

¿SE ESTÁ FOMENTANDO EL GOBIERNO ABIERTO DESDE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

MARC GARRIGA PORTOLÀ

«Un país desarrollado no es un lugar donde los pobres tienen coche, es el lugar donde los ricos utilizan el transporte público»

Gustavo Petro, alcalde de Bogotá [0]



MARC GARRIGA PORTOLÀ

Introducción

En Europa (de hecho en buena parte del mundo) muchísima gente conoce quién es Bill Gates [1] (fundador de Microsoft), Steve Jobs [2] (fundador de Apple) o Mark Zuckerberg [3] (fundador de Facebook), por citar algunos personajes famosos que, siendo de las tecnologías de la información, han superado las barreras de las *nuevas tecnologías* para ser conocidos más allá. Sin embargo, poca gente de “a pie” conoce a Neelie Kroes [4], la actual Comisaria de la Agenda Digital Europea y Vicepresidenta de la Comisión Europea. Ello no es sorprendente. La mayoría de europeos desconocen a los políticos que les representan en la máxima institución de su continente: la Comisión Europea. En muchos casos los políticos, cuando se “jubilan” de la actividad pública en su país, acaban recabando en Europa, como si fuera un sitio menor, una división inferior.

De hecho, la Unión Europea sigue siendo una unión de países que habitualmente ven a la Comisión Europea como aquel “ser” que te obliga a hacer lo que no quieres (como por ejemplo los actuales recortes en los presupuestos públicos) y, consecuentemente, es percibida por muchos ciudadanos como algo negativo. No obstante, usualmente

Es ingeniero informático por la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y licenciado en investigación y técnicas de mercado (*Marketing*) por la misma universidad. Fue consultor *eBusiness*, especializado en administración electrónica. Desde hace cuatro años se ha focalizado en la apertura de los datos públicos (*open data*) campo en el que es un reconocido consultor que ha participado en numerosas iniciativas como, por ejemplo, fue impulsor del servicio de datos abiertos del Ayuntamiento de Barcelona; o recientemente en tareas relacionadas con el ámbito de datos de la futura versión de la Agenda Digital de la Comisión Europea. Recientemente ha creado la empresa *Desidedatum Data Company* (*desidedatum.com*), centrada en dar servicios relacionados con la gestión de datos (*open data*, *big data* (*Smart City*), *data journalism*, etcétera). Es un activista pro sector público, pro transparencia, pro gobierno abierto y pro sociedad red. Ha impartido cátedra universitaria y ha escrito artículos; ha participado en eventos relacionados con internet y la política, y también ha organizado algunos, como el *Personal Democracy Forum Europe 2009*. Es miembro fundador de la Red de Innovación Pública, XIP, (*xarxaip.cat*); nodo de *The Project*, THP, (*theproject.ws*); y escribe asiduamente en sus blogs *Brou Casolà* (*broucasola.cat*) y *Caldó Casero* (*caldocasero.es*). (@mgarrigap en Twitter).

son las carencias de los gobiernos de cada país las que provocan que la Comisión Europea tenga que “poner orden”, o sea, tenga que obligar a los países a hacer lo que sus gobiernos no han tenido valor para aplicar. Todo ello ha generado una imagen negativa de “lo que viene Europa”, una percepción de que lo que se decide en Bruselas no es relevante para los demás ciudadanos de los países que forman la Unión Europea.

La realidad está muy lejos de esta percepción. La Comisión Europea, mediante sus directivas --de obligada transposición a las legislaciones de cada país-- y otras acciones, decide en muchísimos aspectos que afectan a los ciudadanos europeos.

