

---

# Innovación política, gobierno abierto y participación ciudadana en el ámbito local

---

PID\_00283433

Jordi Bonet i Martí

---

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas

---



**Jordi Bonet i Martí**

Doctor en Psicología Social por la Universidad Autónoma de Barcelona y profesor lector del Departamento de Sociología de la Universidad de Barcelona. Anteriormente, ejerció como docente en la Universidad de Girona, en la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y en la Universidad Rovira i Virgili. Ha participado como investigador en varios proyectos nacionales e internacionales sobre exclusión social urbana, políticas de regeneración urbana, movimientos sociales y estudios de género. Autor de diferentes publicaciones en libros y revistas académicas sobre movimientos sociales, políticas urbanas e investigación feminista.

El encargo y la creación de este recurso de aprendizaje UOC han sido coordinados por las profesoras: Rosa Borge, Mirela Fiori

Primera edición: octubre 2021  
© de esta edición, Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC)  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Autoría: Jordi Bonet i Martí  
Producción: FUOC



Los textos e imágenes publicados en esta obra están sujetos –excepto que se indique lo contrario– a una licencia Creative Commons de tipo Reconocimiento-Compartir igual (BY-SA) v.3.0. Se puede modificar la obra, reproducirla, distribuirla o comunicarla públicamente siempre que se cite el autor y la fuente (Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), y siempre que la obra derivada quede sujeta a la misma licencia que la obra original. La licencia completa se puede consultar en: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/legalcode.es>

# Índice

<b>Introducción</b> .....	5
<b>1. Ciudades que innovan</b> .....	7
1.1. ¿Qué entendemos por <i>innovación</i> ? .....	9
1.2. De las <i>smart cities</i> a los <i>smart citizens</i> .....	11
1.3. La innovación política-democrática .....	13
<b>2. De la administración electrónica al gobierno abierto</b> .....	15
<b>3. Transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno</b> .....	18
<b>4. Participación</b> .....	22
4.1. La participación ciudadana: preguntas y respuestas para un debate abierto .....	22
4.2. Instrumentos de participación .....	26
4.3. La evolución de la participación ciudadana en el ámbito municipal .....	28
<b>5. Los datos abiertos</b> .....	32
<b>Resumen</b> .....	36
<b>Bibliografía</b> .....	37



## Introducción

En diciembre de 2019, los hospitales de la ciudad de Wuhan, en la República Popular China, detectaron los primeros casos de un nuevo tipo de enfermedad, la COVID-19, ocasionada por el coronavirus. Cuatro meses más tarde, el virus se había expandido por el conjunto del planeta y la Organización Mundial de la Salud (OMS) había declarado la situación de pandemia global. En pocos meses, el ritmo de contagio había obligado a gobiernos de todo el mundo a adoptar medidas excepcionales. ¿Cómo pudo un virus extenderse tan rápidamente al conjunto del planeta? ¿Por qué no fuimos capaces de hacer frente a esta crisis global? ¿De qué manera los gobiernos y la ciudadanía tuvieron que pensar nuevas soluciones para responder a los efectos derivados de la crisis? ¿Cómo afrontar la reconstrucción de la economía y la sociedad en un mundo pospandémico? Todas estas preguntas nos remiten a una misma cuestión: habitamos una sociedad del riesgo global que nos obliga buscar permanentemente soluciones por medio de la innovación y la cooperación. En este módulo abordaremos el potencial innovador de las ciudades y los gobiernos locales para dar respuesta a los nuevos desafíos globales, desde las pandemias hasta la crisis climática, en sus dimensiones tecnológicas, sociales y políticas; conoceremos cómo la digitalización está cambiando nuestras administraciones, mediante el desarrollo de la administración electrónica y especialmente del gobierno abierto, y terminaremos con un análisis de los riesgos y oportunidades asociados al desarrollo de este nuevo modelo de gobernanza en relación con el crecimiento de las desigualdades.



## 1. Ciudades que innovan

La pandemia de la COVID-19, igual que sucedió con la anterior crisis económica y financiera de 2008, nos ha enseñado que el lugar importa. De ahí que el impacto social de la pandemia haya sido menor en los territorios urbanos que disponían de mayores servicios públicos, mejor red sociosanitaria y mayor capital social o capacidad innovadora. A pesar de que la prevalencia y la letalidad de la pandemia se extendieron con gran velocidad en los países con economías y sistemas sociales más desarrollados, han sido estos los que han conseguido encauzar con mayor prontitud estrategias de recuperación. De este modo, en un mundo que ya era de por sí desigual, la pandemia nos ha hecho más desiguales. Sin embargo, podemos preguntarnos: ¿qué hace que unos territorios sean más resistentes a la adversidad que otros? ¿Cómo consiguen las ciudades prepararse para hacer frente a situaciones catastróficas (cambio climático, pandemias, crisis económicas...)?

### Resiliencia

La **resiliencia** es un concepto derivado de la ingeniería y que hace referencia a la capacidad de un material para recuperarse de una deformación tras haber sufrido un esfuerzo externo. Por analogía, se entiende por resiliencia social o comunitaria la capacidad de una comunidad para hacer frente y adaptarse a situaciones adversas (crisis y catástrofes ambientales, económicas, sanitarias...). En gestión urbana, el concepto de resiliencia se ha utilizado sobre todo para abordar la adaptación de las ciudades a las crisis y los problemas medioambientales, como por ejemplo los derivados del cambio climático, si bien posteriormente se ha expandido al ámbito económico y social.

### Ejemplos de resiliencia en la gestión urbana

Dos ejemplos del enfoque de resiliencia en la gestión urbana los encontramos en la Red de Ciudades Resilientes (<https://resilientcitiesnetwork.org/>), financiada por el Banco Mundial y la Fundación Rockefeller, y en el programa de la OCDE Resilient Cities (<https://www.oecd.org/regional/resilient-cities.htm>), que analiza la resiliencia urbana en cuatro grandes dimensiones: economía, gobernanza, sociedad y medioambiente.

Actualmente, son muchas las ciudades que están incorporando tecnologías para hacer frente al cambio climático: desde crear cubiertas verdes en los edificios y los tejados hasta construir infraestructuras para prevenir las inundaciones derivadas del aumento del nivel del mar.

### Ejemplos de iniciativas frente al cambio climático

Un ejemplo de estas iniciativas lo encontramos en la **red de refugios climáticos** impulsada por el Ayuntamiento de Barcelona para hacer frente a las olas de calor. El objetivo de esta red es ofrecer a la ciudadanía, y especialmente a los colectivos más vulnerables, instalaciones acondicionadas a 26 grados con vegetación, espacios de sombra y agua para refugiarse en caso de episodios de altas temperaturas. Asimismo, se ha impulsado un programa para incorporar como refugios climáticos a las escuelas y centros educativos, a través de la mejora del aislamiento térmico y la instalación de puntos de agua y de arbolado. El Ayuntamiento de París ha impulsado un proyecto similar con el título de Oasis.

No obstante, la resiliencia no es el único paradigma posible para hacer frente a los grandes retos globales; de hecho, desde los enfoques ecologistas se ha criticado su enfoque tecnocrático. Un planteamiento alternativo a los modelos de resiliencia lo constituye la Red de **Ciudades en Transición** (<https://transitionnetwork.org/>), movimiento fundado en Kinsale (Irlanda) en 2006 y que está constituido por ciudades y comunidades que optan por adoptar estrategias que promuevan la inclusión social a fin de generar respuestas comunitarias de adaptación de los espacios urbanos al cambio climático y al **pico del petróleo** (*peak oil*), es decir, el momento a partir del cual, una vez alcanzada la tasa máxima de extracción de petróleo, empieza a declinar hasta alcanzar su agotamiento.

De la misma manera que se aborda el pico del petróleo, se ha planteado la existencia de un pico del carbón y del gas natural. De hecho, si los combustibles fósiles fueron los que modelaron la sociedad industrial, el mundo actual debe tomar conciencia de que, más allá de los condicionantes ambientales, no puede basar su modelo de crecimiento en recursos finitos, como los combustibles fósiles, y que es necesario un cambio de paradigma que parta de la asunción de que no existen soluciones parciales, ya que vivimos en una **sociedad-red** (Castells, 1997) en la que los riesgos (el calentamiento global, el terrorismo, las pandemias...) se han convertido en globales.

Al **espacio de lugares**, propio de la modernidad y donde aún transcurre la mayor parte de nuestra vida cotidiana, se le añade ahora un **espacio de flujos**, en el que las personas, las mercancías y las informaciones circulan a alta velocidad uniendo nodos de alrededor del mundo. De este modo, asistimos a una tendencia hacia la **compresión espaciotemporal** (Harvey, 1998), en la que el espacio es progresivamente aniquilado por el tiempo, en la medida en que este se ha convertido en el equivalente de valor en la economía global. No obstante, esta hiperconectividad que está en la base del desarrollo económico de las últimas décadas supone también una mayor capacidad de propagación de las enfermedades, de los virus informáticos, de los activos tóxicos financieros y de las informaciones falsas que utilizan los mismos canales de circulación por los que circulan datos, mercancías y personas.

La creciente vulnerabilidad que atraviesa nuestras sociedades ha llevado a que autores como Ulrich Beck (2008) las hayan caracterizado como **sociedades del riesgo global**, en la medida en que los riesgos sociales, políticos, económicos y medioambientales tienden a escapar a las instituciones de control y protección propias de la sociedad industrial. No podemos evitar el riesgo, pero podemos aprender de él y construir prácticas colectivas para adaptarnos y mitigarlo.

