
- El derecho de acceso debería ser amparado por un **organismo independiente** que vele por el efectivo cumplimiento del derecho de acceso a la información y que gestione e intermedie los cambios institucionales que la nueva regulación conlleva. Varios países europeos, como Francia, Alemania, Irlanda y Reino Unido, cuentan con un órgano público para proteger y vigilar el amparo del derecho de acceso a la información y promover una cultura de transparencia.
- La publicación de los datos tiene que ser **gratuita**, de tal manera que se garantice la igualdad de condiciones en el acceso a los datos por la vía digital.
- El **plazo** de respuesta a las solicitudes de información sería recomendable que se ajustase a la media europea de **15 días** para ofrecer respuesta por parte de la Administración⁵⁵.

55 En esta línea se han pronunciado los ciudadanos también en la encuesta sobre el borrador de la ley española de transparencia y acceso de los ciudadanos a la información pública, elaborada por Access-Info Europe y publicada el 17 de enero de 2011. El 48% de los encuestados considera que el plazo de respuesta a las solicitudes debería ser de 15 días. Disponible en: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/Consulta_publica_sobre_borrador_ley.pdf [Fecha de acceso: 18 de enero de 2011].

- Por el momento, en la legislación española no se regularizan las formalidades necesarias para solicitar la información, en concreto las **herramientas y aplicaciones** de las que los ciudadanos pueden hacer uso en el procedimiento de acceso a los datos. Su especificación contribuiría a una mayor claridad.
- Estipular la **obligación de motivar** en caso de denegaciones de acceso a la información sería otro de los puntos recomendables. Se trataría de poder restringir el alcance del llamado “silencio administrativo”, para evitar los problemas que puede generar en el sistema jurídico español.

7

Nuevas perspectivas

7.1 Balance

La modernización de la Administración Pública para una mejor eficiencia, transparencia y participación ciudadana en la toma de decisiones ha sido una de las preocupaciones permanentes en los Gobiernos. Sin embargo, la apertura y transparencia son conceptos cada vez más atractivos, especialmente en estos momentos de crisis económica y financiera internacional. Por ello se han incluido con gran fuerza como mensaje político para los ciudadanos (Obama, Gordon Brown, Papandreu).

El análisis comparativo de las trayectorias de gobierno abierto ha puesto de relieve que muchos países habían realizado políticas de este tipo antes de 2009. Previamente, se diseñaron planes de apertura y las organizaciones internacionales realizaron análisis y estudios de evaluación (OCDE, 2005a y 2005b). En todos ellos se anticipaba la apertura y transparencia del Gobierno como una necesidad para la modernización de la Administración y el fortalecimiento del sistema democrático. No obstante, los Gobiernos anglosajones estudiados (EE UU, Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda) son los claros referentes del movimiento de gobierno abierto. Tanto es así que se identifica con el primer discurso de Obama. El surgimiento de las demás iniciativas internacionales se guía por el patrón establecido por el nuevo Gobierno estadounidense. Hasta ese momento ningún país había propuesto diseñar un modelo específico de gobierno abierto.

En las experiencias internacionales de gobierno abierto su implantación ha conjugado la labor de tres actores principales: sociedad civil, empleados públicos y líderes políticos. Gran parte del impulso de la iniciativa se realizó por parte de la sociedad civil a través de informes independientes redactados por organismos no guberna-

mentales o la creación de plataformas tecnológicas que sirvieron de guías para su desarrollo. Los técnicos y empleados públicos, con el apoyo de los recursos adecuados, aportaron su compromiso y cualificación. Por último, el liderazgo político también ha resultado imprescindible para lograr su implementación.

Las iniciativas desarrolladas marcan unas pautas comunes que pueden servir de guía pero no representan un modelo perfecto ni garantizan su éxito. No obstante, el corto plazo desde la implantación efectiva de estas iniciativas limita la posibilidad de observar su viabilidad y sostenibilidad en el tiempo, así como apreciar los resultados de su aplicación real. Otro de los inconvenientes se centra en que hasta el momento todas las iniciativas se han focalizado en una modernización estática, centrada en la publicación de la información. El siguiente paso consiste en establecer estrategias de interoperabilidad y procesamiento de los datos ya disponibles. Entre las limitaciones de las iniciativas desarrolladas se encuentra el hecho de que su adopción y puesta en marcha no es obligatoria, sino una recomendación. Ninguno de los casos estudiados tiene medidas de obligatorio cumplimiento para el gobierno abierto.

