

Mecanismo de Revisión Independiente

Recomendaciones para la
cocreación de España 2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

Este producto del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM, por sus siglas en inglés) tiene la función de prestar apoyo al proceso de cocreación y diseño del quinto plan de acción de España. Asimismo, busca fortalecer la calidad, la ambición y la viabilidad de los compromisos. Ofrece un resumen de los retos y oportunidades para el gobierno abierto en el contexto del país y recomendaciones. Las recomendaciones son sugerencias y no constituyen una evaluación de un plan de acción en específico. Su propósito es brindar información sobre el proceso de cocreación basado en hallazgos del IRM, generales y específicos del país. Están previstas como un recurso para que el gobierno y la sociedad civil determinen la trayectoria y el contenido del próximo plan de acción. Los actores nacionales del proceso de cocreación determinarán la medida en la cual seguirán estas recomendaciones.

Las recomendaciones para la cocreación se basan en [los hallazgos de investigaciones previas del IRM](#) para España y hace recomendaciones basadas en los datos y las conclusiones de dichos informes. También utilizan otras fuentes como el [Manual de OGP para países](#), los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#) y la [Guía del IRM para la evaluación de los requisitos mínimos de OGP](#). Así se garantiza que las recomendaciones estén actualizadas a la luz de los acontecimientos ocurridos desde que se escribieron estos informes del IRM. De esta manera también se aprovecha la experiencia internacional comparativa en el diseño e implementación de los compromisos del plan de acción de OGP y otras prácticas relevantes del contexto en gobierno abierto. Las recomendaciones para la cocreación han sido revisado por el personal directivo del IRM para verificar su consistencia, precisión y con miras a maximizar la relevancia del contexto y la capacidad de acción de ellas. Cuando corresponde, las recomendaciones son revisadas por revisores externos o miembros del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

El IRM redactó estas recomendaciones en diciembre de 2023.

Tabla de contenidos

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción	2
Sección II: Diseño del plan de acción.....	5

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción

El proceso de cocreación del plan de acción de España 2020-2024 fue especialmente colaborativo y participativo. [La Revisión del Plan de Acción del IRM](#) especificó que durante el proceso de consulta se identificaron 130 propuestas ciudadana y que el Foro de Gobierno Abierto se destacó por su apertura al diálogo y la toma de decisiones colaborativa. La evaluación supuso una mejora adicional con respecto a los ciclos de planes de acción anteriores.

Además, España se ha convertido recientemente en el copresidente de gobierno entrante del Comité Directivo de OGP para 2024-2025, lo que ofrece la oportunidad de demostrar y promover aún más los valores de gobierno abierto en su próximo proceso de cocreación.

Esta también será la primera vez que España cocrea su plan de acción basándose en los [Estándares de Participación y Cocreación](#) actualizados. Dado el éxito de los procesos previos, España puede avanzar las acciones más allá de los requisitos mínimos y desarrollar un proceso ambicioso para el desarrollo de su próximo plan de acción de gobierno abierto:

- Mejorar la representación y diálogo en el foro multiactor de España
- Mejorar el acceso al sitio web exclusivo de OGP de España a través del uso de un lenguaje sencillo.
- Llevar a cabo actividades de divulgación y garantizar que un cronograma de cocreación y una descripción general de las oportunidades de participación estén disponibles al menos dos semanas antes de iniciar el proceso de cocreación.
- Considerar un enfoque de cocreación que fomente el diálogo con la ciudadanía y llegue a personas comunes y corrientes que normalmente no participarían en tales ejercicios.

RECOMENDACIONES

Recomendación 1: Mejorar la representación y diálogo en el foro multiactor de España.