No obstante, cabe destacar también las respuestas desarrolladas por los gobiernos locales y la ciudadanía para hacer frente a la pandemia y sus efectos sociales, como la incorporación de **urbanismo táctico** para aumentar el espacio urbano dedicado a los peatones en ciudades como Barcelona o París, o las múltiples redes de apoyo mutuo organizadas y autogestionadas por la ciu-

#### Lectura recomendada

Un análisis ecofeminista del fin de las energías fósiles puede consultarse en el siguiente libro: E. S. Muíño, Y. Herrero y J. Riechmann (2018). *Petróleo*. Arcadia.



dadanía que emergieron en numerosos municipios para atender las necesidades básicas de la población: alimentación, refugio y cuidados. En este sentido, la pandemia de la COVID-19, igual como ocurrió anteriormente con la crisis económica y financiera de 2008, nos ha mostrado los límites de las lógicas tradicionales de gobierno y la imperiosa necesidad de avanzar hacia espacios de cogobernanza que sitúen en el centro modelos de **innovación tecnológica, social y política**.

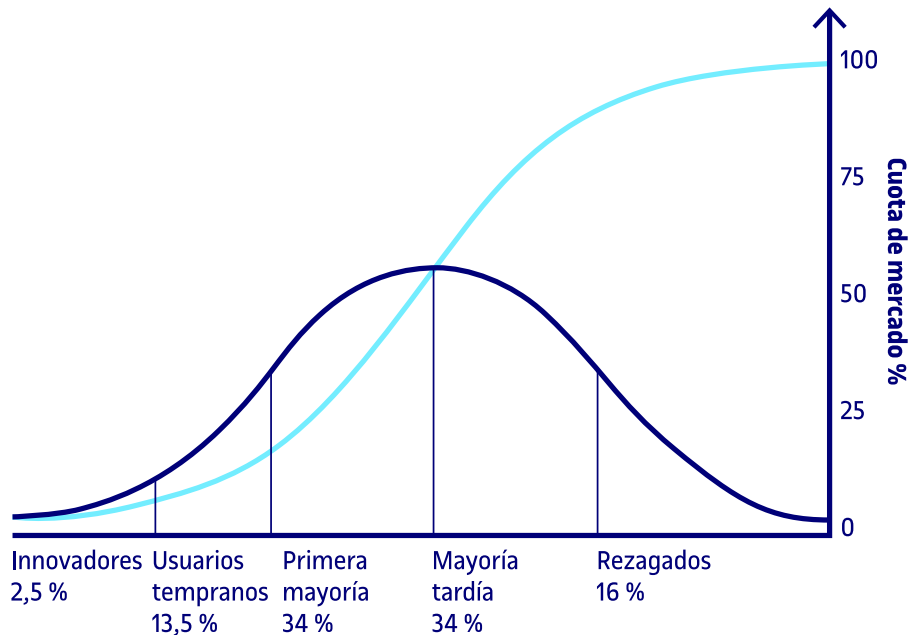
### 1.1. ¿Qué entendemos por *innovación*?

Las respuestas gubernamentales a la pandemia han puesto de manifiesto la importancia de la **innovación tecnológica** y de la cooperación intergubernamental. Durante los primeros meses de la pandemia, en China se construyeron grandes hospitales para tratar a los afectados por la COVID-19 en el plazo de pocas semanas; el Ministerio del Interior y Seguridad de Corea del Sur desarrolló una aplicación para móviles denominada Self-quarantine Safety Protection a fin de monitorizar los nuevos casos de coronavirus, y que ha sido imitada posteriormente en otros países, a la vez que los laboratorios farmacéuticos han desarrollado vacunas en tiempo récord. Sin embargo, la pandemia de la COVID-19 también ha puesto en evidencia las dificultades de la cooperación intergubernamental, tal como se demostró con el desabastecimiento de respiradores y equipos de protección al inicio de la pandemia, y la competencia desaforada entre estados para hacerse con ellos, así como las desigualdades norte-sur en relación con los mecanismos de compra y distribución de las vacunas, que ha supuesto un incremento dramático de las tasas de mortalidad en países como India y Brasil.

Tradicionalmente, la **innovación** se ha asociado al campo económico y, sobre todo, al desarrollo tecnológico. El concepto fue introducido por **Joseph Schumpeter** (1883-1950), para quien innovar consistía en introducir en el mercado un nuevo producto o proceso que aportara un elemento diferenciador respecto a los presentes. De acuerdo con este modelo schumpeteriano, el desarrollo tecnológico es percibido como una **destrucción creativa** que revoluciona el capitalismo desde dentro, un espacio de competición en el que las empresas que seguían viejas tecnologías son arrasadas por otras más nuevas que acaban imponiéndose en los mercados. Otra perspectiva diferente sobre la innovación nos la ofrece el sociólogo **Everett Rogers** (1931-2004), quien popularizó su **teoría de la difusión de las innovaciones**, que ha tenido un gran impacto en los estudios empresariales y que ha popularizado la **curva de adopción de la innovación**, en la que se recoge el proceso mediante el cual las innovaciones se difunden en la sociedad. Se distingue a los innovadores (2,5 %) de los usuarios tempranos (13,5 %), a los que siguen la primera mayoría (34 %), la mayoría tardía (34 %) y los más rezagados (16 %). Esta curva se ha utilizado ampliamente en los estudios de mercado para evaluar el ritmo de difusión de los nuevos avances tecnológicos, pero también podría aplicarse al desarrollo de prácticas de innovación social en las ciudades. De modo que podemos señalar un primer *pool* de ciudades (Nueva York, Singapur, Tokio, Lon-

dres y, en algunas dimensiones, Barcelona) que se caracterizan por concentrar el mayor número de prácticas innovadoras, y que son seguidas —y en parte imitadas— por otro pequeño grupo de ciudades que adoptan y testan estas innovaciones. De esta manera, constituyen el conjunto de los usuarios tempranos, al cual le seguiría una primera mayoría que adopta estas innovaciones cuando ya han sido probadas y validadas por los primeros grupos, y así hasta concluir el modelo de curva de difusión de innovaciones de Rogers.

Figura 1. Curva de adopción de la innovación



Fuente: Wikimedia

Sin embargo, a pesar de su interés técnico, tanto las aportaciones de Schumpeter como de Rogers responden a modelos mercadocéntricos y deterministas tecnológicos que parecen poco apropiados para trasladarlos al ámbito social y urbano.

Con la entrada en el nuevo milenio, y especialmente a raíz de la crisis económica de 2008, en diferentes foros internacionales se empieza a hablar de innovación social y urbana.

Actualmente, se entiende por **innovación social** aquel conjunto de iniciativas que pone en marcha la ciudadanía para hacer frente a las necesidades derivadas del cambio climático, el crecimiento de las desigualdades y las crisis pandémicas, y que no están cubiertas ni por el mercado ni por el estado (Pradel y García, 2018).

De este modo, la innovación ya no la desarrollan únicamente las empresas o el estado, sino que la ciudadanía también innova. No obstante, la ductilidad del término ha dado lugar a diferentes interpretaciones. En primer lugar, es necesario diferenciar la innovación social de otros términos que pueden llegar

a sonar de manera parecida, como los de *tercer sector*, *desarrollo sociocomunitario* o *participación*. A diferencia de estos, el concepto de innovación social tiende a centrarse más en las prácticas que en las formas organizativas (por ejemplo, la gestión o la externalización de servicios públicos). Es decir, el foco de la innovación social se sitúa en la emergencia de cuencas y experiencias de creatividad social con las que la ciudadanía da respuesta a sus problemas y necesidades. Además, debe tenerse en cuenta que estas prácticas pueden desarrollarse a partir de distintos grados de institucionalización, desde las que surgen por iniciativa gubernamental hasta las que se sitúan en una relación de autonomía con relación al poder político. Finalmente, se atiende a los resultados obtenidos con estas prácticas en función del problema que pretende mejorarse.

De forma paralela, han aparecido otros términos que se encuentran en el mismo campo semántico, como el de *innovación abierta* (*open innovation*), acuñado por Henry Chesbrough (2003); el modelo de las cuatro hélices (academia, administraciones públicas, empresas y personas), desarrollado por Carayannis y Campbell (2009), o los *living labs*, que, si bien comparten elementos con la innovación social, en muchos casos acaban priorizando el mundo empresarial.

### **Ejemplo de innovación social**

Un ejemplo de innovación social nos lo ofrece el movimiento *maker*, que surge en 2005 con la aparición de la revista *Make Magazine* y está formado por personas y colectivos que tienen por objetivo el desarrollo de objetos y prototipos basados en la filosofía DIY (*do it yourself*) con la experimentación de la robótica, las impresoras 3D, la carpintería de metal y madera... Este movimiento se inspira en el modelo de desarrollo del software libre (*free software*), basado en las cuatro libertades: la libertad para ejecutar, la libertad para estudiar cómo trabaja el programa, la libertad para redistribuir copias y la libertad para mejorar el programa y compartir estas mejoras con la ciudadanía para que todo el mundo pueda beneficiarse. Actualmente, el movimiento *maker* se organiza en espacios como los *fab labs* y los *makespaces*, espacios de fabricación ciudadana construidos en colaboración con los ayuntamientos y, en algunos casos, las universidades.

