



# I Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana 2022-2023

## *Ejercicio Final de Aprendizaje - Informe Resumen*

**Ente de monitoreo:** Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas (SEE)

Diciembre 2023

**Equipo evaluador y autores del informe:**

- Daniel Catalá Pérez
- Borja Colón de Carvajal
- Aida Vizcaíno Estevan

**Contacto:**

- [socevaluacion@gmail.com](mailto:socevaluacion@gmail.com)



# TABLA DE CONTENIDO

Introducción	3
Sección 1. Contexto local	4
Sección 2. Proceso de Co-creación del Plan de Acción	5
2.1 Revisión del proceso de co-creación	5
2.2 Recomendaciones del proceso de co-creación	6
Sección 3. Compromisos del Plan de Acción	8
3.1 Revisión de la implementación de los compromisos	8
3.2 Recomendaciones de compromisos	10

# INTRODUCCIÓN

El **ejercicio de aprendizaje final** pretende extraer lecciones para la reflexión sobre los esfuerzos de gobierno abierto al final de la implementación del plan de acción y proporcionar recomendaciones para avanzar. Debe capturar los éxitos y las áreas de mejora del plan de acción en su conjunto, desde la creación conjunta hasta la implementación final de los compromisos.

Las lecciones y recomendaciones deben derivarse de la investigación realizada para la evaluación inicial y las evaluaciones de fin de compromiso. También pueden tomarse de las partes interesadas durante el ejercicio final de aprendizaje cuando reflexionan sobre lo que funcionó bien o no, lo que habrían hecho de otra manera o las lecciones que aprendieron del ciclo del plan de acción.

# SECCIÓN 1. CONTEXTO LOCAL

La Comunitat Valenciana presentó su candidatura<sup>1</sup> para integrarse en OGP Local en la convocatoria de 2022 con el objetivo de, tal y como se recoge en el “Informe sobre la entrada de la Comunitat Valenciana en el programa local de la Alianza por el Gobierno Abierto”<sup>2</sup>, de *“resaltar la importancia que debe tener el gobierno abierto, la transparencia y la participación en la agenda política valenciana”* y seguir *“siendo un referente de gobierno abierto en España”*. En este sentido cabe destacar que la iniciativa formaba parte de un marco de políticas de gobierno abierto que la entonces llamada Conselleria de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática de la Generalitat Valenciana había desarrollado durante los últimos años<sup>3</sup>. Esto implica que la iniciativa de integrarse en OGP podría considerarse parte de una estrategia general de impulso del Gobierno Abierto.

Ahora bien, es importante remarcar el momento temporal en el que se presenta la candidatura, en la parte final de una legislatura iniciada a mediados de 2019 pero marcada, en su primera parte, por la crisis global generada por la pandemia de la Covid-19. De esta forma, en mayo de 2022 se confirmó la incorporación de la Comunitat Valenciana a OGP Local<sup>4</sup> y se presentó el informe<sup>5</sup> al que ya se ha hecho mención y en el que se apuntaba el proceso a seguir desde aquel momento para la cocreación del plan de acción. Es importante señalar, por tanto, que, en el caso de la Comunitat Valenciana, el proceso de cocreación e implementación de este I Plan de Acción de Gobierno Abierto venía condicionado por el tiempo restante de legislatura del Consell, pues su duración no podía exceder la duración de la misma. Por tanto, el horizonte temporal disponible ha sido uno de los principales criterios tenidos en cuenta a la hora de seleccionar compromisos, siendo también un elemento que ha influido en algunos aspectos del proceso de cocreación.