Por ejemplo, recientemente --julio de 2012-- se obligó a las operadoras telefónicas a reducir los costes de las llamadas y de las conexiones a internet desde el móvil en itinerancia; esto es cuando estás fuera de tu país, pero dentro de la Unión Europea. [5]. Es evidente que esta es una decisión que afecta de lleno al día a día de los ciudadanos europeos, especialmente aquellos que, por motivos laborales (o de ocio) viajan a menudo *intracomunitariamente*. Es un paso más hacia un verdadero mercado único europeo, el objetivo por el cual se creó en el año 1951 la Comunidad Europea del Acero y el Carbón, la precursora de la actual Unión Europea. En el ámbito digital también se anhela un mercado europeo único.

Antecedentes (en el ámbito digital)

Es comúnmente aceptado que la actual sociedad de la información, para algunos también llamada la sociedad digital o sociedad del dato, se inició gracias a la “invención” de la World Wide Web. Sin embargo, también es bien cierto que después de la crisis del petróleo los países se dieron cuenta de que los recursos naturales eran limitados. Ya en aquel momento, décadas antes de la Web, se percataron de la necesidad de recurrir a la tecnología para seguir progresando.

En plena década de los 90 --con una incipiente tecnología web-- empezaron las primeras iniciativas gubernamentales de

incorporación de las *nuevas tecnologías* en su portfolio. El objetivo era mejorar la prestación de servicios públicos por parte de las administraciones públicas. A finales de esa década, en 1999, apareció el primer plan de la Comisión Europea para el fomento de la sociedad de la información, era el plan eEurope [6]. Sus objetivos principales eran:

- Extender el ámbito digital a toda la sociedad, sin excepciones.
- Crear una Europa que dominase y liderase todo el mundo digital.
- Velar para que todo el proceso fuera socialmente integrador, que fuera realmente para todos, sin excepciones y reforzando la cohesión social.

Una vez más, gracias a la Unión Europea, se avanzó en aspectos tan importantes como dar acceso a la juventud europea a la era digital, abaratar el acceso a internet o potenciar el comercio electrónico como medida para fomentar el crecimiento económico de las pequeñas y medianas empresas europeas, entre muchos más ámbitos de actuación.

En marzo del año 2.000, pocos meses después de la publicación del Plan eEurope, se celebró una cumbre de jefes de Estado de la Unión Europea, en Lisboa, El resultado fue la Estrategia de Lisboa [7], también conocida como Agenda de Lisboa o Proceso de Lisboa, que es una de las iniciativas más importantes de la Unión Europea. En el 2005 Gustavo Matías Clavero [8] la resumía de esta manera:

“La Estrategia de Lisboa, aprobada por el Consejo Europeo en el año 2000, (..) es el proyecto más amplio y ambicioso de la UE, tras la unión monetaria y las sucesivas ampliaciones. Trata de convertir a Europa en la mayor economía mundial del conocimiento en lo que falta hasta 2010, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad de manera que aseguren el progreso en el Estado del Bienestar, la cohesión y la sostenibilidad, los otros grandes objetivos prioritarios de la UE”.

¿SE ESTÁ FOMENTANDO EL GOBIERNO ABIERTO ESDE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

Quedaba clara la ambición de esta estrategia: convertir la economía europea en una economía basada en el conocimiento, para alcanzar ser la más avanzada y dinámica del mundo en el 2010. Con ello se pretendía conseguir un crecimiento económico sostenible, con mayor tasa de empleo y con empleos de más calidad, con mayor cohesión social, y reconocer la necesidad urgente de que Europa explotara, rápidamente, las oportunidades de la nueva sociedad del conocimiento.

Para conseguir estos objetivos tan ambiciosos, se elaboraron los planes de acción eEurope; eEurope 2002 [9], adoptado en junio del año 2000; eEurope 2005 [10], aprobado en 2002; y el eEurope i2010 [11], con una vigencia de 2005 a 2009.

