



CONCEJO

REVISTA PARA EL AUTOGOBIERNO LOCAL

MAYO 2016

NÚMERO 336

HACIA
EL GOBIERNO
ABIERTO DESDE
UNA BUENA
GESTIÓN
PÚBLICA

HACIA EL GOBIERNO ABIERTO DESDE UNA BUENA GESTION PUBLICA



MERCEDES MELERO ECHAURI

Consultora Auditora
en Transparencia
LADE - Máster en Gestión
de la Calidad en las
Administraciones Públicas
de Navarra

MAIDER GOÑI SUBERVIOLA

Consultora Evaluadora de
Políticas Públicas
LADE - Máster en Comercio
y Derecho Internacional

Introducción

Según revelaba la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC) en un informe del año pasado, la falta de competencia en la contratación pública genera un sobrecoste calculado en el 25%, de los 194.000 millones que aproximadamente se destinan anualmente a licitaciones de servicios públicos con cargo al Estado. Ello supone que podríamos haber ahorrado 48.000 millones de euros, el equivalente a un 4,5% del PIB. Dicha cifra supera incluso el porcentaje comprometido con Bruselas para la fijación en 2015 de nuestro déficit público en un 4,2%. Significa esto que, de haberse acometido una contratación pública con un control efectivo, podría haberse logrado la reducción del déficit sin necesidad de acudir al ajuste de gastos exigido por la

CE con la consiguiente pérdida de prestaciones dirigidas al conjunto de la ciudadanía.

No es necesario saber de macroeconomía para interpretar las cifras aportadas por el organismo oficial, cualquier persona puede fundar criterio, si los datos de la contabilidad pública están ordenados, resumidos y mostrados de una manera entendible. A partir de ese momento, es cuando se dan verdaderamente las condiciones para poder opinar, participar y exigir unas políticas más efectivas, mayor control sobre sus resultados y en definitiva menos costosas, mejor distribuidas y más justas para todos y todas.

Dos son los factores que van a hacer posible lo anterior en un futuro cercano, por una parte, las nuevas tecnologías y desarrollo de la administración electrónica y



por otra, el proceso de cambio hacia una administración más transparente y participada. Ambas circunstancias facilitarán a la ciudadanía unas relaciones más ágiles, eficaces, simplificadas y sin sobrecostes.

Ahora bien, y como ya citó Cervantes, “del dicho al hecho hay gran trecho”. Por ello, a continuación, trataremos precisamente de ese gran trecho, transcurso, distancia, o como gusta decir ahora, cómo trazar una hoja de ruta hasta alcanzar una verdadera política de puertas abiertas. Intentaremos también, identificar algunos instrumentos ya conocidos y a nuestro alcance, y otros nuevos que están por llegar y que supondrán una oportunidad para el fomento de una buena gestión pública. Hablaremos de la implantación, seguimiento, evaluación y mejora de algunas acciones prácticas, como son la estrategia, la calidad, la responsabilidad

social y la innovación entre otras, y nos centraremos en buscar una relación entre las mismas y la consecución de los gobiernos abiertos.

Los conceptos para un mismo fin (Políticas)

LA BUENA GESTIÓN PÚBLICA (BGP)

Tras dos décadas de esfuerzo en la implantación de modelos eficientes bajo la denominación Nueva Gestión Pública, el resultado obtenido no ha ido más allá de una transformación superficial, de un mero maquiillaje, sin posibilitar realmente una mejora profunda en las administraciones. De nuevo, y ante la convergencia de cambios producidos por el desarrollo tecnológico y sobre todo, por una demanda social cada vez más exi-

Si la experiencia nos muestra que una falta de planificación en la gestión de lo público puede precipitarnos a situaciones no deseadas, ¿Por qué no reducir los riesgos de crisis en la gestión pública, mientras sea nuestra responsabilidad?

gente, se configuran nuevos escenarios, nuevos paradigmas y modelos de gobernanza a los que en este artículo llamaremos la Buena Gestión Pública.

Para definir qué es la buena gestión pública podríamos resumir que su desarrollo está basado en conceptos de calidad. Debe disponer de una planificación o estrategia con responsables implicados, gestión por procesos, adecuación de planes de formación a las necesidades actuales, futuras y al desarrollo de las personas, constitución de equipos de trabajo, fomento de la colaboración dentro y fuera, evaluación de la misión encomendada a los representantes políticos y empleados públicos, y el posterior análisis de resultados. Sin duda, todas estas cuestiones contribuyen en la mejora y por qué no, también, en la innovación sistemática entendida como un proceso a seguir.

GOBIERNO ABIERTO (GA)

Para su definición tomaremos como referencia nuestro marco normativo (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto), que define Gobierno abierto como aquél que es capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan. Toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias. Se somete a criterios de calidad y mejora continua. Proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente. Facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de las políticas y en el ejercicio de sus funciones. Finalmente, está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas.

Según la visión del Gobierno de Navarra actual, es un compromiso por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, que busca maximizar el valor público y el equilibrio de poder entre los gobiernos y los ciudadanos.

RELACIÓN ENTRE BUENA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ABIERTO

Después de conocer un poco más sobre los dos conceptos, puede parecer que estemos hablando casi de lo mismo. Debemos preguntarnos si estos conceptos son idénticamente iguales o si solo están relacionados, y en ese último caso, cuál debe ser su orden de implanta-

ción. ¿Cuál es causa y cuál es efecto? En la explicación de Gobierno Abierto se define como tal aquel que se somete a criterios de calidad y mejora continua. Con solo atender a este punto, podríamos afirmar que de no realizar un esfuerzo previo en la implantación de un modelo de gestión de la calidad, que incluya la evaluación de los procesos públicos y el análisis de los resultados para identificar mejoras, dejaría deficiente la efectividad de cualquier política de impulso hacia el gobierno abierto. En consecuencia, es posible manifestar que la filosofía de gobierno abierto descansa en gran parte, en las bases de una buena gestión pública.