### **El movimiento maker: innovar frente a la pandemia**

A raíz del estallido de la pandemia, el movimiento *maker* se organizó para hacer frente a la escasez de suministros construyendo mascarillas e incluso respiradores de código abierto. Por ejemplo, en Monterrey (México), el movimiento *maker* consiguió desarrollar 150 equipos de protección integral para los municipios de la región de Zacatecas, mientras en Canadá los *makers* consiguieron que un respirador pensado inicialmente para un paciente pudiera dar servicio a nueve. En Barcelona, en los ateneos de fabricación (*fab labs*) se desarrollaron con impresión 3D y corte láser miles de equipos de protección personal, así como respiradores autónomos de código abierto (*open source*) diseñados de forma colaborativa y descentralizada.

## **1.2. De las *smart cities* a los *smart citizens***

En los últimos años se ha popularizado el modelo de *smart city*, favorecido por la combinación de sensores y de tecnologías basadas en la explotación de datos masivos (*big data*), y que constituye uno de los principales motores de cambio e innovación de las pautas de planificación, gestión y gobierno de nuestras ciudades. De acuerdo con la definición tradicional de *smart city*, esta corresponde a

«aquella ciudad que usa las tecnologías de la información y las comunicaciones para hacer que tanto su infraestructura crítica como sus componentes y servicios públicos ofrecidos sean más interactivos, eficientes y la ciudadanía pueda ser más consciente de ellos».

CGLU (2017, p. 22)

Contenedores inteligentes que avisan cuando están llenos a fin de optimizar el servicio de recogida de residuos, sensores de presencia que ajustan la intensidad lumínica del alumbrado para reducir costes y modelos de calefacción centralizada a escala de barrio (*district heating*) que reducen la huella de carbono son solo algunos ejemplos de cómo el desarrollo tecnológico está contribuyendo a generar ciudades más eficientes y sostenibles.

Sin embargo, una adopción acrítica de este modelo corre el riesgo de situar a la ciudadanía en un rol pasivo y subalterno en relación con los procesos de innovación y, lo que resulta aún más problemático, de conceder a las empresas tecnológicas un rol cada vez más decisivo en la construcción del futuro de nuestras ciudades, frente a la incapacidad de los estados y las administraciones locales de desarrollar la infraestructura tecnológica necesaria para implantar este nuevo modelo. Existe el riesgo de que un desarrollo de la *smart city* sin control público ni ciudadano acabe generando una nueva **tecnocracia digital** que delegue en las empresas los procesos de innovación ciudadana.

Por este motivo, el European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SC) ha ampliado la definición así:

«Las Ciudades Inteligentes deben ser consideradas sistemas de personas que interactúan y usan flujos de energía, materiales, servicios y financiación para catalizar el desarrollo económico sostenible, la resiliencia, y una alta calidad de vida; estos flujos e interacciones se hacen “inteligentes” mediante el uso estratégico de infraestructuras y servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en un proceso de planificación urbana y gestión transparentes que responda a las necesidades sociales y económicas de la sociedad».

CGLU (2017, p. 12)

Uno de los principales cambios en esta definición es la incorporación de la ciudadanía como agente de innovación y cambio. Frente al modelo que pone en el centro una ciudad digitalizada poblada de sensores que emiten grandes cantidades de datos procesados por sistemas distribuidos, emerge la importancia de las interacciones humanas mediadas tecnológicamente. La *smart city* solo puede ser democrática en la medida en que esté formada por **smart citizens**, una ciudadanía que hace un uso inteligente (*smart*) de los avances tecnológicos a fin de avanzar en sus derechos y construir relaciones de bienestar.

### **Los asistentes robóticos inteligentes**

El envejecimiento y el sobreenvjecimiento suponen un reto de primer orden en las ciudades de las sociedades avanzadas que han culminado la primera transición demográfica. El aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fecundidad han significado que cada vez haya más personas mayores que habitan en estas ciudades y que lo hagan durante más años. Este hecho ha ocasionado una crisis de cuidados global derivada de las necesidades de atención y cuidado de las personas mayores, muchas de las cuales viven en hogares unifamiliares y experimentan situaciones de soledad y ausencia de vínculos

sociales. Frente a esta situación, se han puesto en marcha diferentes iniciativas orientadas a atender las necesidades de la población anciana, desde programas de convivencia intergeneracional, en los que se proporciona alojamiento a jóvenes estudiantes en domicilios de personas mayores que viven solas, a la incorporación de asistentes robóticos que pueden ofrecer desde conversación hasta resolución de trámites a las personas mayores: llamar al médico en caso de necesidad, línea directa con los servicios sociales...

### 1.3. La innovación política-democrática

Sin embargo, no solo innovan la tecnología y la sociedad, sino que también se han visto obligados a hacerlo los gobiernos, y en particular los gobiernos locales, que tienen que dar respuesta a problemas cada vez más complejos, necesidades más diversificadas y una ciudadanía más exigente (Subirats, 2011). De este modo, las ciudades se han constituido como uno de los principales polos de creación e **innovación política** durante estas últimas décadas.

La innovación política se ha convertido en uno de los vectores de modernización de las instituciones públicas, con el objetivo de encontrar nuevas formas de involucrar a la ciudadanía en la coproducción de prácticas de innovación democrática y recuperar la confianza perdida en las instituciones. Para ello, tal como sugiere Beekers (2020), es necesario que los gobiernos locales incorporen nuevos principios de actuación: abrirse a la experimentación combinando diferentes prácticas democráticas; establecer un marco que permita que la participación y la deliberación se refuercen mutuamente, y construir confianza de forma bidireccional, de la ciudadanía hacia las instituciones, pero también de las instituciones hacia la ciudadanía. Apuntan en esta misma dirección Elstub y Escobar (2019) cuando consideran las nuevas instituciones y procesos que deben extender y resignificar los principios democráticos representativos incorporando procedimientos participativos y deliberativos que permitan construir nuevos espacios para superar la tradicional oposición entre estado y sociedad civil. Para estos autores, las innovaciones democráticas son procesos o instituciones novedosos relacionados con una política pública o un nivel de gobierno y que se desarrollan para reimaginar y profundizar el papel de la ciudadanía en los procesos de gobernanza a través de mayores oportunidades de participación, deliberación e influencia (2019, pág. 11).

#### Siete ideas para la innovación política local

1) El poder local-regional. La otra cara de la globalización en el plano político. El fin del mito del «estado nación» como aparato de poder monopolista, no solo por la necesaria construcción de poderes reguladores supraestatales, sino también por la revalorización o emergencia de poderes territoriales, de proximidad. El poder local-regional necesita articularse internamente para aparecer como un bloque negociador frente al estado y los entes supraestatales. Las relaciones entre poderes políticos tenderán a la contractualización más que a la compartimentación, a la negociación más que a la jerarquía. Los poderes políticos se organizarán en red.

2) Las nuevas realidades urbanas (aglomeración, región metropolitana, etc.) requieren una reestructuración territorial. Sin embargo, es discutible que deba llevarse a cabo creando nuevas instituciones que se añadan a las existentes (inflación costosa y burocrática) o las sustituyan (resistencias casi invencibles). Parece más adecuado plantear la reestructuración a partir de los flujos entre las instituciones básicas existentes (en España, los municipios y comunidades autónomas; en América Latina, los municipios y provincias, regiones o «estados»). En otras palabras, reforzar redes de cooperación entre las institu-

#### Lectura recomendada

S. Elstub y O. Escobar (2019). Defining and typologising democratic innovations. En S. Elstub y O. Escobar (eds.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (págs. 11-32). Edward Elgar Publishing. Acceso abierto: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786433855/9781786433855.00009.xml>

ciones básicas y generar una dinámica de reforzamiento de los elementos nodales resultantes (véanse los modelos recientes de Francia y el Reino Unido).

3) Más autonomía local y menos uniformismo político-administrativo. Las legislaciones estatales necesitan una poda radical. Sobre la base del respeto de unos principios básicos, los entes locales y regionales deben poder autorregularse. No se justifica que exista una regulación estatal del sistema electoral y del modelo organizativo. Por ejemplo, si se respeta el principio del sufragio universal, los municipios deben poder decidir si eligen al alcalde directamente o no y a los concejales por distrito o por circunscripción única. En cambio, deberán reforzarse los procedimientos de evaluación *a posteriori* para verificar si se cumplen los objetivos y los acuerdos contractuales, así como las políticas regionales o estatales impulsoras de los procesos de reestructuración territorial (véase el punto anterior).