Estos planes de acción eEurope se caracterizaron por definir objetivos claros y efectuar una evaluación comparativa de los progresos conseguidos en su realización. Por ejemplo, el Plan eEurope 2002, con una vigencia de solo dos años, consiguió:

- Duplicar la penetración de internet en los hogares.
- Renovar el marco de las telecomunicaciones.
- Abaratar el precio del acceso a internet.
- Conectar a internet casi todas las escuelas y la mayoría de las empresas.
- Conseguir que la red de investigación de Europa fuera la más rápida del mundo.
- Completar el marco jurídico del comercio electrónico.
- Avanzar en la administración electrónica.
- Crear una infraestructura de “tarjeta inteligente”.
- Crear directrices sobre accesibilidad en la Red.

Algunos de estos resultados, con la perspectiva de los años, hoy en día serían, como mínimo, puestos en duda. Sin embargo, es cierto que en ese momento fue un importante progreso. El objetivo último era conseguir que Europa fuera el lugar de referencia con respecto a la sociedad de la información en todos los ámbitos: empresarial, social, educativo, jurídico, etcétera.

En agosto de 2009 se hizo un balance del plan i2010, llegando a una conclusión favorable en aspectos tan importantes como el número de ciudadanos europeos conectados a la Red, liderazgo mundial en la telefonía móvil, liderazgo también en las conexiones de banda ancha, un claro avance de la administración electrónica, etcétera.

Sin embargo, la realidad era que, en general, Europa seguía a distancia de los Estados Unidos, de Japón y de Corea del Sur en el *mundo digital*, especialmente en los ámbitos social y de investigación y desarrollo. Así pues, en el 2010 aparece un nuevo plan: la Agenda Digital Europea [12].

La Agenda Digital Europea es la estrategia de la Unión Europea para que los ciudadanos de ese continente se beneficien de todas las ventajas y potencialidades que aporta la sociedad digital. Su objetivo principal era volver a poner a Europa en el camino de un crecimiento inteligente, sostenible e incluyente, mediante el uso intensivo del ámbito digital. Hay que tener en cuenta que este es el primer programa de fomento del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que se diseñó en plena crisis económica. Conviene destacar que esta Agenda Digital persigue no solo beneficios económicos, sino también sociales. De hecho, es una de las siete iniciativas principales de la estrategia Europa 2020 [13], que persigue salir de la crisis socialmente y económicamente para obtener una *nueva* Europa en el 2020.

La Agenda Digital es la responsable de definir las funciones esenciales que deberían desempeñar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, si Europa quiere hacer realidad sus ambiciones para 2020. Es un proyecto muy ambicioso, de gran amplitud, y afecta a cualquier política de la Unión Europea; no es solo un programa de ámbito tecnológico. Por ejemplo, contiene una iniciativa clave relacionada con fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digital de todos los ciudadanos.

Revisión de la Agenda Digital Europea 2012

A principios de este año (2012) se inició un proceso de renovación de la Agenda Digital. Debido a la alta variabilidad del ámbito digital, la Agenda ya se diseñó previendo acciones para mejorarla continuamente. Una de estas acciones son las asambleas, donde se debate (presencialmente) sobre estas mejoras; la más reciente fue en los días 21 y 22 de junio en Bruselas.

Previo a esta asamblea, la novedad fue la realización de un debate *on-line*, abierto a la participación de cualquier ciudadano europeo [14]. La idea era primero debatir *on-line*, después debatir presencialmente, y por último redactar una nueva versión de la Agenda Digital; en este caso, esto será a finales de este año, 2012.

Consecuentemente, esta planificación de la revisión de la agenda digital permite (y de hecho lo fomenta) recabar el máximo conjunto de aportaciones de los ciudadanos acerca de cualquier aspecto digital.

El debate *on-line* estuvo estructurado en 10 grandes temas:

1. Convergencia de plataformas de comunicación.
2. Conexiones de alta velocidad.
3. Comercio electrónico.
4. *Social Media*.
5. Datos.
6. *Cloud*.
7. Seguridad.
8. Innovación y emprendedores.
9. Trabajo y habilidades.
10. Otras cuestiones.