7.2 Recomendaciones

Para que se produzcan las condiciones óptimas para implantar una política de gobierno abierto, se necesitará principalmente contar con un marco regulatorio adecuado, unos costes de implantación sostenibles y una sociedad de la información desarrollada.

A continuación se enumeran algunas de las recomendaciones para el caso de España, aplicables también a otros países que tengan previstos pasos en esta dirección.

1. **Fuerte liderazgo.** Las experiencias internacionales han mostrado que en la mayoría de los casos las iniciativas se han basado en un fuerte liderazgo que coordine, promueva y sustente la política de apertura de las actividades y decisiones del Gobierno.
2. **Estrategia de actuación.** Dado que el gobierno abierto requiere de una acción política decidida, se precisa el diseño de un plan estratégico para su implantación efectiva. Los contenidos del proyecto tienen que contemplar, distribuir y equilibrar las acciones necesarias para la implantación de la estrategia.

3. **Marco normativo.** Si bien está adoptada legislación relacionada con el ámbito de acceso a la información pública y el uso de los medios tecnológicos por parte de las Administraciones Públicas (Directiva 2003/98/CE, Ley 11/2007, Ley 37/2007), esta no permite alcanzar un grado óptimo de satisfacción de los valores de transparencia y acceso a la información pública, pilares del gobierno abierto. Por ello es necesaria una regulación más ambiciosa del derecho de acceso a la información pública.
4. **Balance económico, político y social.** La recomendación se basa en una doble vertiente. Desde la perspectiva económica consiste en realizar una valoración de los costes y ahorros, así como de la posibilidad de creación de nuevos beneficios que la adopción de la estrategia política significaría. Para ello es conveniente realizar un análisis detallado que muestre su sostenibilidad y las ventajas de una mayor eficacia y eficiencia del sistema. Con respecto a la perspectiva político-social, a pesar de los costes iniciales que la puesta en marcha pueda suponer, una adecuada inversión en este ámbito compensaría con importantes dividendos en forma de mayor confianza de la ciudadanía y de fortalecimiento democrático. Junto a ello, se produciría una mejora en la calidad de los servicios públicos, así como en la eficacia y eficiencia de la gestión pública.
5. **Espíritu y cultura de transparencia.** El Gobierno necesita comprometerse, no solamente legalmente, con la creación de una cultura y espíritu de transparencia, tanto internamente en la Administración como también en su relación con los ciudadanos. Siguiendo los antecedentes de las políticas de otros países, el paso más simbólico y significativo sería realizar una declaración o directiva en la que se exprese públicamente el firme compromiso con la transformación en un Gobierno más transparente y abierto, que marque el comienzo de una nueva etapa.
6. Establecer el **derecho de acceso universal a Internet** como un derecho fundamental. Aunque por el momento, las experiencias estudiadas no lo han implantado, sí se ha planteado la adopción y regulación del derecho. Esto resulta clave para motivar y apoyar una transformación de calado, así como para la sostenibilidad de la estrategia de gobierno abierto.
7. **Único punto de acceso.** La creación de un único punto de acceso en línea para el gobierno abierto donde se publiquen los datos públicos con unos estándares establecidos facilitará la lectura mecánica, la interrelación con otra información y su reutilización.

8. **Estandarización en los datos *on-line*.** Establecer patrones comunes en la utilización de la información pública en línea para que se definan criterios generales para el tratamiento, consulta y gestión de los datos de forma casi automatizada.
9. **Organismo independiente.** Creación de una agencia u oficina de gobierno abierto que centralice, coordine y evalúe la implementación de esta política en todas sus vertientes.
10. **Difusión.** Las iniciativas de gobierno abierto solo serán útiles si se difunden a la ciudadanía y dentro de la propia Administración. Es necesario dar a conocer las acciones realizadas y las posibilidades que se abren bajo este nuevo paradigma de actuación de los poderes públicos. La comunicación debe ser transversal. Compete, por otra parte, también a los medios de comunicación, en su papel de intermediarios y catalizadores del proceso informativo.

Las recomendaciones son interdependientes entre sí, aunque se puede optar por la adopción parcial de las mismas. No obstante, se ha observado que son imprescindibles para realizar un cambio de mentalidad. Las pautas propuestas sirven para establecer un marco político que cree confianza para que se aproveche la capacidad que el desarrollo tecnológico potencia.