4) Los gobiernos locales y territoriales deberán asumir su relación de cooperación conflictiva con los estados y plantearse estrategias de conquista de competencias y recursos que ahora requieren y no tienen. Por lo tanto, han de ser capaces de moverse en campos de confrontación que tensionen los marcos legales. Recuperar suelos para el desarrollo urbano, implantar nuevas formas de justicia, gestionar programas territoriales complejos, promover la participación y la igualdad de la población «no nacional», etc., exigirá combinar la negociación con los hechos consumados. La crisis económica y social de hace una década ha conllevado la recentralización en algunos países. En el Estado español, la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) de 2013 ha disminuido el margen de maniobra competencial de los gobiernos locales y su capacidad de financiación. Todo ello, cuando no se había logrado un reparto más descentralizado y equitativo del gasto público entre el Estado, las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

5) La participación política y la relación entre los partidos políticos y la ciudadanía en el ámbito local y regional no puede ser una simple trasposición de los modelos vigentes a escala estatal —por otra parte, hoy en crisis en cuanto a identificación cultural y credibilidad social—. Sería deseable que en las elecciones locales se formaran agrupaciones o coaliciones específicas, con vocación de continuidad, a las que los partidos «estatales» apoyaran en mayor o menor grado, pero que no dependieran de ellos. No es posible negociar o confrontarse si los gobiernos locales tienen al frente a personas dependientes políticamente de los estatales. El marco local es el más adecuado, por otra parte, para innovar en la relación entre los partidos y la ciudadanía: listas abiertas, primarias, consultas populares, voto programático, etc. El reforzamiento democrático nacido de los movimientos sociales urbanos tiene capacidad de regeneración democrática de todos los niveles políticos y administrativos. La autonomía y la capacidad de organización local pueden ser, en este caso, un motor de regeneración democrática de todo el sistema político.

6) Las formas de democracia participativa y deliberativa encuentran en el ámbito local el campo de experimentación y desarrollo más apropiado (lo que explica el éxito de Porto Alegre). El presupuesto participativo, los consejos ciudadanos, la evaluación de las políticas públicas mediante consultas a la ciudadanía, la diversidad de formas de gestión y cooperación en los programas urbanísticos y sociales y la gestión local de las redes de comunicación (intranets) son algunos de los ejemplos más relevantes experimentados con éxito.

7) Las actuales tecnologías de comunicación de base digital revolucionan las formas de gestión y participación en todos los campos, tanto en las relaciones internas de las administraciones como entre ellas y la ciudadanía. La ventanilla única, la consulta permanente a la ciudadanía mediante intranet, la «personalización» de los servicios públicos (por ejemplo, transporte a demanda), etc., aumentan considerablemente la fluidez de la relación entre gobierno local y ciudadanía, tanto en los procesos previos a la decisión como en la gestión posterior. Pero no solo la Administración se organiza en red, también la ciudadanía. A las radios y televisiones locales se les añaden las redes ciudadanas, y hoy debiera ser una ardiente obligación de los poderes locales favorecerlas y garantizar a todos los accesos a las intranets y a internet: no solo mejorar la relación Administración-ciudadanía, sino también entre la ciudadanía; no solo prestar mejor los servicios, sino responder a nuevas demandas. La democracia, la participación, la oposición, etc., hoy se escriben también con la *e* de e-gobernabilidad.

Fuente: J. Borja, J. Sánchez, J. M. Subero, M. Tomás y J. Xurigué (s. f.). *Innovación política, gobierno abierto y participación ciudadana*. Universitat Oberta de Catalunya.

## 2. De la administración electrónica al gobierno abierto

Una de las formas de innovación política más destacables en el ámbito local es el desarrollo del **gobierno abierto**, definido como un nuevo paradigma de gobernanza que tiene por finalidad establecer una relación transparente, respetuosa, permeable e interactiva con la ciudadanía (*responsiveness*), por medio de la rendición de cuentas (*accountability*) y el fomento de la participación ciudadana (Calderón y Lorenzo, 2010).

Si bien la primera aparición documentada del gobierno abierto (*open government*) data de los años cincuenta, en el marco de aprobación de la Freedom of Information Act, no es hasta los años setenta cuando se incorpora por primera vez a la agenda política, a raíz de los debates sobre la reforma de las administraciones públicas en el Reino Unido. No obstante, la acepción actual de *gobierno abierto* difiere de las iniciales en su mediación tecnológica y es inseparable del surgimiento de la sociedad informacional en la que estamos insertos.

A escala internacional, el desarrollo del gobierno abierto ha ido paralelo al de la **administración electrónica** (*e-administration*) y del **gobierno electrónico** (*e-government*), mediante políticas de impulso como las recogidas en el plan de acción e-Europe 2005 para las administraciones europeas. Sin embargo, la aprobación de la directiva Open Government (2009) de la Administración Obama fue la que confirió el sentido actual al paradigma del gobierno abierto, diferenciándolo de la mera administración electrónica y estableciéndolo como un nuevo modelo de gobernanza digital (Escalona, 2014) basado en una nueva relación entre la ciudadanía y la administración pública. Con el fin de establecer mecanismos de cooperación en el desarrollo del gobierno abierto, se creó en 2011 la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership), liderada por los gobiernos de Estados Unidos y Brasil, y que cuenta en 2021 con 75 países miembros, entre ellos España y quince países de América Latina.

### Principios fundamentales del gobierno abierto según la OGP:

1) **Transparencia.** La información sobre las decisiones y el quehacer gubernamental debe ser abierta, completa, oportuna, gratuita y de fácil acceso para la ciudadanía. Ello supone que los datos públicos deben cumplir con parámetros y estándares comúnmente reconocidos, tales como estar disponibles en formatos en bruto, que sean susceptibles de procesarse, que puedan ser accesibles por medio de herramientas tecnológicas y de comunicación, etc.

2) **Participación ciudadana.** Los gobiernos deberán buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados (aportando información y espacios de consulta) y mediante contribuciones que conduzcan a una gobernanza más efectiva, innovadora, responsable y que atienda las necesidades de la sociedad.

**3) Rendición de cuentas.** Supone la existencia de normativas, procedimientos y mecanismos para que los servidores públicos justifiquen sus acciones, reaccionen a requerimientos o críticas que se les planteen y asuman la responsabilidad por sus actos u omisiones, o cuando se apartan de la normativa o de los compromisos asumidos.

**4) Innovación y tecnología.** Es la idea de que los gobiernos han aceptado y hoy se adhieren a constatar la importancia de proveer a la ciudadanía de un acceso cada vez más abierto a las nuevas tecnologías, el rol relevante que tienen en la innovación, así como su relieve para aumentar la capacidad de la ciudadanía en el uso que hacen de ellas.

Fuente: Open Government Partnership

En España, la implementación del gobierno abierto ha corrido en paralelo al desarrollo de la administración electrónica, la transparencia y los datos abiertos. El desarrollo normativo de la administración electrónica se inicia con la modificación de 2002 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece la obligatoriedad para las administraciones, especialmente los municipios, de utilizar las TIC como uno de los canales preferentes de comunicación con la ciudadanía, a fin de difundir sus actuaciones, llevar a cabo los trámites administrativos e impulsar herramientas de participación como las consultas ciudadanas. Para impulsar este proceso de adaptación, se aprueba el Programa de actuaciones para el desarrollo de la sociedad de la información (2003), que incluye un plan de impulso para la administración electrónica, así como la Ley 29/2005 de Publicidad y Comunicación Institucional, que regula los canales de comunicación entre la Administración y la ciudadanía. Cabe destacar la relevancia para esta cuestión de la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En este sentido, si bien le corresponde al nivel estatal un mayor desarrollo de la administración electrónica (con la creación de sedes electrónicas para el desarrollo de trámites administrativos y facturación electrónica dirigidas a particulares y empresas), es en el ámbito local donde más se han desarrollado experiencias de gobierno abierto, mediante la apertura de canales y plataformas de comunicación, información, rendición de cuentas y participación ciudadana (Bonet-Martí, 2021).

Sin embargo, no todos los municipios disponen de los recursos, los medios, las capacidades y la voluntad política para avanzar en la implementación del gobierno abierto. En muchos municipios pequeños, se han limitado a los trámites administrativos propios de la administración electrónica (ventanilla única empresarial, pago en línea de los impuestos y ventana electrónica para la realización de trámites ciudadanos) canales de petición en línea (tramitación de instancias electrónicas, buzones electrónicos de quejas y sugerencias y boletines digitales) y, en algunos casos, la retransmisión en *streaming* de los plenos municipales. Con el fin de avanzar en esta dirección, y teniendo en cuenta las limitaciones presupuestarias de los pequeños municipios, estos han contado con el apoyo de instituciones supralocales como las diputaciones o de consorcios creados *ad hoc*, como el Consorcio de la Administración Abierta



de Cataluña o Localret, que han puesto a la disposición de los municipios los instrumentos, equipos y servicios necesarios para emprender el salto a la digitalización.

### **Decidim Barcelona**

Decidim Barcelona es el portal de participación ciudadana diseñado por el Ayuntamiento de Barcelona. El proyecto surge con la llegada de la plataforma de confluencia ciudadana Barcelona en Comú al gobierno de la ciudad en 2015. Barcelona en Comú es un espacio político que tiene sus orígenes en las movilizaciones del movimiento de los indignados y plantea como uno de sus objetivos la regeneración política de la vida municipal. Decidim se gestó entre los años 2015 y 2016 para el desarrollo participativo del Plan de acción municipal 2016-2019, que marcó el programa estratégico del ente municipal durante el mandato. Con posterioridad, Decidim también se utilizará para el desarrollo de los presupuestos participativos durante el mandato 2019-2023, la elección del Síndic o Síndica de Greuges (defensor/a del ciudadano) y el siguiente Plan de acción municipal. Sin embargo, Decidim no se circunscribe solo a los grandes procesos participativos de ciudad, sino que también opera como canal para el desarrollo de procesos participativos territoriales y plataforma de apoyo a los órganos de participación permanente (consejos sectoriales y territoriales) y de canalización de iniciativas ciudadanas. Su diseño modular, basado en el software libre, ha permitido que Decidim Barcelona pueda ser reutilizado por otras administraciones: la Asamblea Nacional y el Senado de Francia, el Cantón de Ginebra, el Departamento de Participación de la Generalitat de Cataluña y los ayuntamientos de las ciudades de Nueva York, Helsinki, México y Rosario, así como por entidades y federaciones del tercer sector cívico-asociativo.