Por los títulos de las temáticas de la revisión de la Agenda da la sensación, especialmente en algunos casos, de ser un proceso de carácter esencialmente tecnológico, y en buena parte así es. Sin embargo, en esta revisión se ha intentado acercarse más al ámbito social, a profundizar acerca de cómo se puede mejorar la vida de

los ciudadanos europeos desde la óptica digital y en un contexto de profunda crisis económica. Por ejemplo, aunque en el caso concreto del apartado “Datos” se debatieron cuestiones básicamente técnicas (como es el caso de la gestión de grandes cantidades de información --*big data* [15]-- fruto de unas políticas *Smart City* [16]), buena parte del debate estuvo centrado en aspectos sociales, siempre desde la óptica digital.

De hecho, el tema estrella del debate en este ámbito fueron los procesos de apertura de datos, más conocidos por el vocablo inglés *open data*. Se debatió la importancia que tiene la apertura de los datos públicos para compartir, socializar, el potencial que conllevan. Hay que tener en cuenta que, a principios de año, la comisaria Neelie Kroes afirmó que “*los datos son el nuevo petróleo*” [17]; incluso Francis Maude [18], actual ministro del *Cabinet Office* del Reino Unido, dijo en abril que “*los datos son la materia prima del siglo XXI*” [19].

No hay duda de la importancia de los datos en esta nueva sociedad, de aquí que muchos ya la llamen la Sociedad del Dato.

Cómo afecta la Agenda Digital al gobierno abierto

El gobierno abierto, *open government* en inglés, es un concepto que en los últimos años se ha materializado como una de las posibles respuestas a la actual crisis desafectiva entre la ciudadanía y la política (quizá sería más correcto indicar “sistema político”). Sin embargo, aún no hay un consenso claro sobre cuál es la definición más o menos exacta del gobierno abierto¹. Algunos lo definen como aquel en que el gobierno y la ciudadanía (y el resto de la sociedad) están al mismo nivel [20] y se relacionan de tú a tú, en contraposición al gobierno “tradicional” en el que la administración pública está por “encima” de la ciudadanía, decidiendo las políticas y servicios

.....
¹ De hecho existe la iniciativa Open Government Standards, que persigue precisamente consensuar una definición clara sobre qué es un gobierno abierto: <http://www.opengovstandards.org/>

¿SE ESTÁ FOMENTANDO EL GOBIERNO ABIERTO ESDE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

a realizar, sin consultar a la sociedad más allá de unas elecciones cada cuatro años o de algún eventual referéndum.

Quizás esta es una definición poco operativa. Es más adecuada esta otra, de Álvaro Ramírez-Alujas [21]:

“En la actualidad, cuando hablamos de gobierno abierto hacemos referencia a la expresión de ciertos principios que se manifiestan en:

- a) mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas), y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
- b) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones);
- c) favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público”.

El primer punto está íntimamente relacionado con lo que antes se ha mencionado como “apertura de datos públicos” (*open data*), o sea, con: [22]

“[*open data* significa] proporcionar los datos (públicos) en formatos digitales, estándares y abiertos para ser reutilizados de forma automática. Cualquiera puede usarlos gratuitamente cuando quiera para lo que quiera (incluido el fin comercial). Importante destacar el concepto de “reutilización automática de datos”; sin este concepto probablemente una página web con información ya cumpliría con la definición”.

En el debate para la futura revisión de la Agenda Digital Europea uno de los temas estrella --entendiendo “estrella” como uno de los que más se hablaron-- fue la apertura de datos. Por ejemplo, en el resumen del debate, en la citada asamblea de finales

de junio se comentó la necesidad de tener una licencia para el uso de datos abiertos, única para toda Europa [23]. Un paso necesario para armonizar las condiciones de uso de los más de 50 portales *open data* que existen actualmente en Europa.