<sup>1</sup> El documento de la candidatura está accesible aquí:

<https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220316+Expression+of+Interest.pdf/bf565b74-ea40-4178-8b5b-20e535f3d4d0>

<sup>2</sup> El informe está accesible aquí:

[https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220519+Informe\\_OGP\\_19\\_05\\_22.pdf/b1de57ca-7b1a-4d48-bd47-f6611d26b664](https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220519+Informe_OGP_19_05_22.pdf/b1de57ca-7b1a-4d48-bd47-f6611d26b664)

<sup>3</sup> El esquema de dichas políticas está disponible aquí:

[https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220314+Esquema\\_pol%C3%ADticas\\_gobierno\\_abierto.pdf/b3e33f24-b256-4456-b4d2-b30932f77da3](https://gvaoberta.gva.es/documents/7843050/175796778/20220314+Esquema_pol%C3%ADticas_gobierno_abierto.pdf/b3e33f24-b256-4456-b4d2-b30932f77da3)

<sup>4</sup> La nota de prensa con la información sobre la incorporación está accesible aquí:

[https://www.gva.es/es/inicio/area\\_de\\_prensa/not\\_detalle\\_area\\_prensa?id=997326](https://www.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=997326)

<sup>5</sup> La nota de prensa con la información sobre la presentación del informe está accesible aquí:

[https://www.gva.es/es/inicio/area\\_de\\_prensa/not\\_detalle\\_area\\_prensa?id=997706](https://www.gva.es/es/inicio/area_de_prensa/not_detalle_area_prensa?id=997706)

# SECCIÓN 2. PROCESO DE CO-CREACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

## 2.1 Revisión del proceso de co-creación

OGP Local otorga especial importancia a la existencia de un foro de participación para el proceso de co-creación del Plan de Acción de Gobierno Abierto entendido como un espacio de participación para el desarrollo y revisión del plan de acción impulsado por el gobierno con apoyo de actores no gubernamentales. En el caso de la Comunitat Valenciana, se pudo constatar que se cumplieron los requisitos mínimos establecidos por el Independent Reporting Mechanism (IRM) respecto a la existencia de un foro, aunque moderadamente inclusivo y diverso. Se impulsó la creación de diferentes espacios de participación (consulta a las diferentes administraciones autonómicas, locales y provinciales, foro de discusión virtual<sup>6</sup> y reuniones recurrentes de grupos de trabajo virtuales y presenciales<sup>7</sup>), sobre la base de diferentes redes y alianzas para el impulso del gobierno abierto de las que ya formaba parte el gobierno local. La mayor fortaleza en la definición de estos espacios de participación fue el hecho de basar el proceso de mapeo de agentes a los que invitar a dichos espacios, en las citadas redes y alianzas ya existentes, y que suponen un conjunto de instituciones y personas ya comprometidas con la participación, la transparencia y el gobierno abierto.

Entre las redes que sirvieron de base al ya mencionado mapeo de agentes a los que se invitó a participar en el proceso, se incluyen redes compuestas por instituciones gubernamentales (Alianza Valenciana por el Gobierno Abierto<sup>8</sup>, Red Municipal de Gobernanza Participativa<sup>9</sup>), órganos formados por representantes gubernamentales y de entidades de la sociedad civil (Consejo de Participación Ciudadana de la CV<sup>10</sup>) y personas o entidades ciudadanas agrupadas en torno a su interés por la participación y transparencia (p.ej. participantes en los premios ParticipAcció de la Generalitat Valenciana<sup>11</sup>). Además, cabe señalar que la posibilidad de incorporarse a los espacios de participación propuestos, no se cerró a las personas y entidades contactadas. Así, se hizo difusión de su existencia y de las respectivas convocatorias para que cualquier persona interesada pudiera participar en ellos<sup>12</sup>. El resultado

<sup>6</sup> El foro virtual creado está accesible aquí: <https://gvaparticipa.gva.es/debates/42-la-comunitat-valenciana-i-i-alianca-per-al-govern-obert?locale=es>

<sup>7</sup> Hilo de Twitter con información sobre el proceso participativo y los grupos de trabajo: <https://twitter.com/GVAparticipacio/status/1570013518476230658?s=20&t=KEkDYJqIK1MUg5tHF8Mfgw>

<sup>8</sup> Nota de prensa con información sobre la creación y composición de la Alianza: <https://comunica.gva.es/es/detalle?id=360966016&site=174859777>