Puede consultarse más información sobre la plataforma Decidim y su implementación en Barandiarán et al. (2017) y Borge et al. (2018, 2019).

### 3. Transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno

La transparencia constituye uno de los principios fundamentales del gobierno abierto. En los últimos años, la mayoría de los países han incorporado a su código legislativo normativas orientadas a favorecer el derecho a la información de la ciudadanía en relación con los documentos públicos y la actuación de los gobiernos. Ya en los artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000) se reconoce el derecho de la ciudadanía europea a una buena administración y a acceder libremente a los documentos contenidos en las instituciones europeas. De igual manera, en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública<sup>1</sup> (2013) se define **la transparencia y acceso a la información de interés general** como el principio mediante el cual

«el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que estos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva».

CLAD (2013, pág. 9)

En el caso español, el principal cambio normativo en relación con este ámbito ha venido motivado por la aprobación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que comporta la obligatoriedad de que todas las administraciones públicas se adapten a los requisitos de transparencia y acceso a la información incluidos en el nuevo marco legal. Se han establecido marcos legales similares en México, con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015; en Argentina, con la Ley 27275 de 2016 de Acceso a la Información Pública, y en Colombia, con la Ley 1712 de 2014 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional.

A pesar de que este cambio obliga al conjunto de las administraciones, son los municipios los que, por su diversidad y su condición de administración de proximidad, han desarrollado un mayor número de experiencias de innovación y de adaptación al nuevo marco normativo, dependiendo de los recursos, el historial de innovación y la voluntad política de los diferentes entes locales.

Asimismo, el desarrollo legal del marco de transparencia ha corrido en paralelo a una cada vez mayor preocupación de la ciudadanía por las situaciones de corrupción y mala praxis presentes en las administraciones públicas y que el estallido de la crisis económica y financiera de 2008 contribuyó a desvelar, lo que hizo crecer la preocupación social por la corrupción y la desafección

<sup>(1)</sup>Recuperado de: [https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf)

respecto a las instituciones y partidos políticos. Por ello, la transparencia no puede entenderse únicamente como una mera obligación legal, sino como un instrumento de verificación de la ética pública y un mecanismo de rendición de cuentas y de control ciudadano sobre las actuaciones de los gobiernos.

En gestión pública, distinguimos tres tipos de transparencia, la activa, la pasiva y la colaborativa, dependiendo de si es concebida como una obligación de la Administración o un derecho de la ciudadanía.

1) La **transparencia activa** (también llamada *publicidad activa*) se define como la obligación que tienen las administraciones públicas de hacer accesible la información de carácter público de forma actualizada, lo que se realiza comúnmente por medios digitales. En este sentido, la mayoría de las administraciones han creado un portal de transparencia donde la ciudadanía puede acceder a la información relevante: organigrama de la Administración, acuerdos y actas, convocatorias de oferta pública, contratación pública, gestión económica y financiera, normativa, presupuesto, retribuciones salariales de altos cargos, subvenciones, convenios de colaboración...

2) La **transparencia pasiva** (también llamada *publicidad pasiva*) se define como el derecho que asiste a la ciudadanía de solicitar información a las entidades y organismos públicos como consecuencia de su actividad o del ejercicio de sus funciones. Este derecho solo puede denegarse o limitarse por causas legales establecidas expresamente. Por ejemplo, cuando suponga un riesgo para la seguridad pública o procedimientos judiciales en curso, cuando esté sometido a secreto o confidencialidad o cuando afecte a derechos de terceros, como puede ser el caso de las personas menores de edad. La transparencia pasiva se ejerce mediante un canal al uso a través del cual la ciudadanía puede elevar una instancia para solicitar la información que desea conocer: la Administración tiene la obligación de responder en un plazo determinado estimando o denegando la solicitud de información de forma motivada.

3) La **transparencia colaborativa** se define como la obligación de la Administración de publicar los datos que la ciudadanía puede reutilizar para generar nueva información. Esta puede ser en relación con la rendición de cuentas de la acción de gobierno, pero también como datos abiertos (*open data*), que abordaremos en el próximo apartado. La transparencia colaborativa se canaliza principalmente por medio de los portales de datos abiertos que cada vez más disponen las administraciones.

Con el objetivo de adaptar los gobiernos locales al marco normativo y velar por el buen gobierno de las administraciones, se han puesto en marcha diferentes iniciativas en el ámbito local. Entre estas podemos destacar:

- La creación de las **oficinas de transparencia y buenas prácticas**, que tienen por objetivo coordinar e implementar el marco de transparencia en las instituciones y velar por su cumplimiento.
- La implementación de los **buzones éticos**, mediante los cuales tanto los trabajadores públicos como la ciudadanía pueden informar anónimamente de casos de corrupción o malas praxis en las administraciones públicas.
- Las **agendas públicas**, mediante las cuales pueden conocerse las actividades y reuniones desarrolladas por los cargos de gobierno.
- La aprobación de los **códigos éticos** para regular las normas de conducta que deben observar los gobiernos, los directivos y los empleados de las administraciones públicas, en especial las relativas a los conflictos de intereses.
- La **publicación de la información de la gestión económica y administrativa** a través del **presupuesto abierto**, a fin de poder seguir la ejecución presupuestaria; de todas las facturas, contratos, convenios e informes desarrollados por la Administración municipal; de todas las normas, ordenanzas, reglamentos, proyectos, decretos, informes y dictámenes emitidos o que afecten a la Administración pública (incluyendo las sentencias judiciales), así como de **los nombres, CV y retribuciones de los cargos políticos, cargos directivos y personal eventual** que trabaja en la Administración pública.

El desarrollo de las políticas de transparencia ha servido para regenerar las administraciones públicas y reducir las malas praxis que podían afectarlas; sin embargo, es preciso recordar que su mero desarrollo no comporta necesariamente una recuperación de la confianza entre la ciudadanía y la política (Grimmelikhuisen, 2010). De hecho, una consecuencia indeseada de las medidas de transparencia es que la vigilancia ética se ha convertido muchas veces en una **cultura de la sospecha permanente**, amplificada por las redes sociales, en la que se utiliza la información publicada como arma de combate partidista, a menudo con la intervención de los medios de comunicación, aprovechándose del escaso conocimiento que tiene una gran parte de la ciudadanía sobre el funcionamiento político y el procedimiento administrativo que rige las administraciones públicas.

Con el desarrollo de la sociedad de la información, se ha ampliado el caudal de información que transita del gobierno a la sociedad y viceversa. Sin embargo, en un contexto en el que las grandes empresas son las que tienen la capacidad de procesar y extraer conocimiento de esta información, es necesario que mantengamos una **visión ampliada de la rendición de cuentas** (*accountability*) que esté orientada a facilitar el avance hacia una concepción del desarrollo integral de la sociedad basada en criterios de equidad y gobernabilidad (Oszlak, 2013). Esta última circunstancia pone de manifiesto que los

cambios técnicos y normativos no son suficientes para la regeneración política, sino que el mero aumento de las herramientas tecnológicas con las que los gobiernos deciden discrecionalmente de qué informar y quién participa puede acabar comportando un empequeñecimiento de la esfera de la sociedad civil (Schnell, 2020). Es preciso que los cambios vayan acompañados de la difusión de una **nueva ética de lo público**, fundamentada en valores de servicio público, mecanismos de rendición de cuentas colaborativos y un mayor conocimiento de los derechos y responsabilidades de la ciudadanía en relación con la acción pública.

## 4. Participación

### 4.1. La participación ciudadana: preguntas y respuestas para un debate abierto

La participación ciudadana es un concepto con muchos elementos de ambigüedad. No es fácil responder a preguntas elementales como las siguientes:

1) ¿Quién debe participar? Por ejemplo, ¿el vecindario de un barrio es el único interlocutor? ¿Quién lo representa? ¿Las personas ancianas, los niños y niñas, las minorías marginales, etc., pueden hacer llegar su voz? ¿Y el resto de la ciudadanía, las personas que van al barrio a trabajar, a comprar, a divertirse, las que pasan por ahí, las que querrían ir ahí a vivir, las que poseen bienes allí?

2) ¿Cuándo se ha de participar? La participación debe producirse en los distintos momentos de elaboración de una política pública (definición del problema, diseño, implementación, evaluación). En este sentido, la participación avanza hacia una codecisión, cocreación o coproducción de las políticas públicas. En el enfoque de lo común o de lo procomún, la ciudad en sí es un bien público, que debe construirse colectivamente. Es ridículo limitarse a lo que a menudo dicen las leyes: por ejemplo, sobre los periodos de información pública y las alegaciones respecto a los planes y proyectos de urbanismo. Seguramente, debe entenderse la participación en el proceso de elaboración de los programas, planes y proyectos y también a la hora de llevar a cabo el seguimiento de la ejecución y la gestión. Sin embargo, resulta en cambio más discutible que se haga intervenir la participación (entendida como vinculante) en el momento formal de la decisión, tanto por razones de eficacia como de legitimidad.