Referencias

- Access-Info Europe (2011): Documento: http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Spain/Consulta_publica_sobre_borrador_ley.pdf [Fecha de acceso: 18 de enero de 2011].
- Andersson, S. y Heywood, P.M. (2009): *The Politics of Perception: Use and Abuse of Transparency International's Approach to Measuring Corruption*. Political Studies, Volume 57, Number 4, December, pp. 746-767(22).
- Australian Government (2009): *Governance Stream at the 2020 Summit*. Documento: <http://www.australia2020.gov.au/response/index.cfm> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- Australian Government (2010): *Engage: Getting on with Government 2.0. Report of the Government 2.0 Taskforce*. Documento: <http://www.alrc.gov.au/sites/default/files/pdfs/publications/ALRC77.pdf>. [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- Australian Law Reform Commission (1995): *Open government: a review of the federal Freedom of Information Act 1982*, ALRC 77. Canberra: Commonwealth Information Services.
- Bauhr, M. y Naghmeh, N. (2010): *Transparency and Its Discontents. How IO Transparency Influences Domestic Resistance to Government Reforms*. The quality of Government Institute. University of Gothenburg.
- Beetham, D. y Boyle, K. (1996): *Cuestiones sobre la democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. Madrid: UNESCO.
- Bhatnagar, S. (2003): *E-government and access to information*. In Global Corruption Report 2003, Transparency International, pp. 24-32.
- Casa Blanca (2009): *Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto*.
- CNBC (2009): Interview with George A. Papandreou on CNBC. Building Council of European Union, Brussels, 11 December 2009. Documento: <http://www.papandreou.gr/papandreou/content/Document.aspx?d=6&rd=7739474&f=1724&rf=-1856302628&m=12723&rm=8956493&l=1> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

- Coglianesse, C. (2009): *The Transparency President? The Obama Administration and Open Government (2009)*. *Scholarship at Penn Law*. Paper 282.
- Cotino Hueso, L. (Coord.) (2007): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (Colección Sociedad de la Información nº 13), Comares, Granada.
- CTPR (2010): *Government. Some New Steps for the UK*. *Centre for Technology Policy Research*. Documento: <http://ctpr.org/wp-content/uploads/2010/05/CTPR-Report-Open-Government.pdf>. [Fecha de Acceso: 17 de mayo de 2011].
- Chamorro, R. (2005): "Los blogs y las Administraciones Públicas". En: Cerezo, J. M. (ed.), *La blogosfera hispana, pioneros de la cultura digital*. Madrid: Fundación France Telecom España, pp. 126-140.
- Davies, A. y Lithwick, D., (2010): *Government 2.0 and Access to Information: 2. Recent Developments in Proactive Disclosure and Open Data in the United States and Other Countries (2010-15E)*, Library of Parliament, Canada.
- De los Ríos, N. (2010): *Gobierno abierto: transparencia y participación*. *Jornada de gobierno abierto: transparencia y participación*. Madrid: Fundación IDEAS y Secretaría de Nuevas Tecnologías de CEF-PSOE, 8 de junio de 2010.
- Escobedo, J.F. (2002): *El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Movilización de opinión pública en México*. Sala de Prensa, nº 52, febrero 2003, año IV, vol. 2.
- Executive Office of the President (2009): *Open Government Directive*. Documento: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf [Fecha de acceso: 20 de noviembre de 2010].
- Fenster, M. (2006): "The Opacity of Transparency". *Iowa Law Review*, vol. 91.
- Friedman, D. (2000): "Privacy and technology". En: Paul, A. F. et al (Eds.), *The right to privacy*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 186-212.
- Fountain, J.E. (2001): *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Fundación Telefónica (2011): *La Sociedad de la Información en España, 2010*. Madrid: Ariel.
- Grigorescu, A. (2002): *European Institutions and Unsuccessful Norm Transmission: The Case of Transparency*, *International Politics* 39: 467-489, December.
- Hollyer, J.R., Rosendorff, B. Peter y Vreeland, J. Raymond (2010): *Democracy and Transparency*.
- Hogge, B. (2010): *Open Data Study*, Open Society Institute. Documento: http://www.soros.org/initiatives/information/focus/communication/articles_publications/publications/open-data-study-20100519 [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].