<sup>9</sup> Composición de la Red: <https://participem.gva.es/es/xarxa-de-governanca-participativa-municipal>

<sup>10</sup> Composición del Consejo: <https://participacio.gva.es/es/web/participacio/composicion-actual-del-consejo-de-participacion-ciudadana>

<sup>11</sup> Listado de las entidades y personas participantes en la I Edición de los premios: [https://drive.google.com/file/d/107uvqp-k1pCkX25NzZZsN0WAROACokDb/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/107uvqp-k1pCkX25NzZZsN0WAROACokDb/view?usp=share_link)

<sup>12</sup> Nota de prensa con la información sobre el inicio del proceso participativo y los diferentes espacios de cocreación propuestos: <https://comunica.gva.es/es/detalle?id=364142250&site=174859777>

de todo este proceso es que, finalmente, se facilitó la participación de agentes gubernamentales y no gubernamentales y de la sociedad civil<sup>13</sup>, siendo un proceso absolutamente transparente y dotado de la máxima trazabilidad.

Desde el punto de vista de la regularidad también se superaron los requisitos mínimos establecidos por el IRM para alcanzar el nivel de participación necesario en el proceso de cocreación del plan de acción, pues fueron varias las sesiones/reuniones de trabajo participativas realizadas, tanto en formato presencial como virtual.

Sin embargo, con el objetivo de alcanzar los estándares fijados por el IRM para avanzar en el proceso de cocreación y garantizar que el diálogo fuera permanente durante el proceso de implementación del plan de acción, el propio gobierno local reconoció la necesidad de contar con un Grupo de seguimiento del Plan de Acción, integrado por personas y entidades implicadas en el proceso de cocreación, pero también abierto a otro tipo de agentes del territorio. Esto debería permitir al gobierno local establecer un foro con las características establecidas por el OGP en sus Estándares de Participación. Otro aspecto que no quedó del todo claro durante el proceso de co-creación, seguramente debido a los condicionantes temporales que afectaron a la definición del Plan de Acción ya comentados anteriormente, fue el efectivo respaldo del mismo por las partes interesadas del foro o comité/grupo directivo.

En cualquier caso, existen evidencias de que el gobierno local compartió información relevante para el desarrollo del plan de acción con los actores de gobierno y sociedad civil previamente a las actividades de cocreación programadas, para promover una participación informada y preparada. El gobierno local también trató de asegurarse de que todos los miembros del público interesados pudieran hacer aportaciones al plan de acción y observar o tener acceso a la documentación de toma de decisiones a través de diferentes mecanismos y ofreció cierta retroalimentación, condicionada nuevamente por las limitaciones temporales, a los interesados en el proceso de cocreación y informando sobre las contribuciones de los participantes en el proceso. Igualmente, se puede concluir que el gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas no gubernamentales trabajaron juntos para establecer la agenda y determinar la selección final de compromisos y sus hitos.

## 2.2 Recomendaciones del proceso de co-creación

- Se recomienda la creación del Grupo de seguimiento del Plan de Acción (que ya se recogía en el documento del I Plan de Acción) y que se atiendan para ello los Estándares de Participación y Co-creación de OGP, en los que se define el foro multiactor como un *“grupo de gobierno, sociedad civil y otras partes interesadas”*

<sup>13</sup> En este extracto del I Plan de Acción se dan datos e información sobre las entidades participantes en el foro: [https://drive.google.com/file/d/12XCpNNc8ACiYkCtmtcSOOf1meAVdnC-iZ/view?usp=share\\_link](https://drive.google.com/file/d/12XCpNNc8ACiYkCtmtcSOOf1meAVdnC-iZ/view?usp=share_link)

*seleccionados a través de un proceso justo y transparente, con un mandato, membresía y estructura de gobernanza clara, que se reúne de manera regular para supervisar el proceso de OGP*". Es muy recomendable que dicho Grupo establezca un calendario de reuniones periódicas en la línea de lo que establece el propio I Plan de Acción: *"serán las entidades y personas que constituyan dicho grupo quienes decidan las tareas a realizar, así como la periodicidad de sus reuniones, siendo trimestrales como frecuencia mínima y como punto de partida para su posterior organización"*.