3) ¿En qué debe participarse? ¿Hay materias que son más participativas que otras? Las relacionadas con políticas públicas de carácter social, cultural, educativo, de ocio y recreo son las más habituales. El urbanismo y la vivienda también, aunque a menudo se concibe la participación como vinculada a los más directamente interesados o afectados. La necesidad de información y conocimiento técnico y experto no obsta para que todas las materias que afectan al interés general sean susceptibles de participación y coproducción. Existen distintas experiencias de procesos participativos con las herramientas y recursos humanos y técnicos incorporadas en Europa y en América Latina. Desde los presupuestos participativos hasta talleres para acciones urbanísticas en barrios y colonias, etc. Algunas materias más «novedosas» han exigido establecer modos de participación para garantizar la eficacia de la acción pública, como la protección de la calidad medioambiental, la prevención en materia de seguridad ciudadana y el control del funcionamiento de servicios de naturaleza pública, privatizados o concertados. En otros casos, la participación tradicionalmente se ha considerado no posible o no adecuada, como en la elabo-

#### Nota

Los apartados 4.1 y 4.2 provienen del material docente de la UOC de Borja, J.; Sánchez, J.; Subero, J. M.; Tomás, M.; Xurigué, J. (s. f.). *Innovación política, gobierno abierto y participación ciudadana*. Universitat Oberta de Catalunya, págs. 33-39 (el texto extraído, concretamente, es de Jordi Sánchez).

ración de los presupuestos, pero la experiencia reciente de los presupuestos participativos lo ha desmentido. En principio, no parece aceptable excluir *a priori* materias de la participación, aunque sea necesario establecer diferentes modalidades dependiendo de si se trata de participar en procesos normativos, de gestión de servicios o de control de funciones ejercidas por un agente público o privado, o de elaboración o ejecución de proyectos o programas.

4) ¿Cómo se participa? La participación implica información previa, suficientemente completa y comprensible para crearse una opinión, y comunicación para hacer llegar esta opinión al destinatario público correspondiente. La participación requiere también espacios públicos de deliberación para que se confronten las opiniones y puedan generarse opiniones colectivas y movimientos sociales. La participación será efectiva si puede desembocar en una negociación con los interlocutores públicos que han de tomar la decisión, por lo cual los colectivos participantes deberán haber establecido posiciones claras sobre la materia y designado a representantes que tengan un margen mínimo para negociar. La participación es más eficaz y eficiente en términos colectivos cuando los intereses particulares también tienen en consideración el interés general, cuando se produce una escucha activa y empatía social entre los distintos actores. Y son necesarias estructuras tanto estables como *ad hoc* para que la participación sea posible, y algunas normas básicas para que no dependa exclusivamente de la voluntad de los gobernantes.

5) ¿Por qué se participa? Porque hay intereses y valores que deben defenderse, porque todos han de poder expresarse, incluso los más particulares, insolidarios y excluyentes (es la mejor manera de superarlos). Porque las sociedades urbanas son heterogéneas y las políticas públicas han de adaptarse a demandas muy diferenciadas. Porque el conflicto puede ser positivo, la cooperación social es necesaria y los poderes públicos necesitan interlocutores. Y sobre todo, porque mediante la participación es posible que se expresen los colectivos más débiles o vulnerables, los menos escuchados, y es una responsabilidad de los gobiernos locales darles la palabra. En suma, porque hacer ciudad hoy es una tarea común, una construcción colectiva, más allá del liderazgo y los valores de lo público, de los intereses privados y de los principios del tercer sector.

La responsabilidad de las políticas públicas corresponde, en un marco democrático, a las instituciones políticas representativas, las cuales a su vez responden en teoría a las demandas y necesidades de la ciudadanía, en calidad de sujeto de derechos. La participación de la ciudadanía no solo es necesaria para que puedan expresarse estas demandas y necesidades: también lo es para hacer evolucionar la concepción de los derechos.

Después de la crisis económica de 2008, los partidos políticos que dominaron la escena política local en Cataluña y en España desde la instauración de la democracia fueron vistos como una política que no supo advertir o gestionar de manera alternativa la llegada de la crisis y una salida justa. Las elecciones de mayo de 2015 ocasionaron la irrupción en las principales ciudades espa-

#### Lectura recomendada

Referencia bibliográfica y más reflexión sobre estas preguntas:

J. Font y I. Blanco (2003). *Experiències de participació ciutadana. Polis, la ciutat participativa. Participar en els municipis: qui, com i per què?* Barcelona: Diputació de Barcelona.

ñolas de nuevas alcaldías y gobiernos locales, que encabezaban movimientos sociales urbanos, como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH). Una «nueva política» que presentaba la participación ciudadana en el hacer conjunto de la ciudad como su estandarte. Un cambio político que sitúa la reflexión y la práctica local de la participación ciudadana en el centro de la agenda local, como método y como finalidad.

Hasta el momento, y desde el punto de vista convencional —fuera de este nuevo escenario local descrito—, la participación ciudadana siempre es una relación entre instituciones u organismos encargados de elaborar, aprobar, ejecutar o gestionar políticas públicas y la ciudadanía representada por las instituciones del territorio o afectada por sus políticas, que actúa de manera colectiva o a título individual. Por tanto, no basta con conocer conceptualmente cualquiera de los mecanismos o formas participativos, puesto que el mismo concepto es de una eficacia muy distinta según el contexto en el que se produce, el tipo de gobierno que lo utiliza o lo acepta, el nivel asociativo de la población, etc. Todos los instrumentos que se citan pueden ser medios importantes de democratización de la gestión pública, pero todos son susceptibles de usarse de tal modo que no sirven para casi nada o tienen efectos perversos: crear escenarios ficticios de participación, legitimar actuaciones que solo tienen en cuenta intereses de grupos de presión, generar redes clientelares o cooptar a líderes de colectivos movilizadas, etc.

A continuación, presentamos algunos de los principales debates en torno a la participación ciudadana en la gestión política local:

- El debate sobre la representación mediante elecciones y sobre el monopolio o no de los partidos políticos como mediadores de la participación política.
- El debate sobre los procedimientos de toma de decisiones: la votación (agregación seriada de decisiones individuales), la negociación (entre actores políticos formales y no formales que resuelven en función del mercadeo y la relación de fuerzas) y la deliberación (confrontación en foros públicos mediante argumentaciones racionales).
- El debate sobre el papel de la democracia deliberativa, que parece que pudiera resolver la confrontación excluyente entre democracia representativa y democracia directa. La deliberación como proceso en el que participan todos los actores interesados y que es previo a la decisión formal parece una fórmula viable en la gestión urbana actual, y que comparten distintos sistemas o procedimientos, como el planeamiento estratégico y el presupuesto participativo, o los comités ciudadanos (o NIP) y el uso deliberante de las consultas populares. Como se ha visto anteriormente, concedemos gran importancia a la participación entendida como proceso deliberativo,



como ocurre por ejemplo en los planes estratégicos o en los presupuestos participativos si se han llevado a cabo correctamente.

- El debate sobre el valor de la democracia directa o autogestionaria como alternativa o complemento a la democracia representativa seguirá de todos modos. Mientras que unos discuten su legitimidad, al no proceder sus protagonistas del sufragio universal y por el caos que podría provocar en sociedades complejas como las actuales una gestión sin competencia profesional ni sometida a marcos legales y políticos coherentes, otros critican el carácter oligárquico de la representación partidaria vía elecciones y la legitimidad de los directamente interesados en gestionar aquello que les afecta directamente. En la medida en que la crisis económica internacional ha sido también crisis democrática, y que los estados se han mostrado incapaces de regular la economía y prever la crisis bancaria, hay un resurgir de la democracia local y de la participación en clave de la ciudad como bien común. La recuperación del derecho a la ciudad, a construir y a participar en su construcción colectiva, fortalece las lógicas de codecisión y coproducción de políticas locales, en la medida en que lo público va más allá de lo institucional.
- El debate sobre la democracia delegativa, que parece una forma de tecnocracia democratizada, mediante la cual la sociedad civil cede la decisión a representantes legitimados por su autoridad (técnica, económica, social). Esta cesión normalmente surge de un proceso participativo previo por medio del cual las instituciones competentes (un parlamento estatal o regional, un gobierno) formulan una consulta a entidades de la sociedad civil para designar a los miembros de organismos que requieren un alto grado de credibilidad profesional y de independencia política: instituto electoral, consejo del audiovisual, defensor del pueblo, etc. Recientemente, se ha observado una tendencia a multiplicar este tipo de organismos, como resultado de la mayor complejidad social y también de la insuficiente credibilidad de los partidos políticos. En algunos casos, son entes relativamente nuevos, como los consejos de la inmigración o de las minorías étnicas o religiosas, las juntas de defensa de consumidores y usuarios, el consejo de la energía o el tribunal fiscal (para atender denuncias de los contribuyentes). En otros casos, se trata de entes de la sociedad civil a los que desde hace tiempo se han atribuido funciones públicas, como las cámaras de comercio y colegios profesionales, consejos económico-sociales, etc. Estos organismos pueden ejercer una cuota de poder político (legislativo, ejecutivo o judicial), y tener una composición mixta (representantes de las instituciones políticas y de la sociedad civil) o proceder exclusivamente de la sociedad civil, aunque la institución política haya intervenido en su composición (casi siempre mediante voto cualificado).
- El debate sobre la privatización de servicios y funciones de naturaleza pública y de vocación universal, y sobre las formas y los procedimientos para garantizar la participación de la ciudadanía en la orientación de las políti-

cas y en el control de la gestión. Parece el caso más difícil de resolver, debido a que la privatización supone aceptar la lógica empresarial, guiada por la ley del mercado e interpretada según el principio de maximización de la rentabilidad económica, en perjuicio de la eficacia social y de la justicia redistributiva. De todos modos, las condiciones de la privatización pueden establecer mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de los objetivos sociales que se hubieran establecido en el pliego de condiciones.