- Holkeri, K. (2001): *Accompanying Mechanisms for Public Scrutiny and Access to Information. A Case Study from Finland*. Forum on Ensuring Accountability and Transparency in the Public Sector, Brasilia, Brazil. Documento: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/40/2664207.pdf> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- HM Government (2009): *Putting the Frontline First: Smarter Government*. Documento: <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- HM Government (2010): *Government ICT Strategy*. Documento: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio/ict.aspx> [Fecha de acceso: 10 de noviembre de 2010].
- Hood, C. y Heald, D. (eds.) (2006): *Transparency: the key to better governance?* Proceedings of the British Academy (135). Oxford University Press, Oxford.
- Hoyland, B., Moene K. y Willumsen F. (2009): *The Tyranny of International Index Rankings*. (Unpublished MS) ESOP, Department of Economics, University of Oslo.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) - Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2007): *Métrica de la Transparencia en México 2007*.
- Islam, R. (2006): *Does More Transparency Go Along With Better Governance?*, Economics & Politics, vol. 18, No. 2, July.
- Jaeger, P.T. (2003): "The endless wire: E-Government as global phenomenon". *Government Information Quarterly*, núm. 20, pp. 323-331.
- Jaeger, P.T. y Thompson, K.M. (2010): "E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions". *Government Information Quarterly*, núm. 20, pp. 389-394.
- Jiménez Hernández, E. (2009): *Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*. Fundación Alternativas. Documento de trabajo nº 149/2009.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (2002): *Growth Without Governance* (November 2002). World Bank Policy Research, Working Paper No. 2928. Documento: <http://ssrn.com/abstract=316861> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- Lang, M.H. y Maffett, M.G. (2010): *Economic Effects of Transparency in International Equity Markets: A Review and Suggestions for Future Research* (September 28, 2010). Documento: <http://ssrn.com/abstract=1684195>. [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- Lathrop, D. y Ruma, L. (eds.) (2010): *Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly.
- Lee, J. (2010): "10 year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis". *Government Information Quarterly*, núm. 27, pp.220-230.

- Liberty and Security: Recommendations for the Next Administration and Congress. (2008): *The 2009 Liberty & Security Transition Coalition, 2008*. Documento: http://2009transition.org/libertysecurity/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=24.
- Liikanen, E. (2003): “La administración electrónica para los servicios públicos europeos del futuro”. Lección inaugural del curso académico 2003-2004 de la UOC. Barcelona: UOC. Documento: <http://www.uoc.edu/inaugural03/esp/article/index.html> [Fecha de acceso: 23 de noviembre de 2010].
- Löfstedt, U. (2005): “E-Government – Assessment of Current Research and some proposals for future directions”. *Internacional Journal of Public Informations Systems*, núm. 1, pp. 39-52.
- Martínez Soria, J. (2006): “Gobierno electrónico en Alemania y en Europa”. En: Cotino Hueso, L. (coord.), *Libertades, democracia y gobiernos electrónicos*. Comares, Granada, Sociedad de la Información, cap. 11, pp. 378-390.
- Mayo, E. y Steinberg, T. (2007): *The Power of Information: An independent review by Ed Mayo and Tom Steinberg*. Documento: http://collections.europarchive.org/tna/20080804145057/http://www.ncc.org.uk/nccpdf/poldocs/NCC160pb_power_of%20information_review.pdf [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- McDermott, P. (2010): “Building Open Government”. *Government Information Quarterly*, núm. 27, pp.401-413.
- Montargil, P. (2010): “E-Government and government transformation: technical interactivity, political influence and citizen return”. En: Nixon, P. (coord.), *Understanding e-Government in Europe*. Londres y Nueva York: Routledge, pp.31-77.
- National Security Archive (2009): *Memorandum to Transition Team: The Freedom of Information Act*. Documento: http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foiatrans/FOIA_Transition_Recommendation.pdf [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- Nixon, P. et al. (2010): *Understanding e-Government in Europe*. Londres y Nueva York: Routledge.
- OCDE (2004): *e-Government Studies: Finland 2003*. OECD Publishing.
- OCDE (2005a): *Policy brief: Public Sector Modernisation: Open Government*.
- OCDE (2005b): *Modernising government: the way forward*.
- OCDE (2010): *Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT. The Case of Spain's Plan Avanza*. Documento: <http://www.planavanza.es/InformacionGeneral/EvaluacionSeguimiento/Documents/Plan%20Avanza%20peer%20review%20draft%20Final%20Report%20July%2008.pdf> [Fecha de acceso: 23 de febrero].
- OMB Watch (2008): *Moving Toward a 21st Century Right-to-Know Agenda. Recommendations to President-Elect Obama and Congress*. Washington, DC: Office of Management and Budget Watch.