- Se recomienda que se tomen las medidas oportunas para favorecer un respaldo explícito al plan por parte del mayor número de agentes no gubernamentales, de forma que dicho respaldo quede registrado formalmente. En este sentido, es especialmente interesante que la devolución de los resultados parciales y finales del proceso de cocreación se lleve a cabo con la antelación suficiente a la entrega del plan de acción a la OGP, como para que los agentes interesados puedan generar la retroalimentación que estimen oportuna y que esta puede ser contestada a su vez por el gobierno.
- Se recomienda que el espacio (o espacios) web habilitado por el gobierno para publicar toda la información y documentación relativa al diseño e implementación de los planes de acción de gobierno abierto, cumpla los requerimientos del IRM. Esto es especialmente relevante en cuanto a la visibilidad, accesibilidad y facilidad para encontrar el hipervínculo, en caso de que el espacio web se mantenga alojado en otras páginas webs institucionales.
- Se recomienda que la información resultante del proceso de diálogo iterativo y permanente que se debe generar durante el proceso de cocreación entre los agentes gubernamentales y los no gubernamentales, se vaya publicando a medida que se va generando (por ejemplo, actas de reuniones, resultados de grupos de trabajo, criterios de priorización y selección de compromisos/acciones/actividades, etc.), de forma que exista una evidencia clara de la colaboración durante el proceso de desarrollo del plan de acción.
- Se recomienda estudiar fórmulas para favorecer la participación y diversidad en los espacios de cocreación. Teniendo en cuenta la posibilidad de crear el Grupo de seguimiento del Plan de Acción, tal vez podría plantearse su composición con un sistema de cuotas de forma que existiera una representación equilibrada según los criterios que se consideren, muy especialmente que aseguraran la participación de entidades que no forman parte del "mainstream institucional" alrededor del buen gobierno, entidades tangenciales como pueden ser las vinculadas a la erradicación de las múltiples desigualdades de la sociedad valenciana, no siempre presentes en estos ámbitos de participación

# SECCIÓN 3. COMPROMISOS DEL PLAN DE ACCIÓN

## 3.1 Revisión de la implementación de los compromisos

Debido a la excepcionalidad temporal, ya comentada, del I Plan de Acción de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana, solo fueron tres los compromisos incluidos en el mismo. En líneas generales, el nivel de progreso en la implementación de dichos compromisos ha sido sustancial y todos los hitos de cada compromiso se implementaron según lo planeado.

Respecto al Compromiso 1<sup>14</sup>, a nivel interno no se consideran factores determinantes que afectaran a la implementación del compromiso, en la medida en la que las acciones propuestas son actividades incluidas en programas que tenían ya cierto recorrido en el contexto de las políticas de gobierno abierto de la GVA. A nivel externo, los factores que podían condicionar la implementación del compromiso derivan principalmente de la voluntad de los agentes colaboradores de mantener los convenios de colaboración y su compromiso con los proyectos propuestos. La firma de los convenios disipa, al menos inicialmente, las dudas sobre esta voluntad y compromiso. El mayor impacto de este compromiso se da, en este sentido, en la medida en la que el compromiso responde a la necesidad de construir un modelo de gobernanza colaborativa y participativa donde la ciudadanía sienta que forma parte de la gestión de las políticas públicas, en todas sus formas: toma de decisiones, procesos participativos, corresponsabilidad, codiseño, etc.