España estableció su foro multiactor en 2018. Su plenaria, comisión permanente y grupos de trabajo se reunieron regularmente a lo largo del último ciclo del plan de acción. El foro multiactor cuenta con igual número de miembros de instituciones públicas y representantes de la sociedad civil, incluyendo la academia, asociaciones de consumidores y otras organizaciones no gubernamentales. Su mandato, composición y reglas están disponibles en línea. El Foro se comunica e informa proactivamente sobre sus actividades mediante la publicación de actas de reuniones y otra documentación (incluidos videos) en su sitio web.

Para aprovechar esta base sólida, el Foro podría tomar en consideración a grupos subrepresentados, como mujeres, jóvenes o minorías étnicas, para que estén mejor representados en el foro. Por ejemplo, [Argentina](#) ha aprovechado las redes de OSC establecidas para rotar la representación en el Foro. Alternativamente, la primera versión de su foro multiactor en Ecuador incluyó a representantes de dos organizaciones que fueron responsables de un [compromiso](#) exitoso sobre la violencia contra las mujeres y la diversidad de género/sexual. Realizar una evaluación de género o diversidad puede ser útil para comprender qué grupos pueden tener más o menos acceso e influencia sobre el proceso e informar una estrategia de divulgación. Un estudio de este tipo también podría considerar la disponibilidad de recursos para los miembros de la sociedad civil, particularmente las organizaciones nuevas o más pequeñas, para garantizar sus aportes y, por lo tanto, un grupo variado de voces en el foro.

El Foro también podría examinar la calidad de la participación en el plenario, la comisión permanente y los grupos de trabajo para garantizar que sean eficaces y asegurar un diálogo iterativo entre los participantes gubernamentales y no gubernamentales. Esto podría ayudar a fomentar un sentido de responsabilidad compartida por los compromisos y por la implementación. El diálogo y la colaboración continuos en el desarrollo e implementación de los planes de acción de OGP se correlacionan positivamente con mayores tasas de cumplimiento de compromisos y resultados tempranos más sólidos.

Recomendación 2: Mejorar el acceso al sitio web exclusivo de OGP de España a través del uso de un lenguaje sencillo

El sitio web dedicado al proceso OGP de España está actualizado con información relevante para que el público comprenda cómo opera el proceso. Esto cumple con los requisitos mínimos de los Estándares de Participación y Cocreación de OGP actualizados.

Sin embargo, la cantidad de información y el uso de lenguaje técnico podrían ser un obstáculo para los ciudadanos y ciudadanas u otros actores que no están familiarizados con el gobierno abierto. Por lo tanto, el Gobierno podría considerar cómo publicar información y documentos en un lenguaje no técnico que sea más fácil de entender para quienes no tienen conocimientos previos sobre el proceso de OGP o sobre temas de gobierno abierto. Esto puede incluir la actualización de los gráficos y las funciones de comentarios del sitio web lo que estimularía a España hacia enfoques más ambiciosos alentados por OGP para el Estándar 2 sobre proporcionar información abierta, accesible y oportuna sobre las actividades y el avance dentro de la participación de un miembro en OGP.

Un enfoque de uso de un lenguaje sencillo durante el proceso de cocreación también podría ayudar a garantizar que la ciudadanía esté preparada para comprender el proceso y el documento del plan de acción. La información relacionada con el proceso de cocreación, así como con la finalización del compromiso durante el período de implementación, podría estar disponible en formatos abiertos, reutilizables y legibles por máquina.

En [Finlandia](#) y los [Países Bajos](#) se han dado ejemplos de aplicación de un lenguaje sencillo al Gobierno. En España, los gobiernos regionales de Madrid y Aragón también han implementado compromisos relacionados con el uso de un lenguaje sencillo, que podrían replicarse a nivel nacional.

Recomendación 3: Llevar a cabo actividades de divulgación y garantizar que un cronograma de cocreación y una descripción general de las oportunidades de participación estén disponibles al menos dos semanas antes de iniciar el proceso de cocreación.