- El debate sobre las personas que ejercen de síndicas o defensoras de la ciudadanía y sobre las que median o ejercen de juezas de conciliación y arbitraje, como procedimientos para acercar la democracia representativa o delegativa a los colectivos sociales y a los ciudadanos y ciudadanas individuales.

## 4.2. Instrumentos de participación

La participación ciudadana depende en gran medida de la voluntad política del gobierno local, de su estilo de relación con la población, así como de los instrumentos normativos, informativos y de cooperación que haya podido crear, como:

- 1) Reglamentos de participación ciudadana.
- 2) Oficinas de información, radios y televisiones locales.
- 3) Apoyo a las asociaciones ciudadanas y partenariados.
- 4) Consejos de participación ciudadana. En este tipo de consejos, la participación tiene un rol principalmente consultivo, que puede ser crítico, cooperativo, de propuesta o de control, pero también crea marcos de debate que contribuyen a la orientación de las políticas públicas y a la cooperación ciudadana.

Los consejos regulados y estables son de dos tipos principales:

- Consejos de base territorial (por ejemplo, consejo económico-social, de bienestar social, de entidades, etc.).
- Consejos sectoriales (por ejemplo, consejo escolar, de transportes, de urbanismo, de seguridad humana, de jóvenes, de mujer, de inmigración, etc.).

Entre los consejos *ad hoc* para una temática específica y limitada en el tiempo, aunque pueda estabilizarse, cabe mencionar los siguientes:

- Consejos ciudadanos (personas elegidas de manera aleatoria).
- Foros temáticos o mesas (por ejemplo, energía, transporte público, etc.).
- Encuestas deliberativas.

- Agendas 21 (del medio ambiente, de derechos culturales, programa educativo de ciudad, etc.).
- Talleres prospectivos y observatorios.

5) Planes o programas y presupuestos. Inciden directamente en la orientación de las políticas públicas y permiten combinar la participación de las entidades con la participación individual. Las diferentes dimensiones de la participación ciudadana aparecen vinculadas: información y comunicación, confrontación conflictiva y cooperación, deliberación antes de la aprobación formal y seguimiento o control de la gestión o ejecución posterior. A modo de ejemplo, podemos citar los siguientes:

- Planes o programas de actuación municipal.
- Planes de urbanismo.
- Planes estratégicos.
- Planes comunitarios (o integrales).
- Presupuestos participativos.

6) Instrumentos de la democracia directa y participación individualizada. Son los instrumentos y procedimientos participativos que se dirigen directamente a la ciudadanía, sin que sea necesaria la intervención de las asociaciones ni la delegación mediante representantes:

- Consulta popular.
- Iniciativa ciudadana.
- Autogestión o partenariado de programas, proyectos, equipamientos o servicios públicos.
- Plataformas digitales de participación: formas híbridas entre lo presencial y lo digital, entre lo individual y las asociaciones. Madrid Decide, Decidim Barcelona (y su aplicación a diversos municipios metropolitanos) y sus equivalentes en ciudades como Valencia y La Coruña permiten la propuesta de acciones, su recepción y estudio de viabilidad por los gobiernos locales, así como la participación en planes de actuación de distritos y en la inversión municipal.

Cabe citar algunos instrumentos más específicos de participación individual:

- El derecho de petición, sugerencias y quejas.
- El derecho a la participación en las audiencias públicas.
- El derecho a la recepción de información y comunicación municipal.

La mediación y los *ombudsmen* no son estrictamente instrumentos de participación, sino de resolución de conflictos entre la ciudadanía y las administraciones públicas o en el interior de la sociedad civil, en los que no se puede, o no se quiere, utilizar la vía judicial o el recurso administrativo.

### 4.3. La evolución de la participación ciudadana en el ámbito municipal

La incorporación de la participación ciudadana en la gestión urbana tiene su origen en el modelo de *advocacy planning* desarrollado en Estados Unidos y en diferentes países de Europa occidental durante los años sesenta. Este movimiento surge a raíz del giro epistémico que supuso el abandono de las lógicas racionalistas que valoraban únicamente el conocimiento experto, y de la promoción de una alianza entre profesionales y los nuevos movimientos urbanos que reclamaban una participación efectiva de la comunidad en la planificación y gestión urbana. A esta demanda, hay que añadir el impacto del ciclo de protestas sociales que convulsionó el mundo occidental durante este periodo, y que llegaría a su máximo exponente en 1968, lo que supuso un proceso de radicalización teórica y práctica, que se evidencia en la incorporación de la propuesta de **derecho a la ciudad** elaborada por Henri Lefebvre y que ha servido de fundamento teórico a los ideales del urbanismo participativo.

«El derecho a la ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o como un retorno a las ciudades tradicionales. Solo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformada, renovada».

H. Lefebvre (2017). *El derecho a la ciudad* (pág. 139). Capitán Swing.

En España, y en muchos países de América Latina, la incorporación de las lógicas de participación ciudadana a la gestión urbana se verá retrasada a consecuencia de la pervivencia de regímenes dictatoriales y gobiernos autoritarios que restringían las libertades y derechos de la ciudadanía; por lo que las primeras formas de participación aparecerán de forma disruptiva, como expresiones del conflicto urbano, a través del movimiento vecinal y los movimientos de pobladores que denuncian los déficits de urbanización y equipamiento de los barrios populares. No será hasta los años ochenta, con la recuperación progresiva de las democracias, cuando estos actores serán reconocidos como agentes legítimos de interlocución por parte de las autoridades y se abrirán canales y consejos de participación que abordarán el futuro de los barrios y las zonas residenciales. No obstante, en la mayoría de los casos esta participación continuará mediada por asociaciones y entidades, que si bien en muchas ocasiones actuarán como defensoras de los intereses colectivos de las poblaciones, en otras acabarán siendo cooptadas por las administraciones locales o derivando en expresiones de clientelismo político.

En el caso español, las primeras normas de participación ciudadana en el ámbito local se establecen en la segunda mitad de los años ochenta, con la creación de los consejos sectoriales que aglutinaban entidades y asociaciones a fin de llevar a cabo un seguimiento de la política municipal en determinados ámbitos: consejos de mujeres, de las personas mayores, del medioambiente... Esta lógica de sectorización de la participación creció de forma paralela a la absorción de competencias por parte de las entidades municipales, si bien seguía una lógica **neocorporativa** que privilegiaba la participación mediada por las entidades frente a la participación directa de la ciudadanía. No será hasta

los años noventa, con la llegada de los debates sobre la necesidad de complementar la democracia representativa con una **democracia deliberativa**, cuando se abran espacios para la participación mixtos no sectorizados, abiertos a la participación tanto de las entidades como de la ciudadanía no asociada, a través de los consejos territoriales, ya sean de municipio o de distrito, a los que en los años siguientes les seguirán los consejos de barrio, en un proceso de acercar cada vez más la participación al espacio de referencia de la ciudadanía. Paralelamente, se iniciarán los primeros procesos participativos, circunscritos normalmente a abrir canales de participación ciudadana en las actuaciones urbanísticas desarrolladas a escala de barrio; si bien, en muchos casos, la participación se limitará a la fase de información y diseño del anteproyecto sin capacidad real de decisión en su diseño final e implementación. Asimismo, es en este periodo cuando empiezan a configurarse las primeras experiencias de **cogestión y gestión comunitaria** de servicios públicos, como alternativa al modelo de externalización a entidades privadas, mediante las cuales las entidades de un territorio se hacen cargo de un equipamiento (centro de barrio, equipamiento polideportivo, escuela de adultos...) o de un servicio de titularidad pública.

No obstante, la multiplicación de órganos y procesos de participación que se da durante este periodo acaba generando situaciones de inflación participativa, con duplicidades y fallos de eficiencia, lo que comportará la necesidad de llevar a cabo una racionalización y sistematización del modelo de participación ciudadana. Este cambio se hará patente con la entrada al nuevo milenio, a través de la aprobación de nuevas normas de participación ciudadana y de planes directores que incorporan la lógica del sistema de participación (Bonet-Martí, 2012).

Dentro de esta nueva lógica de participación, se distingue entre:

- 1) **Órganos de participación:** de carácter permanente y que pueden ser territoriales o sectoriales. Adoptan habitualmente la forma de consejo ciudadano.
- 2) **Procesos participativos:** delimitados en el tiempo y orientados a promover la deliberación entre la ciudadanía, con el fin de recoger sus opiniones y propuestas respecto de una determinada actuación de gobierno.
- 3) **Mecanismos de participación:** canales regulados que se encuentran a disposición de la ciudadanía para hacer llegar sus peticiones de forma colectiva al gobierno municipal. Dentro de estos mecanismos de participación se incluyen la iniciativa ciudadana, la consulta, las audiencias públicas o la participación directa de la ciudadanía en el pleno municipal.

Además de la sistematización, uno de los principales elementos de innovación en este periodo es el establecimiento y activación de mecanismos de participación en los que la ciudadanía asume la iniciativa de participar y proponer directamente actuaciones para desarrollar por parte de los gobiernos locales.