No cabe duda de la relevancia de este compromiso, pero como su propia definición remarcaba en varias ocasiones, y ya se ha comentado, se planteaban acciones que venían a dar continuidad, incidir y profundizar en programas e iniciativas enmarcadas en el conjunto de políticas públicas que en materia de gobierno abierto ya impulsa la Conselleria. En este sentido, los cambios que puede generar el compromiso revisado son positivos, pero en los términos establecidos por el IRM del OGP, no se trata de cambios que puedan considerarse vinculantes o institucionalizados en el gobierno local o las instituciones que gobiernan un área de política pública, al menos en el corto y medio plazo. El propio IRM establece que los cambios provocados por las capacitaciones no son cambios que se puedan considerar vinculantes o institucionalizados, aunque es evidente que, a largo plazo, son esenciales para cambios culturales como el que se persigue con el compromiso revisado. Sería interesante, por tanto, que en futuros planes de acción se profundizara en el alcance de los compromisos orientados a promover el cambio de cultura que supone el gobierno abierto.

<sup>14</sup> Innovación y cultura del gobierno abierto: Formar, educar y construir cultura participativa desde la comunidad educativa, reforzando las redes y los vínculos entre la Sociedad civil y la Administración pública

Respecto al Compromiso 2<sup>15</sup>, de los factores internos que afectaron al éxito de la implantación del compromiso cabe destacar la variable tecnológica en la medida en que éste suponía mayormente desarrollar nuevas funcionalidades en los Portales que permitieran un acceso más claro y comprensible a los ciudadanos de las acciones llevadas a cabo por el Consell. En este sentido, los impactos fundamentales del compromiso se reflejaron en la mejora de la accesibilidad a la información, a partir de la mejora de todos los espacios destinados a la comunicación de la información de la actividad pública en la medida en que se desarrollaron para las mismas funcionalidades concretas de mejora en los visores y buscadores, así como la puesta en marcha del boletín de novedades del Portal GVA Oberta y de Datos Abiertos. En este sentido, todas las acciones de este compromiso tienen como objetivo preciso dotar de músculo suficiente a GVA para hacer que tanto la transparencia como la rendición de cuentas se conviertan en verdaderos motores de la acción de gobierno, pero, al mismo tiempo, se entiendan como una auténtica ventana a la acción pública, sin limitaciones ni contrapartidas por parte de todos los agentes implicados.

En este sentido, una barrera clave para la implantación de la transparencia inclusiva y el derecho a entender en GVA es, sin duda la falta de acceso equitativo a la información. Esto se debe a la brecha digital, donde ciertos grupos de la población no tienen acceso a la tecnología o a internet, lo que los excluye de la información y los servicios en línea proporcionados por aquélla.

El Compromiso 3<sup>16</sup> ha tenido el progreso esperado, al menos tal y cómo se especifica en el documento inicial. Los factores potenciales del compromiso se sustentan en herramientas “controlables” para la entidad: la creación de recursos digitales (mapa interactivo); la redacción y firma de convenios con entidades, a las que se suma formación realizada por la entidad; y formación publicidad y firma de convenio para impulsar el ingreso de las entidades en REGIA. Son acciones con reducida variabilidad respecto al contexto si bien es cierto que deben ser fuertemente valorados ya que el periodo de ejecución ha sido reducido. Sería esperable una siguiente etapa con propuestas de mayor calado o transformación. En cuanto a impactos, el compromiso contribuye en su totalidad a la apertura de más y mejor información disponible. El salto cualitativo en este sentido es mayúsculo. Sería deseable conocer estadísticas sobre uso del portal, de sus estadísticas y perfil como un paso adelante en la información pública de calidad.

En definitiva, la conceptualización del compromiso es muy positiva porque apela a diferentes niveles y ámbitos de actuación, combinando accesibilidad y transparencia informativa (muy necesaria) y reclamando un cambio en las propias organizaciones, si bien es cierto que se ha activado con la firma de acuerdos y de formación muy específica, aunque no generalizada. En cierto sentido, la iniciativa de la Conselleria de Transparencia debería reflejarse, en una fase

<sup>15</sup> Transparencia inclusiva y derecho a entender: mejora de la usabilidad y la comunicación de la administración para una rendición de cuentas real y efectiva

<sup>16</sup> Comunidad abierta: Redes y herramientas para promover la integridad pública en el ámbito local de la Comunitat Valenciana y visibilizar las buenas prácticas municipalistas de gobierno abierto

posterior, en un coliderazgo con las entidades locales. El éxito del compromiso dependerá de que los municipios asuman la responsabilidad de implementar las medidas, pero también, sobre todo, de proponer nuevas acciones en función de sus necesidades. El papel de la Conselleria de Transparencia debe ser apoyar recursos, aportar una perspectiva estratégica transversal y acompañar a las entidades.

