



Mayo 2023

Plan de Acción OGP ASTURIAS 2022-23

Informe de Valoración Final

GRUPO DE INVESTIGACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA GESPUB

JAVIER SUÁREZ PANDIELLO (Catedrático de Economía Aplicada)
MARIA DE LOS ÁNGELES GARCÍA VALIÑAS (Catedrática de Economía Aplicada)
FRANCISCO PEDRAJA CHAPARRO (Catedrático de Economía Aplicada)
JOSE MANUEL CORDERO FERRERA (Catedrático de Economía Aplicada)
MANUEL ANTONIO MUÑIZ PÉREZ (Profesor Titular de Universidad)
ROSA SIMANCAS GARCÍA (Profesora Titular de Universidad)

Contacto: manumuni@uniovi.es

INFORME DE VALORACIÓN FINAL DEL PLAN DE ACCIÓN

OGP ASTURIAS 2022-23

1. CONTEXTO LOCAL.

El desarrollo del Plan de Acción OGP Asturias 2022-23 ha venido marcado por la proximidad de las elecciones municipales y regionales, fijadas en España para Mayo de 2023, lo que ha obligado a ajustar los plazos de modo que todo el proceso de diseño y ejecución del Plan debería estar finalizado un mes antes de esa fecha. Por ello y tras la aceptación del Principado de Asturias en la Alianza OGP en Mayo de 2022, se fijó el 1 de Abril de 2023 como fecha final de esta primera experiencia de Plan de Acción OGP. Se dispuso así de solo tres meses para el proceso de co-creación de los compromisos, dado que el diseño del Plan finalmente comprometido debía ser presentado a OGP el 30 de noviembre de 2022. En consecuencia, la implementación de los compromisos se hubo de ajustar a un plazo de tan solo cuatro meses, con el fin de cumplir con la fecha de finalización prevista.

Estos condicionantes temporales pueden ser considerados tanto de forma positiva como negativa. En este último caso, debido a que el Gobierno actual del Principado de Asturias ha hecho una decidida apuesta desde hace años por la transparencia y por ello, su incorporación a OGP representaba un hito y el momento de dar un ambicioso paso adelante en sus políticas y objetivos. Desde este punto de vista, el Plan implementado ha tenido que ser recortado en su alcance más de lo que el Gobierno regional hubiera deseado de no ser por la inmediatez de la cita electoral. Sin embargo, este hecho también ha tenido una vertiente muy positiva, puesto que el Plan 2022-23 ha servido como proyecto piloto y como tal, como una primera experiencia de la cual se han podido extraer valiosas conclusiones para el diseño y ejecución de siguientes planes que se diseñen con una duración y objetivos más prolongados en el tiempo.

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

El proceso de diseño conjunto del Plan de Acción tuvo lugar durante 4 meses, desde que el 30 de Junio de 2022 se constituye el Foro de Gobierno Abierto del Principado de Asturias hasta el 30 de Noviembre, fecha de entrega del Plan de Acción final a OGP. Como grandes aciertos de esta etapa se pueden destacar la creación del Foro, el ajuste en el diseño de los compromisos y la fácil y dinámica colaboración con el ente de monitoreo:

- El Foro de Gobierno Abierto, como representación de la sociedad civil asturiana, tuvo una fecha temprana de constitución y en él están representadas de forma diversa e inclusiva diversas instituciones civiles regionales, junto con los representantes del Gobierno del Principado de Asturias. La creación de tres grupos de trabajos en el mismo, agrupados de forma temática, tuvo un efecto positivo, aunque la efectividad de su implicación en el proceso no cumplió del todo las expectativas, sin duda a causa de la celeridad del proceso.

- El diseño de los compromisos fue ajustado a las restricciones temporales, en contenidos y en objetivos de gobierno abierto. Los tres compromisos finales eran relevantes y alineados con los objetivos OGP, y su ajuste permitió posteriormente una implementación conforme a las previsiones iniciales.
- La colaboración con el ente de monitoreo fue satisfactoria por ambas partes. Aun contando con el hándicap de su tardío nombramiento e incorporación por lo ajustado de los plazos de concurso público (últimas semanas de Noviembre), la interrelación entre el ente de monitoreo y las distintas instancias civiles y gubernamentales consultadas ha sido fluida, constante y efectiva. Como resultado, todas las fuentes de información deseadas han sido puestas a disposición para su revisión, en plazos breves y de una forma flexible. Todo ello ha repercutido en un proceso continuo de feedback entre ente de monitoreo y gobierno, que ha permitido la mejora inmediata de algunos aspectos del proceso.