- Parent, M. *et al.* (2005): "Building citizen trust through e-government". *Government Information Quarterly*, núm. 22, pp. 720-736.
- Piotrowski, S.J. (2009): "Is transparency sustainable?" *Public Administration Review* 69 (2): 359 – 361.
- Project on Government Oversight (2008). Documento: <http://www.pogo.org>.
- Reylea, H.C. (2002): "E-Gov: Introduction and overview". *Government Information Quarterly*, núm. 19 (3), pp. 317-336.
- Silcock, R. (2001): "What is e-Government?" *Parliamentary Affairs*, núm. 54, pp. 88-101.
- Špaček, D. (2007): *Open Government, e-Government and the Importance of the Right to Information Monitoring*. Masaryk University Journal of Law and Technology, Brno, Masarykova univerzita. ISSN 1802 -5943, 2007, vol. 1/2007, no. 1, pp. 215 -228.
- Stiglitz, J. (1999): *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford Amnesty Lecture, 13–15.
- Stiglitz, J., Orszag, P.R., y Orszag, J.M. (2000): *The Role of Government in a Digital Age*. Computer and Communications Industry Association (CCIA).
- Stiglitz, J. (2002): "Transparency in Government". En *The Right to Tell: The Role of Mass Media in Economic Development*, ed. Roumeen Islam, 27. Washington, D.C.: The World Bank.
- Sunlight Foundation (2008): *Open Letter to the Obama Administration on How to Shine*.
- Sunlight Foundation (2009): Documento: <http://blog.sunlightfoundation.com/2008/11/06/open-letter-to-the-obama-administration-on-how-to-shine-sunlight/> [Fecha de acceso: 12 de noviembre de 2010].
- Terrill, G. (1998): "The Rise and Decline of FOI in Australia". En A. McDonald y G. Terrill. (Eds). *Open Government. Freedom of Information and Privacy*. London: Macmillan Press.
- Tolbert, C.J. y Mossberger, K. (2006): "The effects of E-government on trust and confidence in government", *Public Administration Review*, 66 (3), 354-369.
- Vleugels, R. (2010): *Overview of all 90 FOIA countries & territories*. Fringe Special.

Índice de Gráficos, Tablas e Imágenes

Gráficos

Gráfico 1. Grados de información del gobierno electrónico.....	17
Gráfico 2. Etapas de desarrollo del gobierno abierto	24
Gráfico 3. Límites de tiempo en las leyes de acceso a la información en Europa	61

Tablas

Tabla 1. Principios del gobierno abierto	25
Tabla 2. Proyectos de otras comunidades.	51
Tabla 3. Leyes de Transparencia en el marco UE-27.	60

Imágenes

Imagen 1. Portal web Data Gov (US) y USA Spending Gov	32
Imagen 2. Portales web Open Secrets, Political Party Time y Little Sis.....	33
Imagen 3. Portal web Data Gov (UK)	36
Imagen 4. Portales web Where Does My Money Go y They Work For You	37
Imagen 5. Portal web Data Australia Gov (AU).....	39
Imagen 6. Portales web Digitalnz, Open Data Catalogue y Digital Data Govt (NZ)...	41
Imagen 7. Portal web Suomi (FI)	42
Imagen 8. Portal web Open Gov (GR).....	44
Imagen 9. Portal web Obligaciones de Transparencia	46
Imagen 10. Portal web Proyecto Aporta.....	49
Imagen 11. Portal web Irekia Gobierno Abierto.....	50
Imagen 12. Portal web Datos Abiertos de Gijón.....	52
Imagen 13. Portal web Desafío Abredatos 2010 y ¿Dónde van mis impuestos?.....	53
Imagen 14. Portal web Corrupción Cero	54