### 3.2 Recomendaciones de compromisos

- Esta primera experiencia de la Comunitat Valenciana en OGP Local es el ejemplo paradigmático de cómo el impulso político-administrativo activa los engranajes para una potencial transformación o salto cualitativo en el gobierno abierto autonómico. Ahora bien, la capacidad de agencia para que estas activaciones se conviertan en cambios sustanciales que consoliden nuevas prácticas y culturas administrativas requiere de **dotación económica**, muy discreta en esta primera fase; **continuidad en la confianza y voluntad política del proyecto transformador**; y, sobre todo, **implicación de las entidades involucradas, especialmente las municipales**. Esta primera fase podría considerarse como un impulso necesario, pero de carácter *top-down*, en el que es una unidad central la que se responsabiliza de la puesta en marcha de todas las acciones mientras que los *partners* y receptores son meros espectadores, receptores de la iniciativa.
- El compromiso de Comunitat Oberta apela directamente a la creación de un ecosistema plural y heterogéneo de actores implicados activamente en la transformación del gobierno abierto en el territorio valenciano. Una comunidad en la que se han establecido los marcos generales de acción sobre GO como punto de partida pero que van a **demandar o exigir procesos de codefinición, coliderazgo y corresponsabilidad para que se produzca esta transformación multinivel**. Uno de los aprendizajes de esta primera fase es la toma de consciencia de que la verdadera potencialidad del proyecto OGP radica en la medida en que pueda ser abiertos los canales de participación y decisión a los actores implicados.
- Un gran aprendizaje que podemos extraer de todos aquellos hitos que quieran abordarse y que se basen en la **tecnología como herramienta para acercar el conocimiento de la acción pública a la ciudadanía** es, precisamente, que ésta, en ocasiones, supone una barrera en sí misma para la comunicación y la participación de los principales interesados.

Entendemos que la **brecha digital** existente - por poca que sea - ejerce de barrera directa hacia la participación de colectivos vulnerables que impide desarrollar abiertamente políticas de participación y derecho de acceso a la información pública.

No obstante lo anterior, existen **fórmulas concretas que permiten superar esta limitación y que pueden resumirse, por ejemplo, en**

- permitir un acceso a la información a través de canales offline;
- establecer centros de acceso público donde las personas sin acceso a internet en sus hogares puedan acceder a la información en línea de manera gratuita;
- fomentar la capacitación y alfabetización digital de los colectivos vulnerables;
- colaborar con organizaciones comunitarias y sin fines de lucro para identificar y abordar las necesidades específicas de estos colectivos; y, finalmente,
- desarrollar un diseño más inclusivo de los portales web destinados a la consulta de información pública.

En relación con lo anterior, se deberían desarrollar todas las páginas webs de los portales y **buscadores en formato *responsive*** para que pudieran ser consultadas sin problemas por dispositivos móviles.

- Entendemos que otro gran aprendizaje es el que tiene que ver con la **capacidad que tienen las Administraciones públicas para hacerse entender**, en la medida en que este es un requisito previo a la participación ciudadana y el propio derecho de acceso a la información pública.

En este sentido, es positiva la **elaboración de Guías o documentos de concienciación y/o análisis del estado del arte de la cuestión**, pero se requieren procesos reglados o protocolos claros para crear, desde el diseño y en origen, documentos administrativos y normas en general más claras y concisas, permitiendo con ellos mayor accesibilidad a la información pública y, consecuentemente con ello mayores posibilidades de participación y conocimiento de los asuntos públicos.

Se debería avanzar, entonces, en la **parametrización de estándares de producción normativa** - tanto de actos singulares como de disposiciones de carácter general - que recogieran las principales pautas del lenguaje claro y comprensible.