#### Ved también

Estas primeras experiencias de cogestión y gestión comunitaria de servicios se desarrollan más ampliamente en el módulo «La gestión de los servicios públicos y la cocreación de la ciudad».

Si bien algunos de estos mecanismos ya existían anteriormente, ponerlos en marcha era costoso y no estaba al alcance de la mayoría de la ciudadanía, por lo que la relajación de los criterios de activación en los nuevos ordenamientos participativos ha facilitado su impulso.

### **Las iniciativas ciudadanas**

Las iniciativas ciudadanas son un instrumento por el cual la ciudadanía puede solicitar al gobierno municipal que desarrolle una determinada actuación, siempre y cuando sea de interés general y de competencia municipal. Constituyen un instrumento mediante el cual las personas pasan a ser agentes activos en aquello que afecta al conjunto de la comunidad y favorecen el protagonismo ciudadano cuando se definen prioridades o necesidades en la agenda política. El Reglamento de Participación estipula el procedimiento para presentar una iniciativa ciudadana: establece, por ejemplo, un número determinado de firmas que los promotores deberán recoger para que se tenga en consideración. Las iniciativas ciudadanas pueden tener un alcance municipal o restringido a un determinado territorio, por lo que el número oscila en función de cuál sea su ámbito.

Actualmente, podemos considerar que estamos ante una nueva fase de desarrollo de la participación que se incardina en la estrategia de gobierno abierto y las nuevas formas de coproducción de políticas públicas. El desarrollo de las capacidades informacionales propiciado por la expansión de las redes sociales y el uso generalizado de móviles inteligentes ha generado una **nueva ciudadanía 2.0** que concibe cada vez más la participación mediada tecnológicamente.

Experiencias como Madrid Decide y Decidim en Barcelona y muchos otros municipios catalanes se orientan en esta dirección (Peña-López, 2019). Tras los fracasos anteriores al generar un entorno en línea de participación basado en la mera traslación de las dinámicas presenciales al entorno digital, el desarrollo de estas nuevas plataformas ha contado con mayores tasas de participación, un incremento de las propuestas ciudadanas y una mayor implicación de adultos jóvenes profesionales, lo que no sucedía tanto en los procesos meramente presenciales.

Sin embargo, la participación mediada digitalmente también plantea nuevos retos. Si bien es cierto que actualmente una mayoría de la población dispone de conexión a internet, aunque sea únicamente con su móvil, no podemos olvidar que no todo el mundo dispone de las mismas capacidades y familiaridad con el uso de la tecnología. La **brecha digital** ya no se mide tanto por el acceso a internet en las sociedades avanzadas, tal como sucedía en la fase inicial de desarrollo de las TIC, como por las distintas capacidades para utilizar las nuevas tecnologías, lo que puede ahondar las desigualdades de participación en función del género, la edad, la clase social o el origen de la ciudadanía. En este sentido, podemos recuperar la distinción que establece Barreiro (2017) entre cuatro grupos de ciudadanos y ciudadanas que han aparecido tras la crisis de 2008: las personas digitales empobrecidas, las digitales acomodadas, las analógicas empobrecidas y las analógicas acomodadas. Si trasladamos esta clasificación al ámbito de la participación, comprobamos que las digitales empobrecidas y las analógicas empobrecidas son las que tienen más dificultades para participar. En el caso de las primeras, si bien han adquirido competencias digitales, en muchos casos no disponen del tiempo para involucrarse en los pro-

cesos participativos. En este grupo se sitúan especialmente la población joven que vive en situaciones de precariedad laboral y habitacional y la población de origen inmigrante en trabajos precarios, en la cual a la falta de tiempo se le añaden las barreras lingüísticas y culturales. En el caso del segundo grupo, las personas analógicas empobrecidas, no disponen del tiempo ni de las competencias para participar. En este grupo se sitúan muchas mujeres de edades intermedias y avanzadas que no han tenido los recursos y las oportunidades para desarrollar competencias digitales y que disponen de poco tiempo para participar, como consecuencia de las dobles jornadas, situaciones de monoparentalidad materna y tiempo dedicado al trabajo de cuidados. De manera que a menudo nos encontramos que son los colectivos más desaventajados quienes menos oportunidades tienen de ejercer su derecho a la participación. Por otra parte, si bien es cierto que el desarrollo de la participación digital puede suponer una barrera para las personas analógicas acomodadas, cabe señalar que estas acostumbran a disponer de los recursos para poder solventar esta situación, y de hecho acostumbran a ser quienes por razón de disponibilidad de tiempo y competencias han estado más presentes en los procedimientos de participación convencionales. Por ello, con el fin de mantener una equidad en la participación, es necesario seguir combinando los procesos de participación en línea con los que son fuera de línea, pero sobre todo apostar por la inclusión, con medidas de refuerzo y acción afirmativa, de los colectivos sociales que menos participan, adaptando las herramientas, las convocatorias y los procesos a este objetivo.

## 5. Los datos abiertos

De acuerdo con la Open Knowledge Foundation, los **datos abiertos** (*open data*) son conjuntos de datos (*datasets*) que pueden ser libremente usados, compartidos y reutilizados por cualquier persona, en cualquier lugar y para cualquier propósito. El concepto de **abierto** hace referencia tanto a su **condición legal**, ya que se permite compartirlos y reutilizarlos, como a su **formato tecnológico**: no puede haber barreras técnicas para usarlos y deben ser legibles por cualquier máquina, por lo que deben presentarse en estándares abiertos que estén debidamente documentados a fin de facilitar su interoperabilidad, acceso y uso libre de costes.

Inicialmente, el movimiento de datos abiertos estaba circunscrito a los datos procedentes de investigaciones científicas; por ejemplo, respecto a la publicación de las secuencias del ADN en el marco del Proyecto Genoma Humano. Así, en 1996, en una cumbre científica celebrada en las Bermudas, se acordó que todos los datos extraídos de la secuenciación tenían que publicarse en bases de datos de acceso público, como máximo 24 horas después de generarse.

Es cierto que ya existían precedentes legislativos sobre la reutilización de la información pública, tanto en la Ley de Libertad de Información de Estados Unidos de 1967 como en la Ley sobre el Acceso a los Documentos Administrativos de Canadá de 1978; no obstante, la decisión de los Archivos Nacionales del Reino Unido de liberar la Open Government License en 2010, que permitía reutilizar la información producida por el sector público, será la que contribuya en mayor medida al cambio de modelo, ya que se incardinará en las iniciativas de acceso abierto (*open access*). También es preciso señalar la Directiva 2013/37/UE relativa a la reutilización de la información del sector público y su trasposición española en la Ley 18/2015 sobre reutilización de la información del sector público.

«En relación con cualquier tipo de reutilización de un documento, es conveniente que los organismos del sector público puedan, en su caso mediante licencia, imponer condiciones como el reconocimiento de la fuente y el reconocimiento de si el documento ha sido modificado de alguna manera por el reutilizador. En cualquier caso, las licencias para la reutilización de información del sector público deben plantear las mínimas restricciones posibles sobre la reutilización, limitándolas, por ejemplo, a una indicación de la fuente. Las licencias abiertas en línea, que otorgan derechos de reutilización más amplios sin limitaciones tecnológicas, económicas o geográficas y se basan en formatos de datos abiertos, deben desempeñar también una importante función en este aspecto. Por consiguiente, los Estados miembros deben fomentar el uso de licencias abiertas, que, en su momento, debe pasar a ser práctica común en toda la Unión».

Art. 26 de la Directiva 2013/37/UE relativa a la reutilización de la información del sector público.



Asimismo, en 2013, los líderes del G8 constituyeron la Carta Internacional de Datos Abiertos (Open Data Charter), donde se establecen los seis principios básicos que debían regir para acceder a los datos, publicarlos y usarlos. De acuerdo con la carta, estos principios establecen que los datos:

- Sean abiertos por defecto.
- Sean oportunos y exhaustivos.
- Sean accesibles y utilizables.
- Sean comparables e interoperables.
- Mejoren la gobernanza y la participación ciudadana.
- Sirvan para el desarrollo inclusivo y la innovación.

Paralelamente, Tim Berners-Lee, uno de los creadores de la World Wide Web, estableció un sistema de clasificación de cinco estrellas para evaluar la calidad de los datos abiertos que se ha convertido en un estándar.

Tabla 1. Calidad de los datos abiertos

Estrellas	Significado y ejemplos	Ventajas (V) e inconvenientes (I)
1	Los datos están disponibles en la red independientemente del formato utilizado. Ej.: se publica como una tabla dentro del propio portal.	V: datos accesibles en un documento desde cualquier licencia abierta. I: dificultad para extraer datos del documento.
2	Los datos se publican en la web en un formato estructurado. Ej.: los datos son exportables en formato Excel.	V: los datos son accesibles de forma estructurada. I: se requiere un software propietario para extraer datos.
3	Los datos están publicados en un formato estructurado no propietario. Ej.: los datos son exportables en formato CSV.	V: los datos están disponibles en la web y pueden utilizarse. I: los datos no están integrados en la web.
4	Los datos se identifican mediante URI, de manera que sean fácilmente interpretables. Ej.: los datos son exportables en formato HTML y otros.	V: los datos tienen una URI y pueden compartirse en la web. I: no están enlazados con otros datos.
5	Los datos están vinculados con otros datos, de manera que están contextualizados. