

Impulso del Gobierno Abierto en las Administraciones Públicas



DOCUMENTO DE CONCLUSIONES
2017



Presentación

El Observatorio del Sector Público, como referente de "buenas prácticas" e iniciativas transformadoras en la Administración Pública, organiza una serie de encuentros periódicos con expertos en diferentes materias, todos ellos, orientados a impulsar la digitalización dentro del entorno público.

Este documento recoge algunas de las principales ideas expuestas en el coloquio celebrado el pasado mes de mayo en el que un panel de expertos en el ámbito de la gestión, pública y privada y la tecnología debatió sobre el estado de situación de los proyectos de *Open Government*, la hoja de ruta a seguir para equilibrar oferta y demanda y el proceso evolutivo que deberán recorrer Administraciones Públicas, entidades privadas y ciudadanos para avanzar hacia nuevos modelos de prestación de los servicios públicos.

Introducción

Estructurado de manera transversal, el debate, moderado por Víctor M. Izquierdo Loyola, Presidente del Observatorio del Sector Público (OSPI), ha analizado diferentes cuestiones relacionadas con el impulso del Gobierno Abierto en las Administraciones Públicas españolas. En él, han participado expertos del Gobierno de Canarias, el Ministerio de la Presidencia y el Ayuntamiento de Madrid, así como de empresas tecnológicas, especializadas en este campo (Mejora Tu Ciudad, Agora Voting) y de Informática El Corte Inglés.

El objetivo de este Encuentro era generar un espacio para la reflexión acerca de los diferentes retos a los que se enfrentan las Administraciones Públicas para impulsar y mejorar iniciativas en materia de gobierno abierto, transparencia y participación ciudadana.

Partiendo de la visión propuesta por la Comisión Europea para un modelo de gobierno abierto y colaborativo, basado en los principios de colaboración, transparencia y participación, el debate se articuló alrededor de tres bloques temáticos:

- La oferta de servicios públicos abiertos: ¿qué servicios de puesta a disposición de datos, transparencia y participación están ofreciendo hoy las Administraciones Públicas en nuestro país?
- La demanda de servicios públicos abiertos: ¿qué aspectos no están atendidos?, ¿qué papel juega la experiencia de usuario?
- El proceso de mejora: ¿qué soluciones organizativas, tecnológicas, de recursos humanos, de marco legal, etc. pueden ponerse en práctica para abordar el cambio que demandan ciudadanos y empresas?

La transformación digital de la Administración sigue siendo un reto, y mientras que los expertos hablan por un lado de innovación social y participación para que los ciudadanos interactúen con la Administración, por otro, apuntan una crisis interna de los presupuestos participativos y aseguran que falta mucho camino por recorrer, especialmente en cuestiones prioritarias como la interoperabilidad y la omnicanalidad real en el modelo de relación con la Administración. A pesar de que la tecnología está habilitada para dar cobertura a los procesos participativos, los gestores públicos buscan algo más, tratando de lograr un equilibrio entre todos los grupos de interés. Se trata, como han reconocido, de recorrer el camino a base de aprender de las experiencias, impulsadas por la propia Administración y también por sectores privados -como las entidades financieras, cuyo ejemplo de banca electrónica puede ayudar en el desarrollo de la digitalización administrativa- y de poner el foco en los aspectos de sensibilización y formación.

Conclusiones generales

- Entre las palancas que pueden tener un mayor efecto en el desarrollo del Gobierno Abierto se mencionaron específicamente la definición de marcos estratégicos y la concienciación que lleve a recuperar la confianza de los ciudadanos.
- El Gobierno Abierto exige mucha experimentación y dar tiempo a que se vea el valor que aportan los nuevos servicios. Para llevar adelante estos experimentos hay que aprovechar cualquier tecnología que pueda aparecer y ser útil para los objetivos del proyecto. Y es muy importante mirar lo que se está haciendo en otros países, en otros entornos, y aprender de ello.
- Las Administraciones tendrían que ser más abiertas en la comunicación, sustituyendo la unicanalidad y la multicanalidad por la ominicanalidad. Los expertos entienden la omnicanalidad como una estrategia de gestión del ciudadano en todo el ciclo de vida de su relación con la Administración, en la que se establece una comunicación coherente y consistente por los distintos canales que el ciudadano quiera usar para interactuar con la Administración, principalmente oficinas de atención presencial, Internet, móvil o centro de atención telefónica.
- Existen varios perfiles de usuarios con necesidades distintas, por lo que es ineludible facilitar la información orientada a los requerimientos reales. A veces, la Administración no ha sabido orientar al ciudadano acerca de la herramienta más adecuada para resolver una necesidad de información o de servicio: Punto de Acceso General, Portal de Transparencia, Catálogo de Datos Abiertos, etc.
- Practicar la escucha activa, incentivar las votaciones electrónicas o apostar por sistemas sin interfaz (*interfaceless*), desarrollando aplicaciones más proactivas que recaben datos automáticamente son, junto a los laboratorios de innovación, el acceso amigable o la gamificación de todo el proceso, algunas opciones a explorar para incrementar la participación ciudadana.
- Hay que trabajar con los datos – la Administración actualmente dispone de un gran volumen- para transformarlos en conocimiento y poder anticiparse a las necesidades del ciudadano y ofrecerle nuevas posibilidades de interacción.

La oferta de servicios públicos abiertos: ¿Qué servicios de puesta a disposición de datos, transparencia y participación están ofreciendo hoy las Administraciones Públicas en nuestro país?

En el curso del debate los expertos identificaron algunos casos de uso e iniciativas a tener en cuenta. Entre ellos Open 311 (www.open311.org), plataforma tecnológica que proporciona canales abiertos de comunicación para asuntos relativos a los espacios y los servicios públicos en las ciudades. O la puesta en marcha por parte del Ayuntamiento de Madrid de un esquema de presupuestos participativos que se prevé implantar para los presupuestos de 2017 (https://decide.madrid.es/participatory_budget). O casos tomados de otros sectores que podrían aplicarse en las Administraciones Públicas, como la banca electrónica, que está avanzando muy rápidamente por el camino de la movilización de los servicios y la omnicanalidad.

Asimismo se mencionaron iniciativas de ámbito supranacional como la Alianza para el Gobierno Abierto (<http://www.opengovpartnership.org>), creada en 2011 en la que, inicialmente, se integraban 8 países y que en la actualidad cuenta con 69 Estados miembros que buscan la mejora del desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos.

También se dedicó un tiempo a hablar de inhibidores y palancas. Así, se debatió acerca del papel de la fijación de plazos en textos legales, como es el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP que entrará en vigor el 02/10/2016. Aunque estos plazos constituyen un estímulo, en ocasiones no se cumplen. Las generaciones más jóvenes de ciudadanos (la generación del milenio), habituadas al uso de la tecnología, también pueden actuar como un elemento dinamizador decisivo. Los expertos convocados convinieron en que, por diversas causas, el DNle (<http://www.dnielectronico.es>) no había jugado el papel de estímulo que todos esperábamos de él. Para algunos queda la esperanza de que lo que no se pudo conseguir con las versiones 1.0 y 2.0 del DNle se consiga con la 3.0, basada en tecnología NFC. Entre las palancas que pueden tener un mayor efecto en el desarrollo del Gobierno Abierto se mencionaron específicamente la definición de marcos estratégicos y la concienciación que lleve a recuperar la confianza de los ciudadanos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A pesar de la dificultad de poner en marcha procesos participativos, las entidades públicas en todos sus niveles están llevando a cabo diferentes proyectos en esta línea. En ellos, la moderación y la ordenación de las propuestas recogidas es uno de los principales retos a tener en cuenta.
- La participación y la colaboración de la ciudadanía y las empresas en la toma de decisiones es un asunto que va más allá de la tecnología porque lo verdaderamente difícil es cómo gestionar ese proceso.
- Hay mucho camino por recorrer para lograr que el back office de la Administración esté preparado para hacer que los servicios públicos impulsen el acceso a la información, que estén íntegramente digitalizados y que la interoperabilidad sea un requisito ineludible.