También se propuso a la Comisión Europea que aquellos organismos públicos que obtienen parte de su presupuesto de la venta de sus datos cambien su política y los abran libremente. Esta apertura fomentaría la actividad económica y, consecuentemente, aumentaría los ingresos públicos a través de impuestos [24], [25]. También se pidió que la Comisión financie un trabajo para identificar un conjunto relativamente pequeño de datos de referencia, básicos para la mayoría de administraciones públicas europeas [26], [27]. El objetivo último es obtener un verdadero mercado *open data* europeo común, que permita económicamente obtener más valor de las reutilizaciones de datos públicos, y socialmente empoderar más a la ciudadanía, para que ésta pueda realmente ejercer un papel activo en las políticas públicas.

En este sentido, otra de las principales aportaciones fue la propuesta de llevar la apertura de datos al ámbito educativo [28].

Esta propuesta comentaba, muy acertadamente, que: “Las políticas de apertura son útiles en el contexto de una sociedad que sabe cómo extraer valor de los datos”.

Dicho de otra manera, no solo hay que abrir los datos como paso previo y necesario (pero no suficiente) para una implicación real y continua de la ciudadanía en las decisiones de los gobiernos, también hay que *educar* a esa ciudadanía en cómo utilizar estos datos.

El debate fue mucho más largo, aquí solo se han indicado las principales aportaciones relacionadas con la apertura de datos. Conviene recordar que esto era el debate previo. A finales de este año 2012 está previsto que esté lista la futura revisión de la Agenda Digital. No hay ninguna obligación de que lo debatido *on-line*, y posteriormente en la asamblea presencial, aparezca en el texto de la nueva versión. Sin embargo, es evidente que lo que estuvo en las

¿SE ESTÁ FOMENTANDO EL GOBIERNO ABIERTO ESDE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

conclusiones de la asamblea presencial tiene más probabilidades de estar en el futuro redactado en la revisión de la Agenda Digital.

Conclusiones

Centrándonos en la definición de gobierno abierto comentada anteriormente, es evidente que en este proceso de renovación de la Agenda Digital se está fomentando ese tipo de gobierno, esencialmente por dos grandes motivos:

- Se ha dado mucha importancia a la apertura de datos. Muy probablemente la futura redacción incluirá claras medidas de fomento al *open data*: especialmente aspectos relacionados con la armonización de la oferta de datos abiertos y la obligación de apertura de ciertos datos comunes para las administraciones públicas.
- Se abrió el proceso de renovación de la Agenda Digital a toda la sociedad (*debate on-line*) y las personas que aportaron las mejores sugerencias (más expertos en cada materia) debatieron presencialmente. Se consiguió, así, mezclar participación y conocimiento.

Es una clara apuesta para implicar a la sociedad, en este caso en la generación de los futuros lineamientos digitales europeos, una de las políticas más importantes en esta nueva sociedad de la información. El camino es largo, muy largo, pero ya se han realizado los primeros pasos para gestar una nueva manera de gobernar de todos, entre todos y para todos.

Referencias:

[0] Página web de Gustavo Petro en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Gustavo_Petro

[1] Página web de Bill Gates en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Bill_gates

[2] Página web de Steve Jobs en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Steve_Jobs

[3] Página web de Mark Zuckerberg en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Mark_Zuckerberg

[4] Página web de Neelie Kroes en la Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Neelie_Kroes

[5] *El País*, (2012). “Entra en vigor la rebaja de Internet móvil en la Unión Europea”. http://economia.elpais.com/economia/2012/06/29/actualidad/1341000326_519996.html

[6] Unión Europea, (1999). “eEurope - Una sociedad de la información para todos”. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24221_es.htm

[7] Unión Europea (2000). “Innovación y estrategia de Lisboa”. http://europa.eu/legislation_summaries/research_innovation/research_in_support_of_other_policies/n26021_es.htm