Anexo

Cuadro comparativo de las iniciativas internacionales de gobierno abierto

PAÍS	ANTECEDENTES	DECLARACIÓN	LEY TRANSPARENCIA	PORTAL DATOS	INICIATIVAS CIVILES/ INDEPENDIENTES
EE UU	<p>1993-Reengineering through Information Technology</p> <p>2006-Ley de Financiamiento Federal de Transparencia y Rendición de cuentas</p>	2009	1966 (Reformada 1974, 1996, 2002)	Data.gov. us	<p>Informes: National Security Archive, 2008; Project on Government Oversight, 2008; Sunlight Foundation, 2008 Liberty and Security Transition Coalition, 2009</p> <p>Plataformas: GovTrack.us, Washington-Watch.com</p>
Reino Unido	<p>2006-Government's Information Sharing Vision Statement</p> <p>2006-The commercial use of public information-CUPI</p> <p>2009-Putting The Frontline First: Smarter Government</p>	2010	2000	Data. gov.uk	<p>Informes: The Power of Information: an Independent Review 2007 Power of Information Taskforce Report 2009</p> <p>Plataformas: UK Citizens On-line Democracy (MySociety, 2003) TheyWorkForYou (MySociety, 2003) Where Does My Money Go (Open Knowledge Foundation, 2007)</p>
Australia	<p>1982 Open Government: a Review of the Federal Freedom of Information Act</p> <p>+ 2009 Open government Engage: Getting on with Government 2.0</p>	2010	1982 (Reformada 2009)	Data.australia.gov.au	-

PAÍS	ANTECEDENTES	DECLARACIÓN	LEY TRANSPARENCIA	PORTAL DATOS	INICIATIVAS CIVILES/ INDEPENDIENTES
Nueva Zelanda	2006 The E-government Strategy 2007 Digital Strategy 2007 Digital Content (digital.nz-2008) 2008 Promoting Government Information and Data Re-use - Background Paper 2009 Open Data: Workshop on the Re-use of Government-held Non-personal Data (Open Data Catalogue, cat.open.org.nz-2009)	2010	1982 (Reformada 2003)	Data.govt.nz	-
Finlandia	1994 Declaration by the Republic of Finland on transparency 1997 Participation Project 1999 Act on the Openness of Government Activities The National Knowledge Society Strategy 2007–2015; 2001 otakantaa.fi (Share Your Views with Us) 2006 A renewing, human-centric and competitive Finland	-	1951 (Reformada 2009)	Data.suomi.fi	Finnish Network Democracy Association; Semantic Computing Research Group (SECO) of Aalto University
Grecia	-	2009	1986 (Reformada 1999)	Opengov.gr.	-
México		-	2002 (Reformada 2006)	Transparencia	

Fuente: elaboración propia

Documentos de debate publicados

- 1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- 2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- 3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.
Carlos Mulas-Granados
- 4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- 5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.
Jeremy Rifkin
- 6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- 7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- 8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
- 9/2009. An EU “Fit for Purpose” in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global.
Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
- 10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad. Antonio Estella y Maite de Sola
- 11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
- 12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
- 13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
- 14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
- 15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
- 16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
- 17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
- 18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad.
Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada
- 19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España.
Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
- 20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno
- 1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional.
Rafael Fernández y Antonio Estella
- 2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano
- 3/2011. La política de la inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista.
Héctor Cebolla Boado

Documentos de trabajo publicados

- 1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?
Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
- 2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
- 3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
- 4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
- 5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
- 6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
- 7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
- 8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada y Claudia Martínez
- 1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados
- 2/2011. *Cloud computing*. Retos y oportunidades.
David Cierco Jiménez de Parga y Johannes von Stritzky

Documentos de análisis político publicados

- 1/2011. La España de Rajoy y Cameron
- 2/2011. Ciudades inteligentes: un modelo para Madrid

Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial.

Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica.

(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza.

Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF)

de apoyo a los pequeños agricultores.

(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España.

Recomendaciones para un futuro sostenible.

(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía.

Hacia una España más sostenible en 2025.

(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación.

Propuestas para el G-20.

(Mayo de 2010)

La reforma de las pensiones.

¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?

(Febrero de 2011)

Los empleos verdes en la Comunidad de Madrid.

Posibilidades de futuro.

(Marzo de 2011)

La contribución de la inmigración a la economía española.

Evidencias y perspectivas de futuro.

(Mayo de 2011)

DT
03/2011

Ana Corojan y Eva Campos

GOBIERNO ABIERTO: ALCANCE E IMPLICACIONES

FOUNDATION FOR EUROPEAN
PROGRESSIVE STUDIES
FONDATION EUROPÉENNE
D'ÉTUDES PROGRESSISTES



Rue Montoyer, 40 · 1000 · Bruxelles · Belgique
Téléphone: [+32] 2 234 69 00 · Fax: [+32] 2 280 03 83
info@feps-europe.eu · www.feps-europe.eu

 fundación
ideas

C/ Gobelos, 31 · C.P. 28023 · Madrid
Teléfono: [+34] 915 820 091 · Fax: [+34] 915 820 090
info@fundacionideas.es · www.fundacionideas.es