Como aspectos a mejorar en próximas experiencias o desafíos futuros, podemos señalar los siguientes:

- La cuestión que claramente ha sido señalada en el ejercicio final de aprendizaje como principal problema a mejorar ha sido la escasa aportación de la sociedad civil al proceso de co-creación. Pese a que la participación de los grupos de trabajo del Foro ha sido acertada, como órgano representativo de la sociedad civil, los intentos realizados por el Gobierno del Principado de Asturias para recabar sugerencias y aportes de los particulares o de otras entidades civiles no han sido fructíferos. En esta ausencia de resultados se han podido comprobar tanto la falta de efectividad de las herramientas de interrelación utilizadas (sobre todo digitales: web del portal de transparencia, mails, redes sociales, etc.) como el escaso interés por la participación de los particulares cuando no tienen un interés directo en el tema.
- Solo ha habido una reunión plenaria del Foro, la de constitución. Aunque hablamos de plazos muy cortos y de un órgano que va a seguir funcionando, si se hubiera programado al menos una reunión más en el momento de finalización de la co-creación del Plan, se habría contado con un respaldo explícito y más consistente al mismo (que en este caso fue implícito vía grupos de trabajo). Con todo, ya está prevista al menos una próxima reunión del Foro para la toma en consideración final de esta primera experiencia OGP.
- La promoción y publicidad del proceso OGP no ha tenido la importancia que consideramos que debería tener. Pese a diversas notas de prensa proporcionadas a los medios de comunicación y a toda la información proporcionada públicamente en la web gubernamental, estimamos que es necesaria mayor proactividad en este aspecto para que el esfuerzo realizado llegue a la sociedad y ésta sea consciente de la actividad que se está llevando a cabo.

3. IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS DEL PLAN DE ACCIÓN.

Los tres compromisos asumidos por el Gobierno del Principado de Asturias para este primer Plan de Acción OGP eran la creación de una biblioteca jurídica digital con toda la normativa autonómica consolidada por temáticas, la confección de un catálogo de información pública de la Administración regional, y la ampliación y mejora de los conjuntos de datos abiertos relativos a Asturias disponibles en el portal del gobierno central. A continuación pasamos a comentar los principales hallazgos y desafíos encontrados en cada uno de ellos de forma desagregada, sin perjuicio de las posteriores recomendaciones generales del ente de monitoreo para esta parte del proceso:

3.1 Biblioteca Jurídica digital consolidada.

La participación del grupo de trabajo del Foro de Gobierno Abierto asignado a este compromiso fue continua y ha dado lugar a una colaboración efectiva con los técnicos gubernamentales relacionados. Como mayor obstáculo surgido durante su implementación, podemos comentar la insatisfacción con la colaboración prevista inicialmente con una empresa privada para las tareas de codificación, que hizo que finalmente el esfuerzo tuviera que ser llevado a cabo íntegramente por personal de la Administración.

La vía natural de continuación del compromiso pasa por la clasificación de la Biblioteca según perfiles profesionales, lo que multiplicará su utilidad, pero necesitará de mayores recursos en tiempo y personal que los disponibles en este primer Plan.

3.2. Catálogo de información pública regional.

En el caso de este segundo compromiso, se puede recomendar para futuras experiencias la necesidad previa de una mayor coordinación entre las distintas unidades de transparencia inmersas en la estructura del gobierno regional. Igualmente, la consideración de más de un formato para los archivos digitales habría permitido aumentar la escala de los potenciales usuarios.

Caso de que se considerase en el futuro la continuidad de este compromiso, la misma pasaría por una expansión más ambiciosa de sus contenidos.

3.3. Mejora de bases de datos abiertos relativas a Asturias en la web estatal.

El progreso de este compromiso fue el previsto originalmente sin mayores incidencias, aunque sí que se ha detectado una excesiva dependencia del organismo SADEI, empresa pública encargada de la elaboración de las estadísticas de interés regional.

Como prolongación del compromiso, proponemos la creación de un sistema de enlaces a las fuentes originales, lo que sin duda mejoraría los problemas inherentes a esta cuestión de dispersión y falta de sistematización global de la información.

4. RECOMENDACIONES GENERALES BASADAS EN LAS CONCLUSIONES DEL EJERCICIO FINAL DE APRENDIZAJE.

Tras la finalización de la implementación del Plan de Acción el 1 de Abril de 2023, se procedió en el mes siguiente a la elaboración y envío a OGP por el ente de monitoreo de los distintos informes finales de compromiso. Con ello, se pudo poner en común su contenido con los restantes agentes implicados en el Plan de Acción Asturias 2022-23, en el contexto de un ejercicio final de aprendizaje que tuvo lugar el 2 de Mayo de 2023. Como resultado de esta puesta en común de hallazgos, opiniones y conclusiones, se pueden destacar finalmente las siguientes recomendaciones para los responsables del gobierno local de cara a futuras experiencias OGP:

1. El aspecto más importante a reconsiderar en el futuro es cómo mejorar la participación de la sociedad civil en las dos partes del proceso, tanto en la co-creación como en la implementación. En ambos casos la participación de particulares y otras instituciones civiles no incluidas en el Foro ha sido prácticamente inexistente.