Para cumplir con los requisitos mínimos de los Estándares de Participación y Cocreación actualizados, España necesitaría garantizar que exista un alcance adecuado para informar al público sobre su próximo proceso de cocreación. Para hacerlo, una actividad central sería publicar en línea el cronograma de cocreación y una descripción general de las oportunidades de participación de las partes interesadas, al menos dos semanas antes del inicio del proceso de desarrollo del plan de acción (por ejemplo, en el sitio web de OGP del país y en las redes sociales).

Las acciones de divulgación también podrían realizarse en línea, a través de sitios web gubernamentales, redes sociales y redes de la sociedad civil. Asimismo puede haber oportunidades para realizar actividades de divulgación en persona, por ejemplo, en conferencias o eventos públicos relevantes.

La divulgación también podría buscar llegar específicamente a grupos subrepresentados, como mujeres, jóvenes u organizaciones de personas con discapacidad. El foro multiactor puede considerar reclutar personas u organizaciones para que sirvan de enlace con comunidades específicas subrepresentadas con el fin de apoyar su participación y consulta en el proceso de manera específica.

A lo largo del proceso de desarrollo del plan de acción, sería una buena práctica proporcionar avisos apropiados de los eventos (incluido el intercambio de agendas y materiales de lectura con anticipación), borradores de compromisos y otra información relevante para facilitar la participación de las partes interesadas.

Recomendación 4: Considerar un enfoque de cocreación que fomente el diálogo con la ciudadanía y llegue a personas comunes y corrientes que normalmente no participarían en tales ejercicios.

El proceso de cocreación anterior de España para el plan de acción 2020-2024 se llevó a cabo bajo los antiguos Estándares de Participación y Cocreación de OGP. El Gobierno necesitaría garantizar que el próximo proceso de cocreación del plan de acción de OGP cumpla con los requisitos mínimos de los estándares actualizados.

Cualquier metodología desarrollada para el proceso necesitaría considerar pasos para crear conciencia, asegurar la participación de diversos actores, recopilar aportes, procesar información, construir propuestas de compromiso, obtener aprobaciones finales y culminar el proceso de toma de decisiones. Dado que España ha demostrado su capacidad para llevar a cabo procesos de cocreación ambiciosos, debería aprovechar el aprendizaje generado de esta experiencia previa.

Oportunidades significativas para involucrarse en el desarrollo del plan de acción enriquecerían el proceso del plan de acción de España. Este requeriría un mecanismo para recopilar aportes de una variedad de partes interesadas durante un período de tiempo apropiado. Esto podría incluir eventos de participación cara a cara que estén abiertos al público, la sociedad civil y otras partes interesadas. Dichos eventos podrían tener lugar en toda España, no sólo en la capital o los centros urbanos. También se beneficiaría al garantizar la participación de grupos subrepresentados, en particular expertos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos con conocimientos y experiencias vividas relevantes que actualmente no forman parte del proceso de OGP. La búsqueda proactiva de un compromiso temático amplio puede alentar la identificación y el desarrollo de problemas en nuevas áreas de políticas que son prioridades nacionales y relevantes para el gobierno abierto. Luego de estas reuniones y discusiones iniciales entre el Gobierno y la sociedad civil, el proceso también podría beneficiarse de una consulta pública en línea sobre el borrador del plan de acción.

Más allá de los métodos de participación probados, el proceso de cocreación podría ser una oportunidad para que España ensaye y utilice procesos deliberativos para maximizar la participación ciudadana en el proceso de cocreación. España podría explorar un enfoque similar a los “diálogos nacionales” de [Finlandia](#) (anteriormente “diálogos de confinamiento”), para brindar una oportunidad a los ciudadanos de reunirse para compartir experiencias, mejorar el entendimiento e identificar prioridades. El Gobierno finlandés envió invitaciones personalizadas a posibles participantes a través de una amplia red de grupos y contactos para involucrar a ciudadanos y ciudadanas “comunes”, que de otro modo no participarían en tales ejercicios, en lugar de una invitación general dirigida al público. En España, como en los diálogos de Finlandia, la participación en el proceso de cocreación podría combinar reuniones abiertas y presenciales con una participación en línea adaptada para optimizar la inclusión.

Sección II: Diseño del plan de acción

AREAS DE OPORTUNIDAD PARA LOS COMPROMISOS

El próximo plan de acción de España podría abordar nuevos temas como la transparencia de la inteligencia artificial. Asimismo, podría incluir otros temas con los que se ha comprometido anteriormente y que pudiese seguir desarrollando como el aumento de la transparencia de la ayuda y la introducción de sistemas de integridad para regular el lobby y la protección de los denunciantes. Dado el gran número de instituciones involucradas en su plan de acción 2020-2024, España también debería abordar el próximo plan con el compromiso de un Estado abierto que contenga compromisos de todos los poderes del Estado.

AREA 1. Transparencia de la inteligencia artificial

La transformación digital fue una de las cuatro prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea. La gobernanza digital también es un [desafío del gobierno abierto](#). España ha dicho que quiere promover la inteligencia artificial (IA) y proteger los derechos de la ciudadanía durante este proceso de transformación, para lo que creó la [Agencia de Supervisión de la Inteligencia Artificial](#) (AESIA) que podría liderar compromisos sobre este tema.

Un compromiso de OGP pudiese consistir en hacer que las políticas o estrategias algorítmicas sean abiertas y accesibles al público, publicar información sobre los próximos proyectos para su revisión y comentarios, así como involucrar proactivamente a las partes interesadas impactadas y a las organizaciones de la sociedad civil expertas en torno al diseño y uso de algoritmos y en el AESIA. Por ejemplo, Canadá exige completar y publicar una [Evaluación de impacto algorítmico](#) sobre cualquier toma de decisiones automatizada. La evaluación proporciona avisos y explicaciones a los clientes o al público antes y después de que se tome una decisión, garantiza el acceso a los componentes del sistema (por ejemplo, para [auditorías](#) o investigaciones), publica el código fuente cuando corresponde y documenta la automatización de la toma de decisiones.

Los sistemas de inteligencia artificial (y los datos que los sustentan) también deben ser monitoreados periódicamente para garantizar su calidad y que los resultados no estén sesgados inadvertidamente en contra de grupos demográficos como las mujeres, minorías étnicas y las personas con diversidad de género. También es importante incluir de manera proactiva a la sociedad civil y a la ciudadanía en el seguimiento de los sistemas de IA. Un compromiso podría buscar garantizar que se utilicen evaluaciones y directrices disponibles públicamente para ayudar a los actores del sector público a identificar y mitigar los riesgos de discriminación y otras formas de desigualdad durante la etapa de diseño de un proyecto. Estas herramientas pueden incluir [evaluaciones de género](#) como el [GBA Plus de Canadá](#), [análisis de economía política](#) o [evaluaciones de impacto en los derechos humanos](#).

Un compromiso también debería buscar permitir que las personas y entidades tengan una mayor comprensión de qué datos se recopilan, cuándo y cómo se utilizan. Por ejemplo, [Finlandia](#) está mejorando el acceso público a la información optimizando la calidad y usabilidad de los datos abiertos. El acceso público a datos abiertos y con perspectiva de género puede mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas en torno a la formulación de políticas, presupuestos y servicios públicos.

Recursos útiles:

- Guía de Gobierno Abierto: [Toma de decisiones automatizada, Algoritmos e Inteligencia Artificial](#)
- OGP: [Tres recomendaciones para una Inteligencia Artificial más inclusiva y equitativa en el sector público](#).
- Finlandia ([2017–2019](#)), Noruega ([2019–2022](#)) y Uruguay ([2021–2024](#)) tienen compromisos en esta área de política.
- Aliados que pueden brindar apoyo técnico: [Red de Algoritmos Abiertos de OGP](#), [AI Now Institute](#), [Ada Lovelace Institute](#).

AREA 2. Sistemas de Integridad en Funcionamiento

El plan de acción de España 2020-2024 incluyó compromisos relacionados con temas de integridad como la regulación del lobby y la denuncia de irregularidades. Si bien España adoptó una Ley de Protección de Informantes mediante la implementación de una Directriz de la UE pertinente en febrero de 2023, al momento de redactar este informe aún no ha aprobado el proyecto de ley sobre regulación del lobby y conflictos de intereses.

En caso de que el proyecto de ley que regula el lobby no se apruebe al final del ciclo del plan de acción de 2020-2024, el Gobierno podría aprovechar el próximo plan de acción para intentar que cumpla con los estándares internacionales más ambiciosos y relevantes antes de que sea aprobado por el Parlamento. En cualquier caso, el próximo plan de acción también puede comprometer a una fuerte implementación de la ley y la introducción de un registro de lobby en colaboración con la sociedad civil y el Foro de Gobierno Abierto. La implementación se beneficiaría de buscar el máximo cumplimiento del registro y la transparencia para el público.

Además, a medida que España avanza en la implementación de su Ley de Protección de Informantes, [han surgido preocupaciones](#) sobre la provisión y seguridad de buzones de denuncias anónimas. En particular, la sociedad civil ha encontrado numerosos [ejemplos](#) de mecanismos institucionales de denuncia de irregularidades que no garantizan ni ofrecen la oportunidad de mantener el anonimato. En algunos casos, esto se debe a que requieren el uso de aplicaciones móviles e ingresar el documento de identificación español (DNI) para iniciar sesión en el sistema. Llevar a cabo un ejercicio de seguimiento y corregir mecanismos para reportar a los denunciantes que no cumplan con los requisitos de la Ley de Protección de Informantes, en colaboración con la sociedad civil, podría ayudar a identificar deficiencias y garantizar el derecho de los ciudadanos a denunciar irregularidades de forma anónima.

Otras acciones también podrían conducir a mejoras en la legislación española sobre transparencia y acceso a la información para tratar lagunas que aún no se han abordado.

Recursos útiles

- OGP: [Desafíos comunes en la transparencia del lobby; Las reformas de gobierno abierto necesitan proteger a los denunciantes](#)
- OECD: [Protección de Denunciantes](#)
- Transparencia Internacional: [Recomendaciones sobre lobby para planes de acción de OGP](#)
- [Estándares Internacionales para la Regulación del Lobby](#)
- Aliados que pueden brindar soporte técnico: [Access Info Europe](#), [Transparencia Internacional España](#)
- Estonia ([2020–2022](#)), Finlandia ([2019–2023](#)), y Letonia ([2019–2021](#)) han implementado compromisos sobre transparencia de lobby. Chequia ([2020–2022](#)), Estonia ([2020–2022](#)), y Letonia ([2017–2019](#)) han implementado compromisos sobre protección de denunciantes.

AREA 3. Estado Abierto

El plan de acción de OGP de España 2020-2024 incluyó compromisos de todas las comunidades autónomas de España y de algunos gobiernos locales. Esta alineación vertical ha atraído a diferentes niveles de Gobierno al proceso de OGP y ha ayudado a construir una cultura de gobierno abierto. En España se celebraron [más de 770 eventos](#) durante la Semana del Gobierno Abierto en 2023, lo que demostró la amplia escala del compromiso con el gobierno abierto.

Este entusiasmo ahora podría significar ampliar el proceso de OGP para incluir al Parlamento, al Poder Judicial, así como otras agencias independientes y organismos públicos. Este enfoque para implementar reformas de gobierno abierto podría ayudar a España a avanzar

más en la implementación de la [recomendación de la OCDE sobre gobierno abierto](#) con el fin de “explorar el potencial de pasar del concepto de gobierno abierto al de Estado abierto”.