[8] Matías Clavero, Gustavo (2005). “La Estrategia de Lisboa sobre la Sociedad del Conocimiento: La Nueva Economía”. http://www.revistasice.com/cmsrevistasICE/pdfs/ICE_820_169-193_849F902D379118FC118F118099FB1ADC.pdf

[9] Unión Europea (2000). “eEurope 2002”. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226a_es.htm

[10] Unión Europea (2002). “eEurope 2005”. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24226_es.htm

[11] Unión Europea (2005). “i2010: la sociedad de la información y los medios de comunicación al servicio del crecimiento y el empleo” http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/c11328_es.htm

¿SE ESTÁ FOMENTANDO EL GOBIERNO ABIERTO ESDE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS?

[12] DOCE (Diario Oficial de las Comunidades Europeas) (2010). “Una Agenda Digital para Europa”.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF>

[13] Unión Europea (2010). “Europa 2020”. http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

[14] Debate on-line para mejorar la Agenda Digital Europea: <http://daa.ec.europa.eu/>

[15] Página web sobre el concepto Big Data en la Wikipedia: http://es.wikipedia.org/wiki/Big_data

[16] Página web sobre el concepto Smart City en la Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Smart_city

[17] The New Federalist (Webzine of the Young European Federalists) (2012). “Neelie Kroes: Information is the new oil! Interview of the European Commissioner for the Digital Agenda”. <http://www.thenewfederalist.eu/Neelie-Kroes-Information-is-the-new-oil,04732>

[18] Página web de Francis Maude en la Wikipedia: http://en.wikipedia.org/wiki/Francis_Maude

[19] *The Guardian* (2012). “Francis Maude | data is ‘the new raw material of the 21st century’”. <http://www.guardian.co.uk/public-leaders-network/2012/apr/18/francis-maude-data-raw-material>

[20] Garriga Portolá, Marc (2011). “Curs d’estiu sobre Govern Obert a la Universitat Ramon Llull, Igualada”. Blog “Brou Casolà”. <http://www.broucasola.cat/2011/08/curs-destiu-sobre-govern-obert-la.html>

[21] Ramírez Alujas, Álvaro (2012). “Gobierno Abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta?”. Magazine “Más poder local”. <http://www.maspoderlocal.es/files/articulos/92-F50524f44921347571524-articulo-1.pdf>

[22] Garriga Portolà, Marc (2012). “#OpenData en The Project Showcase (#MeetTHP)”. Blog “Caldo Casero”. <http://www.caldocasero.es/2012/07/pendata-en-project-showcase-meetthp.html>

[23] Garriga Portolà, Marc (2012). “A single Open Data license for all EU is a great action to improve our Open Data sector”. Digital Agenda Discussion. <http://daa.ec.europa.eu/content/single-opendata-license-all-eu-great-action-improve-our-open-data-sector>

[24] Nabeth, Thierry (2012). “Opening data, the boost could be up to 140 billion euros per year”. Digital Agenda Discussion. <http://daa.ec.europa.eu/content/opening-data-boost-could-be-140-billion-euros-year>

[25] Jakic, Kristijan (2012). “Let’s create thousands of online jobs for EU-citizens by opening up business register data”. Digital Agenda Discussion. <http://daa.ec.europa.eu/content/lets-create-thousands-online-jobs-eu-citizens-opening-business-register-data>

[26] Ortíz de Zárate Tercero, Alberto (2012). “Common datasets: The Government or the Country?”. Digital Agenda Discussion. <http://daa.ec.europa.eu/content/common-datasets-government-or-country>

[27] Dapp, Marcus (2012). “Open Data topics of EU-wide relevance”. Digital Agenda Discussion. <http://daa.ec.europa.eu/content/open-data-topics-eu-wide-relevance>

[28] Ortíz de Zárate Tercero, Alberto (2012). “New educational content for the data society”. Digital Agenda Discussion. <http://daa.ec.europa.eu/content/new-educational-content-data-society>