En el caso de la co-creación, pese a que se llevaron a cabo un par de reuniones con otras instituciones y a que se abrió un proceso de participación pública en la web gubernamental, los resultados en cuanto a sugerencias de contenidos a incluir en el Plan fueron nulos. No se consiguió por tanto que la sociedad civil no representada directamente en el Foro participase en el diseño de los compromisos, ni hubo el necesario feedback con ella para su co-creación. Este lastre tuvo continuación en el proceso de implementación, sin que hubiese esa interrelación más o menos continua que permita que el gobierno local pueda conocer cómo está siendo recibido el progreso de cada compromiso por los agentes civiles regionales.

Sin duda, es un problema de difícil solución inherente al funcionamiento de las sociedades actuales. Sin embargo, sí que se puede recomendar una actitud más proactiva desde el gobierno regional, que vaya más allá del envío pasivo de mails o de peticiones digitales de participación. Esta mayor proactividad será, con total certeza, más sencilla de llevar a la práctica en experiencias posteriores, cuando se cuente con un período de ejecución más dilatado. A estos efectos, puede promoverse una mayor importancia de las citas físicas, cara a cara, bien sea con individuos representativos o con asociaciones o instituciones sociales. Asimismo, es aconsejable la recurrencia en el tiempo de las mencionadas citas físicas, lo que facilitaría la consecución de los procesos de feedback deseados.

2. Como segunda recomendación en orden de importancia y alcance, se hace referencia a la necesidad de una mayor promoción de toda la actividad realizada relacionada con el Plan de Acción, desde sus inicios hasta el final de su implementación. Pese a la existencia de notas de prensa y de otras menciones en redes sociales, es fundamental que la sociedad civil acompañe a las instancias gubernamentales en el proceso, y este apoyo es muy difícil si existe un desconocimiento total sobre la iniciativa.

En el ejercicio de aprendizaje final y tras la puesta en común de esta recomendación, se llegó al consenso de que sería muy positiva en el futuro una estrategia de comunicación

mixta. Es decir, que incorpore tanto una presencia mayor del Plan en los medios de comunicación regionales tradicionales (prensa, televisión), como la creación de un ecosistema de asociaciones e instituciones relacionadas con Plan que puedan hacer de redes de promoción de las políticas de gobierno abierto que se están emprendiendo.

3. La creación del Foro como organismo representativo de la sociedad civil regional ha sido un gran paso adelante, pero se le puede sacar mucho más fruto del obtenido en esta primera experiencia. Una recomendación inmediata es la necesidad de un calendario periódico de reuniones plenarias, combinadas con su comisión permanente. Todo lo que sea explotar y aprovechar la interrelación entre Foro y técnicos gubernamentales irá en beneficio de un progreso de los contenidos del Plan más ajustado a las verdaderas necesidades en materia de Gobierno Abierto.

Del mismo modo y para el caso de Planes plurianuales más extendidos en el tiempo, es aconsejable fijar al menos una o dos reuniones del Foro con el ente de monitoreo.

4. En relación con el ente de monitoreo, la única dificultad que apareció, y que en el futuro puede ser fácilmente subsanable, fue su tardía incorporación al proceso. En este caso y debido a los plazos del concurso público para la adjudicación del contrato, su incorporación tuvo lugar cuando restaban un par de semanas para la finalización del proceso de co-creación. Sin duda, una presencia y acompañamiento del ente de monitoreo a los gestores del plan desde el primer día tiene efectos positivos para la fase de co-creación, más aún si el equipo de evaluación ya contase con experiencia en la mecánica del monitoreo de planes OGP.

5. No por evidente se debe dejar de mencionar que si las siguientes experiencias correspondieran a planes plurianuales de extensión más estandarizada, el aumento de la exigencia en objetivos, contenidos y resultados deberá ir acompañado de un esfuerzo paralelo en cuanto a medios y personal asignados. En estos meses se ha podido comprobar una correspondencia directa entre medios empleados y resultados obtenidos en las políticas emprendidas. Si en el futuro se pretendiera conseguir más pero con los mismos recursos, el desajuste podría tener un efecto pernicioso para la continuidad y la persistencia en el avance en las políticas de participación y transparencia desde el gobierno que corresponda.

6. Una ambición mayor en próximos Planes de Acción muy posiblemente conllevará la necesidad de incorporar a la gestión de los mismos a unidades de transparencia de departamentos diferentes pertenecientes a la misma estructura gubernamental local. Por ello y para facilitar la coordinación entre agencias públicas, se recomienda la creación con carácter previo de protocolos de actuación interdepartamentales, que permitan una relación fluida y dinámica y aprovechar las sinergias que puedan aparecer, evitando las rigideces y las dilaciones burocráticas.