Entre los miembros de OGP, [Macedonia del Norte](#) ha incluido con éxito múltiples compromisos de otras ramas del Gobierno en sus planes de acción. Otros países han incluido compromisos individuales de diferentes poderes, como el Parlamento en [Argentina](#), [Uruguay](#) y [Costa Rica](#) o el Poder Judicial en [Chequia](#). Por otro lado, en Francia, varias ramas han elaborado sus propios planes de acción de gobierno abierto, aunque no a través del proceso de OGP. Muchos miembros de OGP, como Brasil, Canadá y Colombia, también están desarrollando sus respectivas estrategias de gobierno abierto.

Recursos útiles

- OGP: [Parlamentos en OGP](#)
- OECD: [Observatorio de Innovación del Sector Público: Estado Abierto](#)
- Argentina ([2019–2021](#)), [Canadá](#) y Chile ([2020–2022](#)) trabajan en compromisos relevantes a esta área de política.

AREA 4. Transparencia de la Ayuda

La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) organiza y distribuye [más de 500 millones de euros](#) de ayuda y cooperación española al desarrollo a más de 30 países de todo el mundo. Aunque no es miembro de la [Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda \(IATI\)](#), la AECID publica datos de la IATI desde noviembre de 2011.

Según el índice [Publica lo que financia \(PWYF, por sus siglas en inglés\) de 2022](#), la AECID española cayó 16 puntos respecto a 2020, ubicándose en la parte inferior de la categoría “regular”. La sociedad civil ha expresado su preocupación por el gasto en ayuda y la desviación de los objetivos iniciales. PWYF descubrió que la frecuencia de las publicaciones cayó de mensual a trimestral. La AECID dejó de publicar los presupuestos totales y desglosados de las organizaciones, así como muchos menos presupuestos de proyectos, y que sólo el 4 % de las actividades de la IATI divulgaron los presupuestos totales. Los datos disponibles en su portal de ayuda estaban desactualizados y la documentación de la estrategia era inaccesible debido a que había enlaces rotos. La AECID dejó de publicar fechas, ubicaciones y condiciones de los proyectos, aunque todavía publica títulos e información sectorial de casi el 100 % de sus actividades, así como datos de desembolsos y compromisos. También continúa publicando datos en el Registro de la IATI sobre tipos de ayuda, financieras y de flujos, así como sobre el estado de la ayuda vinculada en el 100 % de sus actividades.

La AECID podría adoptar las recomendaciones de PWYF a través del próximo plan de acción de OGP de España, centrando sus acciones para aumentar la transparencia de la ayuda y proporcionar supervisión de la implementación a través del foro multiactor. Los compromisos podrían implicar la publicación de archivos organizacionales periódicos y actualizados (como informes anuales de la AECID y documentos de estrategia nacional) en el Registro de la IATI, aumentar la frecuencia de publicación de los datos de actividad de la IATI a mensual, mantener actualizado el portal de datos de ayuda de la AECID con información a nivel de proyecto, publicar descripciones de todas las actividades en sus datos de la IATI, publicar información financiera prospectiva, incluidos presupuestos de organizaciones y actividades, y publicar datos y documentos sobre el desempeño de los proyectos, desde objetivos hasta resultados y evaluaciones. Estas acciones podrían enmarcarse en el intento de incorporarse formalmente como miembro de la IATI.

Estas y otras reformas más amplias de los sistemas y regulaciones de ayuda y cooperación de España se beneficiarían con la participación de la sociedad civil relevante en el proceso.

Recursos útiles:

- [Estándares de la iniciativa internacional de la transparencia de la ayuda](#)
- Francia ([2021–2023](#)) y el Reino Unido ([2021–2023](#)) trabajan en compromisos relevantes a esta área de política.
- Aliados que pueden brindar soporte técnico: [IATI](#), [PWYF](#), [Oxfam Intermón](#).