¿Se puede implantar un Gobierno Abierto sin el apoyo de una Buena Gestión Pública? En principio, no, si quiere hacerse bien y con resultados a medio y largo plazo. Puede que el anuncio de una estrategia de gobierno abierto ayude a maquillar la imagen a corto plazo, que la ciudadanía se lo crea de momento y después no haga ni caso y se olvide y acabe perdiendo confianza. El único resultado obtenido será haber malgastado fondos en sembrar simiente en un campo cada vez más yermo. Por continuar con el mismo tipo de semejanza, antes de invertir en la compra de semillas, maquinaria, sistemas de riego y almacenaje, ¿Por qué no asegurarnos de si la calidad de la tierra, es la necesaria como para ofrecer una cosecha de provecho? No obstante, si, por el contrario, hacemos el esfuerzo previo en acondicionar y abonar el terreno, el impacto de cualquier política en este ámbito, tendrá muchas más posibilidades de ser positivo.

APROVECHEMOS ESTA OPORTUNIDAD

El sector público está más orientado a los servicios que al producto. Puede que por este motivo no exista una necesidad técnica de orientación a la calidad desde el punto de vista del proceso productivo; de ahí que la implantación de la gestión por procesos sea tan lenta y costosa, e incluso en algunos casos, es probable padecerse como un sarampión. Lo que verdaderamente puede impulsar una tendencia a la buena gestión pública en este nuevo paradigma de cambios es la combinación de: la percepción de calidad por parte de los ciudadanos, la conciencia de los empleados públicos por desarrollarse en su trabajo y el fomento desde las instituciones a regular los buenos gobiernos. Sin duda, un incremento añadido de transparencia y de participación acelerará y obligará a las administraciones a plantearse nuevos modelos de gestión basados en los principios de la excelencia. Pongamos un ejemplo sencillo, como cuando alguien nos anuncia su visita, lo primero que hacemos es recoger, ordenar, limpiar y ventilar bien la casa. Algo parecido ocurrirá en nuestros ayuntamientos, cuyos vecinos y vecinas podrán visitarlos casi de continuo. Este camino es inverso a la lógica, pero es la realidad, partimos del fomento y tirón del Gobierno Abierto, para acabar percibiendo la



necesidad previa de implantar modelos de gestión más eficaces, eficientes y económicos.

Vamos a analizar a través de las siguientes páginas cómo tomar la dirección correcta, hacia el Gobierno Abierto desde una Buena Gestión Pública.

Por dónde empezamos (Herramientas)

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

Una legislatura es un viaje de cuatro años y conviene acordar un marco de objetivos sinceros y comprometidos y, activar el desarrollo de proyectos que vayan diseñando nuevos modos de funcionamiento dentro de unas instituciones, facilitando una nueva cultura que apoye la adaptación a estos cambios.

La falta de planificación ha sido una de las causas de los mayores descuadres y desequilibrio de los presupuestos públicos.

La estrategia no ofrece respuestas seguras, pero señala caminos a seguir y permite ir diseñando con flexibilidad procesos en función de cómo se vaya avanzando. No es necesario diseñar grandes planes estratégicos. Basta con marcar unos cuantos objetivos debidamente alienados con la política que nos llevó a la alcaldía, es decir con las promesas hechas a los vecinos en campaña electoral, para posteriormente diagnosticar y priorizar las necesidades reales de nuestros pueblos. A su vez, debemos escuchar a todos los vecinos, a los que nos votaron y a los que no. También habrá que vislumbrar qué programas y proyectos deberemos emprender para conseguir los objetivos marcados en un cronograma de actuaciones. Igualmente, necesitaremos establecer unas reglas, unos indicadores que midan el alcance de la gestión, si está siendo la correcta o no, con el conocimiento participado de toda la sociedad. Además, evaluaremos, porque sin ello no podemos mejorar, ni en nuestras políticas ni en la vida de nuestros pueblos.

Si la experiencia nos muestra que una falta de planificación en la gestión de lo público puede precipitarnos a situaciones no deseadas, ¿Por qué no reducir los riesgos de crisis en la gestión pública, mientras sea nuestra responsabilidad?

No es tan complicado, ya se hace con los presupuestos anuales y en algunas entidades con los planes de gestión. Entonces, pongamos letra a los objetivos, establezcamos indicadores que evalúen, responsables, recursos que pretendemos destinar y plazos. A primera vista, y es la causa de freno en el desarrollo de este tipo de herramientas, puede parecer, que facilitemos argumentos a nuestros opositores políticos para criticar y tirar por los suelos nuestra labor, pero también

es posible darle la vuelta y aprovecharlo para generar y recuperar confianza de la ciudadanía que con total seguridad sabrá valorar el cambio de un modelo de gestión pública, más transparente y participativo.

SISTEMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Es posible que la experiencia individual de cada uno sea hasta positiva en el trato recibido por la administración, pero la opinión generalizada ofrece todavía una imagen negativa y las encuestas la califican como lenta, burocrática, autoritaria, poco cercana y poco receptiva a las demandas ciudadanas. También existe un tópico similar para los servicios públicos, frente a lo privado que siempre presume de mayor calidad.

Calidad no significa encarecer, sino todo lo contrario, y más en la Administración. Calidad entre otras definiciones significa racionalizar y priorizar la demanda, lo hemos visto en el apartado de la estrategia, paso previo para poder ofrecer calidad en cualquier servicio público. También consiste en satisfacer las necesidades con un control y buen uso de los recursos, sin despilfarros. Por lo tanto, calidad también es economía y cuanto mejor la administremos más y mejores servicios podremos prestar.

Existen diversos modelos de gestión de la calidad, Norma ISO 9001, CAF, EFQM, sin embargo, en el siguiente apartado haremos una breve descripción de los modelos más importantes a destacar por su sencillez, validez e innovación, como es el caso de las Cartas de Servicios, la Norma UNE 66182 Guía para la **evaluación integral del gobierno municipal y el desarrollo como ciudad inteligente y el modelo de Gestión Pública Avanzada (Aurrerabide del Gobierno Vasco)**.

Cartas de Servicios

Las Cartas de Servicios, según la UNE 93200:2008, son unos documentos escritos por medio de los cuales las organizaciones informan públicamente a los usuarios de los servicios que gestionan y acerca de los compromisos de calidad en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten.

Tienen un doble enfoque, por una parte una visión externa de comunicación hacia los ciudadanos de los compromisos asumidos por el Ayuntamiento, y por otra, una visión interna de motor de mejora, obligando a la entidad a reconsiderar todos los procesos para asegurar los estándares que se

Las Cartas de Servicios son unos documentos escritos por medio de los cuales las organizaciones informan públicamente a los usuarios de los servicios que gestionan y acerca de los compromisos de calidad en su prestación y los derechos y obligaciones que les asisten.



Se define como “principio de publicidad activa” el deber, para la Administración, de proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obre en su poder y la relativa a su actuación.

reflejarán en la Carta de Servicios. Ello implica la definición de los indicadores de una manera fiel, objetiva y sobre todo medible, así como la monitorización y seguimiento del grado de cumplimiento de los compromisos desplegando las acciones de mejora necesarias para conseguirlos.

Su implantación es sencilla y sus ventajas para las organizaciones son numerosas: potencia el trabajo en equipo facilitando la implicación de las personas, supone la revisión y mejora de los procesos de trabajo, promueve la simplificación de trámites y el ahorro de costes, establece una sistemática de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos, genera indicadores que permiten gestionar y tomar decisiones basadas en datos, permite la comparación con otros servicios equivalentes y facilita la evaluación del desempeño y el reconocimiento de los empleados públicos.

En cuanto a la utilidad para la ciudadanía, las consecuencias a destacar son: permite el conocimiento de derechos y deberes en relación con el servicio prestado, promueve la comunicación y la transparencia, aumenta la accesibilidad al servicio, facilita la entrada al sistema de quejas, sugerencias y reconocimientos y contribuye en definitiva a la prestación de servicios, de manera más ágil, rápida y eficiente.

En Navarra, las cartas de servicios se pueden inscribir en el Registro de Evaluación de las Políticas y Servicios Públicos y en el caso de las entidades locales, incluso es posible solicitar una evaluación externa por parte de la Comisión Foral para la Evaluación de PSP. Asimismo, existe la posibilidad de obtener la certificación UNE 93200, norma específica de AENOR para Cartas de Servicios.

Norma UNE 66182 Guía para la evaluación integral del gobierno municipal y el desarrollo como ciudad inteligente

Desde la comisión de modernización, participación ciudadana y calidad de la FEMP, en colaboración con AENOR, se desarrolló la iniciativa de la publicación de una norma UNE 66182 Guía

para la evaluación integral del gobierno municipal y el desarrollo como ciudad inteligente.

Su versión actual UNE 66182:2015, recientemente revisada para adaptarla a los cambios normativos, proporciona a las entidades locales un enfoque sobre la gestión de la calidad, permitiendo evaluar de forma completa su grado de madurez y eficacia a través de la respuesta a diferentes cuestiones que se agrupan en cuatro grandes áreas:

1. Desarrollo institucional para un buen gobierno
2. Desarrollo económico sostenible
3. Desarrollo Social incluyente
4. Desarrollo ambiental sostenible

Este múltiple enfoque es el mayor valor aportado a la Norma. Incluye un modelo de Calidad, un modelo de Responsabilidad Social y un modelo de Gobierno Abierto. Por esta razón se le denomina integral. Además, la autoevaluación o evaluación interna, se extiende a la externa por tratarse de una certificación que requiere de una auditoría por parte del ente certificador independiente, en este caso, AENOR.

Al igual que las cartas de servicios, procuran ventajas tanto a la organización como a los ciudadanos.

Beneficios para la organización: evalúa todas las actividades realizadas por el gobierno local, es la única herramienta que lo hace para la totalidad de los servicios y prestaciones, promueve la iniciación de los ayuntamientos en la cultura de la calidad, de sencilla implantación, no requiere experiencias previas en temas de calidad y además es compatible y auditable con otros sistemas de gestión.

Beneficios ante los/as ciudadanos/as: permite mejorar la confianza de la ciudadanía en relación con la gestión municipal y hace visible el seguimiento y mejora de los compromisos tomados.

Esta certificación es una herramienta útil dirigida a cualquier Ayuntamiento que, con independencia de tamaño y ubicación, quiera realizar una evaluación integral de sus actividades en aspectos tales como el buen gobierno y la sostenibilidad económica, social y ambiental.

Si la entidad supera el proceso de auditoría externa, AENOR concederá el Certificado de Gobierno Municipal así como la licencia de uso de la Marca AENOR de Gobierno Municipal cuando considere que el Ayuntamiento cumple los requisitos especificados.

En cuanto a la experiencia de implantación, todavía son unos pocos los ayuntamientos certificados en todo el territorio español, podría decirse que todavía está en una fase piloto.

Modelo de Gestión Pública Avanzada (Aurreabide en la Administración Pública Vasca)

Este innovador modelo, caracterizado por situar a la ciudadanía en el centro de gestión pública, forma parte de una estrategia global del Gobierno Vasco para transformar y adaptar la administración a los nuevos retos y cambios sociales. De esta manera, nace la necesidad de que las personas que trabajan en la administración sean protagonistas del cambio cultural en la nueva forma de hacer las cosas, con el fin de ofrecer a la ciudadanía los servicios públicos de calidad demandados.

Merece la pena hacer una breve introducción a la génesis del modelo para tomar una idea de sus objetivos y métodos. Fue diseñado con la participación del funcionariado por lo que se necesitó realizar reuniones explicativas, consiguiéndose de esta manera un apoyo mayoritario. Su implantación se articuló sobre una metodología basada en el aprendizaje-puesta en práctica, denominada EGITEN-İKASI.

LOS SEIS EJES DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA AVANZADA

El modelo se apoya en seis ejes, veinticuatro líneas de actuación y ciento cuarenta y siete acciones concretas.

ESTRATEGIA - Definir la estrategia, la misión y la visión que se aspira alcanzar. Concretar la planificación, desplegando la estrategia en objetivos estratégicos y acciones, y estableciendo planes de gestión coherentes con ella. Identificar aquellas personas, entidades e instituciones que están "interesadas" en la actividad y en sus resultados. Identificar unos indicadores básicos que aporten información sobre el grado de avance en relación con las estrategias marcadas.

SERVICIOS - Identificar los servicios prestados en un catálogo de Servicios, incluyendo las personas o entidades destinatarias de los mismos. Reflexionar sobre las necesidades y expectativas que las ciudadanas y ciudadanos o entidades destinatarias pueden tener respecto a los servicios que se prestan. Reflejar en un mapa los procesos que resumen la actividad. Revisarlos y documentarlos de forma sencilla, identificando la persona responsable de cada uno de ellos. Establecer un procedimiento para la gestión de avisos, peticiones, quejas y sugerencias.

PERSONAS - Identificar los comportamientos y las destrezas esperables del ejercicio del liderazgo en los diferentes puestos. Disponer de una metodología para la acogida de las nuevas personas que se incorporan en la plantilla. Identificar las carencias de comunicación y elaborar un plan de información-comunicación interna. Establecer medidas que favorezcan la creación y funcionamiento de equipos de mejora. Identificar el conocimiento y las destrezas existentes a fin de determinar las necesidades formativas de las personas, en coherencia con su estrategia.

INNOVACIÓN - Identificar oportunidades de innovación y fuentes de aprendizaje. Generar un entorno que facilite la realización de aportaciones, expresión de opiniones críticas, la realización de propuestas aunque, en principio, puedan parecer poco realistas, etc.

SOCIEDAD - Extender a la gestión ordinaria los valores del buen gobierno y la ética pública, a través de códigos éticos. Establecer un plan de acciones concretas para mejorar el nivel de transparencia y de rendi-

ción de cuentas. Colaborar con otras entidades. Identificar obstáculos o riesgos en relación con la igualdad de oportunidades. Garantizar el derecho de acceso a la administración en las lenguas oficiales.

RESULTADOS - Establecer un sistema de seguimiento que permita valorar la eficacia de los resultados. Conocer la opinión de las personas e instituciones que reciben los servicios. Identificar los indicadores clave para valorar el funcionamiento y el logro de sus objetivos estratégicos.

Por último comentar que el modelo de gestión pública avanzada está concebido para ser un modelo dinámico y revisado constantemente por los cambios que se puedan producir. También está pensado para ser evaluado y en consecuencia mejorado mediante planes realizados por el propio personal de la administración.

SISTEMA DE GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA

Las administraciones públicas, y en particular las entidades locales, han comenzado en el último año a articular iniciativas para responder al cumplimiento normativo y a la exigencia social de una nueva ética pública. La adecuación es todavía incipiente, un alto porcentaje de entidades ni siquiera cumple con lo establecido por la norma. En realidad, lo que de verdad debería importar es tener conciencia y voluntad en todos los niveles, político, funcional y ciudadanía, de los obstáculos y desafíos que deberán superarse hasta alcanzar el escenario deseado.

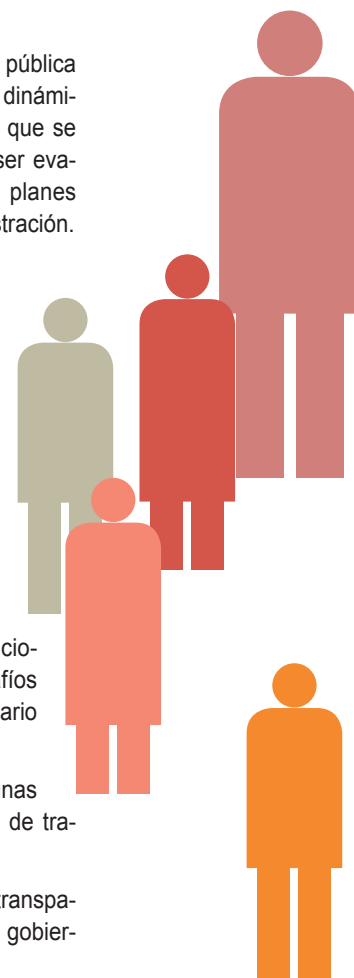
Se cuenta actualmente con una ley estatal y unas doce autonómicas vigentes y otras en periodo de tramitación.

(Estatal) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (LTAIBG)

(Autonómica) Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto (LFTGA).

En Navarra, se ha modificado recientemente la Ley Foral 11/2012, para adaptarla a los cumplimientos derivados de la estatal anteriormente reseñada, en materia de acceso a la información pública, y la regulación de un órgano independiente con competencia para la resolución de las reclamaciones (Consejo Navarro de Transparencia y Buen Gobierno).

No es objeto en este apartado ampliar información sobre el marco normativo, sino obtener una idea sencilla pero completa del significado de transparencia y como ésta repercute concretamente en las entidades locales navarras. Por lo que sin más preámbulos describimos a continuación los dos apartados en los que



se divide la transparencia: publicidad activa y acceso a la información, y comentaremos también el Open Data con el fin de ubicar su espacio en el mapa conceptual de Gobierno Abierto.

Publicidad Activa

Se define como “principio de publicidad activa” el deber, para la Administración, de proporcionar y difundir constantemente, de una forma veraz y objetiva, la información que obre en su poder y la relativa a su actuación. En Navarra, la norma que se aplica a las entidades locales, para fijar sus obligaciones en materia de publicidad, es la LTAIBG, es decir, la legislación estatal, dado que La Ley Foral no es de aplicación a las entidades locales en lo que se refiere a la publicidad activa.



¿Qué información es obligatorio publicar?

1. Información institucional, organizativa y de planificación (artículo 6 LTAIBG)
 - Funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como su estructura organizativa.
 - Planes y programas anuales y plurianuales.
2. Información de relevancia jurídica (artículo 7 LTAIBG)
 - Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas.
 - Memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos.
 - Documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública.
3. Información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8 LTAIBG)
 - Contratos.
 - Convenios suscritos.
 - Subvenciones y ayudas públicas concedidas.
 - Presupuestos.
 - Cuentas anuales.
 - Retribuciones altos cargos y máximos responsables.
 - Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad.
 - Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales.
 - Información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos.
 - Relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad.

¿Se puede publicar más información de la obligada por la normativa?

La información exigida es la mínima necesaria y nada lo impide, incluso sería una buena práctica, la incorporación de más información que la exigida en el texto legal.

Asimismo, la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia deberá incluirse como parte de la publicidad activa.

¿Cómo ha de publicarse la información?

El portal de transparencia, es el punto de acceso, encuentro y difusión donde el ciudadano puede obtener toda la información pública que se edite. No es obligatorio disponer de un portal de transparencia como tal, pero sí ofrecer la información a través de la página web de la entidad. Conviene en el inicio, tenerla localizada para que la ciudadanía identifique rápidamente su ubicación en un apartado específico de Transparencia.

Conforme a los principios técnicos (art. 11 LTAIBG) de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización, la información se suministrará o difundirá por medios o en formatos adecuados para que resulten accesibles y comprensibles. La realidad es que se abusa demasiado del formato “.pdf”. Supone la forma más rápida y menos costosa para cumplir con la obligación, pero para el ciudadano, según en qué casos, puede suponer todo lo contrario, implica un esfuerzo y empleo excesivo de tiempo por encontrar la información, lo que hace que el objetivo de informar no se cumpla y se produzca el efecto contrario de opacidad.

¿Existen límites o excepciones a la publicidad?

Se entiende que son los mismos establecidos en el (art. 14 LTAIBG) para el derecho de acceso a la información pública y, especialmente, cuando la publicación de la información suponga un perjuicio para: la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, y finalmente la protección del medio ambiente.

¿Qué ocurre con la protección de datos personales?

Se debe proteger este derecho fundamental, sobre todo, cuando con la publicación puedan verse afectados datos especialmente protegidos como son: la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, origen racial o étnico, salud e identidad de género. Ade-

más, cabría añadir los relativos a violencia de género y los que contengan o se refieran a datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas. En todo caso, de acuerdo con el artículo 5.3 LTAIBG, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos, es decir, ofrecer datos sin identificar a la persona.

¿Quién controla los derechos y deberes de la Transparencia y qué sucede si no se cumplen?

Según el artículo 9.3 LTAIBG, incumplir reiteradamente las obligaciones de publicidad activa obligatorias tendrá consideración de infracción grave. La Ley actual no define cuándo es o no reiterado, no precisa en general a partir de qué fecha deberá publicarse la información, así como el tiempo que ésta deberá permanecer en las sedes electrónicas o portales web, lo que supone un impedimento a la hora de exigir responsabilidades.

En Navarra, tras la modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, se crea el Consejo de Transparencia de Navarra órgano independiente que resolverá las reclamaciones interpuestas por la ciudadanía por los posibles incumplimientos por parte del Gobierno, pero también por parte de las entidades locales. Dichas apelaciones tendrán carácter potestativo y podrán ser previas a la vía judicial.

¿Es posible medir el grado de transparencia?

Se puede y se debe. Como cualquier sistema de gestión, el proceso o la actividad es medible a través de indicadores. El sistema de indicadores más conocido es el de Transparencia Internacional España (ITA), y consta de 80 indicadores. Periódicamente, esta organización publica rankings para diferentes grupos: CC.AA., ayuntamientos, partidos políticos, incluso clubes de fútbol. Existen otros sistemas más completos pero no tan populares, como es ACREDITRA, cuyo sistema consta de 120 indicadores, integrando además aspectos importantes como la calidad de la información.

En la actualidad, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) ha encargado a la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL), el diseño de un sistema de indicadores para que en la mayor brevedad puedan ser implantados en todo tipo de administraciones y organismos del ámbito subjetivo de la LTAIBG.

Derecho de acceso a la información pública

Aunque no sea reconocido constitucionalmente como un derecho fundamental, lo cierto es que a nivel internacional y europeo, sí lo es. Debido a la naturaleza representativa de los gobiernos democráticos, se entiende como un derecho esencial para promover la transparencia de las instituciones públicas y para fomentar la

participación ciudadana en la toma de decisiones.

Es válido definirlo como el derecho de los ciudadanos de solicitar a los funcionarios públicos cualquier tipo de información en poder de la entidad local y el derecho a recibir una respuesta documentada. Igual que en el apartado anterior, responderemos a las preguntas más frecuentes en relación con este derecho.

¿Quién puede ejercerlo?

Puede ejercerlo cualquier persona, sea o no vecino del ayuntamiento, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante y puede ejercerse sin justificar las razones por las que se solicita la información.

Los solicitantes podrán solicitar de forma escrita u oral, en los idiomas oficiales de su autonomía. Solo deberá señalar su nombre, una dirección postal o de correo electrónico, y un detalle de la información solicitada. No es obligatorio justificar la motivación de la petición aunque se indique en los modelos oficiales de solicitud.

¿En qué supuestos puede ser inadmisibles?

La solicitud puede inadmitirse en los supuestos que sobrepasen los límites y excepciones contemplados en la Ley y que anteriormente hemos citado. Además existen otros supuestos:

- Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.
- Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.
- Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.
- Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente.
- Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia.

¿Cuál es el plazo de contestación?

La resolución en la que se conceda o deniegue la información solicitada deberá notificarse en el plazo máximo de un mes. Este plazo puede ampliarse en otro mes si el volumen o complejidad de la información lo requiere. Según la LTAIBG, transcurrido dicho plazo sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada.

¿Puede el Ayuntamiento aplicar algún tipo de tasa?

El acceso a la información debe ser gratuito. Los solicitantes tendrán el derecho de consultar documentos que contengan la información buscada y/o a recibir dicha información por correo electrónico de forma gratuita.

Según el artículo 9.3 LTAIBG, incumplir reiteradamente las obligaciones de publicidad activa obligatorias tendrá consideración de infracción grave.



(...) los vecinos y vecinas deben conocer no solo los costes sino también las razones y argumentos que justifiquen los resultados de las políticas programadas

Sólo se podrá cobrar una tasa al solicitante si se solicita copias de documentos. La tasa no podrá exceder el coste real en el que incurra la autoridad pública, que deberá ser en todo caso razonable. De la misma manera, cuando se trate de información que se entregue en otros formatos (como CDs, cintas de audio y/o video, etc.) se podrá cobrar únicamente el coste del soporte.

¿Se pueden recurrir las denegaciones de información?

Toda persona tiene el derecho de recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación a las solicitudes realizadas. En el caso concreto de solicitudes a las entidades locales navarras, y tras la modificación de la Ley Foral de Transparencia y del Gobierno Abierto, los ciudadanos y ciudadanas, también podrán presentar reclamación ante el Consejo de Transparencia de Navarra, con carácter potestativo y previo a la vía judicial.

Open Data (Datos Abiertos)

Las administraciones son productoras de datos y también grandes almacenes de custodia.

¿Qué tipo de datos públicos podría abrir un Ayuntamiento? Algunos ejemplos de datos que podría publicar son:

- Datos estadísticos: demográficos, territoriales, medioambientales, etc.
- Indicadores de rendimiento de cada área del Ayuntamiento.
- Pagos realizados a proveedores por el Ayuntamiento.
- Incidencia: accidentes, delitos, incendios, calles cortadas, etc.
- Licencias concedidas.
- Publicaciones y documentación realizada por el Ayuntamiento.
- Direcciones de calles para mostrar sobre un mapa.
- Ayudas y subvenciones otorgadas.
- Puntos de recogida de residuos especiales.
- Resultados electorales.
- Localización y relación de empresas, museos, cines, bibliotecas, polideportivos, parques, colegios, centros cívicos, zonas de aparcamiento, alquiler de bicicletas.
- Centros educativos, sanitarios, asistenciales.
- Transporte urbano y Aparcamientos públicos.
- Agendas de actividades.

SISTEMA DE GESTIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En sentido técnico, la participación ciudadana se entiende como un proceso social, continuo y dinámico, por medio del cual los miembros de una comunidad, a través de mecanismos establecidos y organizaciones legítimas en las cuales interactúan, aportan y participan en pos del bien común para hacer prevalecer tanto sus intereses sociales como para defender y garantizar los derechos colectivos.

La participación ciudadana puede ser también considerada como el eje principal de un gobierno local abierto. La situación económica actual, el descontento y desconfianza generalizada hacia las instituciones públicas, nos resulta familiar, incluso en los países más desarrollados. De ahí, que la crisis de las estructuras clásicas de participación política provoquen reinventar vías y nuevas formas de relación entre la ciudadanía y los gobiernos, sean del nivel que sean.

Esta crisis institucional puede también debilitar economías. De ahí, que Europa invierta recursos en generar gobiernos democráticamente reforzados en los que alojar una economía común, más sostenible y competitiva. Dicho de otra manera, la participación ciudadana no es una moda política, es una necesidad social. Las democracias europeas se debilitan.

Para paliar esta desafección existen canales y tecnologías que permiten a la ciudadanía expresarse con más frecuencia que cada cuatro años en las urnas. La



La apertura de datos es uno de los tres pilares del concepto de Gobierno Abierto y las razones que la motivan podrían resumirse en:

- La liberación de datos públicos favorece la transparencia y la rendición de cuentas: los ciudadanos conocen mejor el funcionamiento interno y sus resultados, entre otra información. Lo que permite que la Administración tenga una mejor imagen ante la ciudadanía.
- Se crean nuevas oportunidades de negocio por el valor añadido que las empresas pueden dar a los datos públicos en bruto, mediante el desarrollo de aplicaciones y servicios de mayor calidad y útiles para toda la población.

Sin entrar en tecnicismos los datos deben publicarse en formatos accesibles, que estén bien catalogados y fáciles de encontrar, que sean completos, correctos y fiables.

experiencia puede desanimar por la escasa implicación demostrada hasta ahora, pero actualmente, existe una demanda de nuevas reglas y los gobiernos han comenzado a desplegar sus estrategias de participación.

¿Cómo dar comienzo?

En otras comunidades autónomas los gobiernos y diputaciones han activado planes dirigidos a facilitar esta labor en las entidades locales. Entre las primeras actuaciones encontramos la elaboración de diagnósticos. Se trata de obtener una foto fija del estado de la participación en el municipio y de los elementos que la integran, como punto de referencia para llevar a cabo mejoras y potenciar la implicación de todas las personas. En este análisis se cuenta con las opiniones y propuestas de cargos electos, técnicos y vecinos.

Otra medida es la creación de plataformas de participación en internet, pueden acelerar el comienzo del proceso, proporcionando aprendizaje y cambio de costumbres. Estos espacios virtuales junto con otros de carácter físico harán posible la colaboración en los asuntos municipales mediante acciones como:

- Publicar en Internet propuestas del Ayuntamiento para su debate y votación por los ciudadanos.
- Conocer la opinión de los ciudadanos en un tema determinado.
- Posibilitar las propuestas y compartir ideas en las redes sociales para que éstas sean valoradas por el resto de vecinos, priorizarlas por todos y posteriormente puedan ser incorporadas a las políticas municipales.

La participación debe entenderse como un proceso transversal y continuo en toda la organización municipal, no solamente como algo puntual para una determinada actuación, ante un plan urbanístico o la elaboración de presupuestos.

Una vez abiertos los canales, es necesario comenzar una labor pedagógica sobre la práctica participativa y la importancia que tiene en la vida de nuestros pueblos, no solo es un derecho, la ciudadanía debe entenderla también como un deber, integrar el hecho en su propia cultura cívica.

Las fases tipo, aunque pueden darse otras, en cualquier proceso participativo son:

- Información y presentación pública: Comunicación a los actores clave del proceso y de la metodología propuesta.
- Deliberación: Debate sobre los documentos, diálogo a través de mesas sectoriales y temáticas. Elaboración de actas.
- Retorno: Devolución del documento con las aportaciones de los ciudadanos aceptadas.

Ante cualquier proceso participativo, en el acuerdo previo de su realización debe recogerse cuál es la necesidad y el objeto, quiénes, cómo, a qué nos comprometemos, cuándo y con qué recursos vamos a contar. Ello nos facilitará indicadores posibles de medir y por tanto evaluar el impacto del trabajo realizado.

SISTEMA DE EVALUACIÓN Y MEJORA

La evaluación de políticas públicas, es uno de los principios de actuación administrativa más necesario y paradójicamente menos desarrollado. En la actualidad este control queda en manos de órganos fiscalizadores cuyos recursos no alcanzan una supervisión completa de entidades y actividades. La Evaluación obliga a rendir cuentas y memorias de actividades, de manera sistematizada y permitirá en un futuro, conocer qué costes se han producido para la obtención de los resultados según los compromisos contraídos por nuestros gobernantes.

Al mismo tiempo, los vecinos y vecinas deben conocer no solo los costes sino también las razones y argumentos que justifiquen los resultados de las políticas programadas, así como sus desviaciones, impacto en la comunidad, mejorar y aprender de todo ello con el fin de participar en el diseño de próximas políticas públicas.

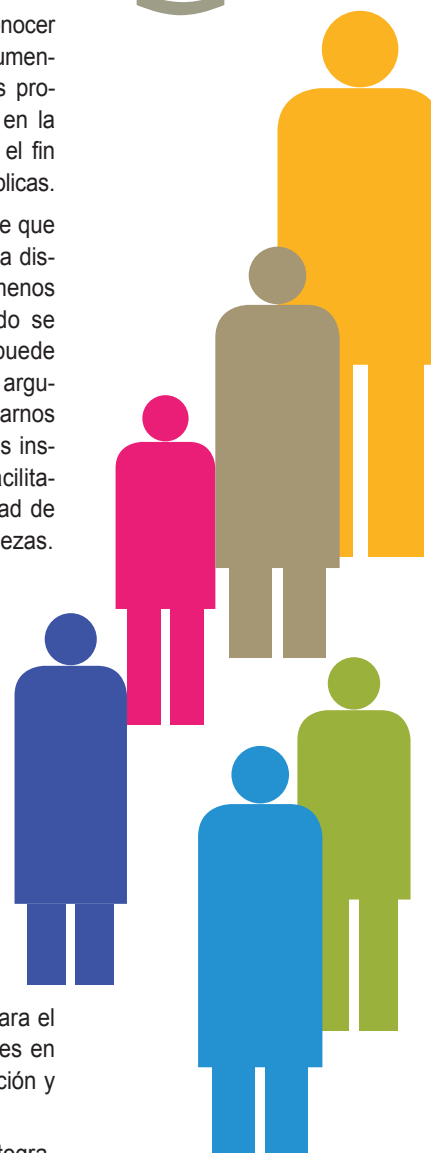
De todos los principios del gobierno abierto, puede que la evaluación sea el menos presente en la agenda discursiva de los políticos y, en consecuencia, el menos institucionalizado. Y es que ya se sabe, cuándo se alcanza el poder, si la evaluación es positiva, puede ayudar, pero si no, solo contribuirá a reforzar los argumentos de los oponentes. No deberíamos quedarnos aquí, y sí pensar que la evaluación posibilita a las instituciones públicas un marco de aprendizaje facilitador del desarrollo de capacidades y la oportunidad de transformar estos aprendizajes en mayores fortalezas.

Evaluación Interna

La evaluación interna tiene como premisa la voluntad y la capacidad de mirar hacia dentro. Por ello, se puede considerar un ejercicio de auto-evaluación. Es importante determinar quiénes serán los actores clave para dicho ejercicio. Plantear un esquema práctico de medición ante el cual las personas implicadas en el proceso volcarán de manera práctica-didáctica información relevante para la evaluación. Ofrece herramientas para producir informaciones que serán posteriormente procesadas y analizadas. Este tipo de evaluaciones abordan la naturaleza subjetiva de una auto-evaluación, necesaria para el aprendizaje y garantiza la inmersión de los actores en el proceso de evaluación, posibilitando la implicación y apropiación de la evaluación.

Cabe destacar que este ejercicio ofrece una fotografía con la que a priori nos sentimos identificados. Esta

El “vamos a hacer” ya no es suficiente, se trata de concretar una estrategia, una hoja de ruta, acciones y su programación en el tiempo (...)



práctica tiene un alto componente de subjetividad por su propia naturaleza, pero facilita un tipo de información que de otro modo una evaluación al uso no rescataría. El ser humano tiene una tendencia natural al auto-engaño, y muchas veces esta tendencia ayuda, incluso da pistas para rescatar aprendizajes.

Evaluación Externa

La evaluación no se puede solo circunscribir a la evaluación interna. Una visión externa permite realizar una evaluación objetiva atendiendo a unos criterios de medición previamente consensuados con la entidad o responsables del contenido a evaluar por parte, generalmente, de un agente, experto o consultor externo. Este tipo de evaluaciones generan herramientas que permiten medir estadísticamente los criterios seleccionados y obtener un resultado tangible y objetivo que responde a los interrogantes de cualquier evaluación:

- Mapa de procesos ¿Qué? ¿Cómo?
- Mapas de responsabilidades ¿Quién lo hace?
- Mapa de capacidades ¿Con qué medios? ¿A través de qué?
- Mapa de expectativas ¿Cómo quisiera hacerlo?

Por otra parte, estos ejercicios suelen resultar densos y complejos, el objeto de evaluación adquiere una foto con la que en la mayor parte de los casos le cuesta sentirse identificado. Este ejercicio tiene un alto componente de objetividad y prima la visión aséptica de la evaluación, facilita información medible y práctica para la toma de decisiones.

El modelo innovador y flexible de evaluación combinada aplicado a la intervención pública permite la triangulación y combinación del aporte profesional de la evaluación externa y la riqueza y apropiación de la evaluación interna, logrando así una evaluación combinada y contrastada que derivará en reflexiones, aprendizajes y recomendaciones para el cambio y la mejora de la institución u objeto evaluado.

Evaluación Ciudadana

A partir de ahora, con el modelo de gobierno abierto, las administraciones tendrán en cada uno de sus vecinos y vecinas a un evaluador. Las opciones políticas e ideológicas seguirán primando a la hora de votar, pero se darán otros parámetros medibles y orientadores sobre la gestión practicada por sus gobernantes. La ciudadanía aspira a algo más que a unos representantes con buena conducta y en los que poder confiar, además, se les va exigir una buena gestión de la cosa pública. No solo van a conocer la medición de sus resultados obtenidos, los van a poder comparar en el tiempo y en

el espacio, pues van a conocer también la gestión en otros municipios.

Conclusión (Alternativas para el futuro y aportaciones)

Hasta aquí hemos ampliado conceptos y también hemos conocido algunas de las herramientas que permiten dar comienzo a la consecución de gobiernos locales abiertos. Estos no se alcanzan solamente con el desarrollo normativo, es necesario poner al servicio de las entidades locales unos medios técnicos que ayuden a mejorar su gestión. Se sabe qué hacer, y por dónde empezar, pero serán necesarios más recursos económicos, humanos y metodológicos.

Por otra parte, todavía es escasa la cultura para asimilar todos estos cambios y no existen demasiadas referencias de cómo satisfacer lo que se demanda a las administraciones. Tampoco existe una estrategia colaborativa práctica orientada precisamente a estos nuevos retos. Se dan pasos, aunque con lentitud y retraso. La sociedad reclama con urgencia la visibilidad de una ruptura efectiva con modelos de administración anteriores.

El "vamos a hacer" ya no es suficiente, se trata de concretar una estrategia, una hoja de ruta, acciones y su programación en el tiempo, herramientas concretas, responsabilidades e ir midiendo el alcance y, por supuesto, medir el impacto para evaluar resultados y mejorar continuamente todas las políticas que se vayan a realizar.

- Seguir avanzando en la administración electrónica, aprovechamiento de la tecnología.
- Desarrollar el desempeño de los empleados públicos, promover su participación y potenciar su compromiso y corresponsabilidad.
- Difundir la cultura de gobierno abierto a tres niveles: político, personal empleado y ciudadanía.

Las entidades locales, una vez más, van a ver aumentadas sus obligaciones sin recibir una ampliación de recursos que posibiliten esta nueva encomienda. Necesitan apoyo económico por parte de los gobiernos a escala superior.

Por otra parte, es necesario establecer un proceso de debate para identificar el tipo de medidas válidas en el impulso de un nuevo modelo de administración que responda a una demanda sentida por la ciudadanía. Estamos a punto de cumplir un año desde la formación de los nuevos ayuntamientos, el mejor punto de una legislatura, ni acabamos de llegar, ni estamos escasos de tiempo. Quedan tres años por delante para seguir trabajando, intentar mejorar lo anterior, y en cualquier caso, continuar generando valor público.