- La tecnología permite los procesos participativos, pero los gestores públicos deben esmerarse en la gestión del proceso para que verdaderamente esta gestión permita equilibrar la participación de todos los grupos de interés. Este es un reto complicado de salvar porque falta madurez y porque para llegar a una implantación extendida de los procesos participativos, antes hay que poder garantizar el acceso a la información y a la administración digital.
- Hay que evitar que determinados grupos de interés lleven la discusión y el debate de proyectos concretos hacia sus propios intereses. En este caso se deberá imponer el papel como mediador del directivo público para garantizar que estos procesos participativos tengan realmente legitimidad y permitan la representación y participación democrática de todos.
- Se deberá poner el foco en la formación y la concienciación para que el ciudadano se implique y entienda que su participación es necesaria y valiosa. La tecnología está preparada, pero hay que desarrollar un sistema formativo que permita a la Administración acercarse más al ciudadano, de modo que se produzca una sinergia entre administración, legislación y ciudadanía.
- Todavía hay que seguir hablando de brecha digital, tanto desde la perspectiva de los que promueven los procesos participativos como de los productores de tecnología. Desde ambos entornos se deberá hacer un esfuerzo importante para tratar de encontrar el vínculo entre ciudadanía y Administración. Por el momento, la falta de confianza es un gran obstáculo.
- La participación no tiene que ser necesariamente electrónica. De hecho, en la concepción de gobierno abierto y participativo se deberá optar por la omnicanalidad como norma para que el ciudadano pueda relacionarse con la Administración sea cual sea el canal que decida utilizar. Eso sí, se debería incentivar de alguna manera el uso del canal digital, por las ventajas que conlleva de inmediatez, coste, flexibilidad, interacción, etc.
- Para superar la fragmentación que se detecta en el canal de movilidad, se sugiere la posibilidad de establecer un Punto de Entrada Común para todas las Administraciones Públicas que las dote de inteligencia proactiva. Solo así se podrá avanzar hacia el concepto *interfaceless*, de forma que los servicios públicos puedan detectar necesidades y actuar en consecuencia.
- Modificar el *back office* de la Administración – es inadecuado poner en electrónico un procedimiento que se definió antes de la introducción de las TIC en la Administración – y generar confianza a través de una comunicación más fluida con mensajes orientados a garantizar seguridad y facilidad de uso, son junto con el establecimiento de fechas límite para la puesta en marcha de determinados proyectos, alguno de los elementos tractores que impulsarán el cambio.

La oferta de servicios públicos abiertos: ¿Qué aspectos no están atendidos?, ¿Qué papel juega la experiencia de usuario?

En el apartado de las demandas ciudadanas, los expertos convocados por el Observatorio del Sector Público han coincidido en señalar transparencia, participación y *open data*, como las aspiraciones más claras. Y para ello han explicado que hay que regular e impulsar el gobierno abierto mediante la transparencia de la actividad pública, el buen gobierno y la participación ciudadana garantizando, al tiempo, el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública y a participar en la definición de políticas y en asuntos públicos. Es decir, que hay que evitar dar un peso excesivo a las herramientas y no olvidar la necesidad de conciliar el derecho de acceso a la información, con la Ley de Protección de Datos Personales o la Ley de Propiedad Intelectual, entre otras normas en vigor.

La identificación de diferentes perfiles de usuarios con necesidades distintas condiciona, según explicaron los especialistas, a la Administración Pública a la hora de atender y priorizar sus demandas. Así, por ejemplo, mientras que los medios de comunicación pueden estar muy interesados en el ejercicio del derecho de acceso que se configura en la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, otros colectivos demandan un mayor impulso de los procesos participativos.

Se señaló también que a veces la Administración no ha sabido orientar al ciudadano acerca de la herramienta más adecuada para resolver una necesidad de información o de servicio, citando como ejemplos concretos el Punto de Acceso General (<http://administracion.gob.es>), el Portal de Transparencia (<http://transparencia.gob.es>) o el Catálogo de Datos Abiertos (<http://datos.gob.es>), entre otros.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Muchas veces las Administraciones se empeñan en ofrecer servicios que el ciudadano ni demanda ni utiliza. Por lo tanto, es importante saber qué quiere y qué necesita realmente la ciudadanía, y establecer los mecanismos internos de colaboración y coordinación precisos para poder satisfacer esas necesidades.
- Las Administraciones deberían incorporar elementos exógenos para tratar de ofrecer los servicios innovadores que demandan los ciudadanos.
- Los procesos de consulta pública aún están poco estructurados. Hay que buscar la manera de articularlos de un modo más racional. La moderación será un elemento clave y las plataformas de participación también.
- Para incentivar la participación ciudadana deberían someterse a votación asuntos que realmente conciten interés para prevenir el cansancio del votante. Agrupar las consultas y, en cualquier caso, hacer las votaciones con todas las garantías democráticas exigibles, son dos elementos a tener en cuenta. Poner en práctica incentivos para los votantes también puede ser de gran utilidad.
- La transformación se logra a través de un proceso de experimentación. Las Administraciones Públicas tienen que ser valientes e introducir nuevos conceptos y componentes, como el *gaming*, que impulsen el cambio con vistas a una mejor adaptación a los usos y necesidades que plantean los ciudadanos.

- Por lo general, los sitios web de las Administraciones Públicas no están pensados ni organizados para el ciudadano, sino siguiendo la propia estructura interna de la Administración.
- Cuando una plataforma unifica varios servicios, el ciudadano automáticamente los asocia y tiende a hacer un mayor y mejor uso de ellos. Las 650 web de la Administración no facilitan la relación con la ciudadanía y, aunque el Punto de Acceso General sigue la filosofía de organizar y unificar, todavía no es suficientemente conocido por los ciudadanos.
- Los ciudadanos quieren conocer el estado de los trámites que han iniciado con la Administración a través de diferentes canales, dónde está su oficina más cercana para una atención presencial, cuáles son los procedimientos a seguir para determinados asuntos, buscan transparencia y también quieren saber la información que dispone la Administración sobre ellos mismos.
- Datos y transparencia deben estar unidos, aunque la dispersión del ámbito competencial a veces dificulta esta unión. Ahora bien, las dudas surgen en torno a si información y tramitación también deben estar unidos o no.
- Para facilitar la relación del ciudadano con la Administración todavía es necesario mejorar aspectos tales como la estandarización y la interoperabilidad. Disponer de un estándar común válido para todas las Administraciones sería el primer paso para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos. Aunque el Esquema Nacional de Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad marcan los estándares, aún falta camino por recorrer en su implantación.
- Las estrategias de Gobierno Abierto han evolucionado mucho en los últimos años. En España la demanda sigue creciendo con dos polos de impulso. Por un lado los ciudadanos buscan más apertura, más transparencia y nuevos servicios digitales y, por otro, las Administraciones tratan de recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones.
- Dentro del paraguas del gobierno abierto es inevitable que los ciudadanos, además de transparencia, participación y *open data*, piensen inmediatamente en buscar mecanismos de protección frente a la corrupción. Por ello se centran más en la apertura de los datos relacionados con los altos cargos y sus declaraciones de bienes y actividades, que en la información de alto valor que tiene la Administración y que permitiría avanzar en otras direcciones.

El proceso de mejora: ¿Qué soluciones organizativas, tecnológicas, de recursos humanos, de marco legal, etc. pueden ponerse en práctica para abordar el cambio que demandan ciudadanos y empresas?

Practicar la escucha activa, incentivar las votaciones electrónicas o apostar por sistemas *interfaceless*, desarrollando aplicaciones más proactivas que recaben datos automáticamente son, junto a los laboratorios de innovación, el acceso amigable o la gamificación de todo el proceso, algunas opciones a explorar para incrementar la participación ciudadana. Los especialistas reunidos en Madrid han destacado también la necesidad de trabajar con los datos - la Administración actualmente dispone de un gran volumen- para transformarlos en conocimiento y poder anticiparse a las necesidades del ciudadano y ofrecerle nuevas posibilidades de interacción.

La puesta en marcha del Gobierno Abierto exige mucha experimentación, por lo que es necesario dar tiempo para que realmente se vea el valor de los nuevos servicios. Para llevar adelante estos experimentos hay que aprovechar cualquier tecnología que pueda aparecer y ser útil para los objetivos del proyecto. Y es muy importante que esta experimentación tenga éxito. Los expertos han añadido que hay que mirar también lo que se está haciendo en otros países y en otros entornos, para aprender de ello.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Hay que fomentar la concienciación y dotar a la Administración Pública de un marco estratégico que tenga en cuenta a todos los agentes y que sirva como hoja de ruta para ir caminando hacia el Gobierno Abierto.
- Si los proyectos son suficientemente globales serán capaces de involucrar a más gente. La consolidación de los primeros trabajos servirá de referencia para los siguientes. Es el momento de englobar más que de reinventar.
- Las Administraciones Públicas deben poner al servicio de ciudadanos y empresas privadas la gran cantidad de datos con los que cuentan. Las empresas privadas, por su parte, deberán poner en valor esa información, analizarla y estructurarla para desarrollar nuevas herramientas que impulsen muchas de las mejoras que demanda la sociedad. Eso sí, hay que estandarizar los datos y ofrecerlos en formatos abiertos.
- La veracidad de los datos es un hecho clave. La información generada por la Administración Pública tiene que tener más fiabilidad que la procedente de entidades privadas. Para garantizar la veracidad y fiabilidad de los datos, aquellos que están ubicados en sede electrónica se presentan firmados por las autoridades competentes.
- A pesar de que muchas Administraciones disponen de un elevado volumen de datos, en muchas ocasiones éstas no se paran a analizar aspectos como qué empresas les prestan servicios, qué ratios de eficiencia obtienen en los niveles de servicio o si se cubren todas sus necesidades en distintos ámbitos de gestión. Las entidades públicas tienen que desarrollar toda esta analítica a fin de mejorar de manera continua la calidad de los servicios públicos.
- Un aspecto interesante es la orientación a resultados en la Administración Pública. La Ley de Transparencia y Buen Gobierno ya obliga a las Administraciones Públicas a publicar los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Asimismo, su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración. Sin embargo, la evaluación de resultados todavía es escasa. En ocasiones se publican demasiados indicadores de dudoso valor, mientras que se quedan pendientes de evaluar cuestiones más estratégicas. Sería recomendable establecer un conjunto básico de indicadores comunes para todas las Administraciones.

Sobre el Observatorio del Sector Público

Con el foco puesto en la transformación digital de las Administraciones Públicas y tomando como marco de referencia la iniciativa puesta en marcha por Informática El Corte Inglés, Administración Digital 2020, el Observatorio del Sector Público lleva a cabo tareas de identificación, ordenación, valoración y difusión de políticas públicas, planes de acción, proyectos y servicios exitosos para la transformación digital, provenientes principalmente del ámbito internacional, a partir de los cuales se pueden efectuar propuestas aplicables al sector público español, dando lugar a un verdadero centro de conocimiento de la Administración Digital.

OTRAS PUBLICACIONES:

www.ospi.es



OBSERVATORIO
SECTOR PÚBLICO

IECISA

 SPI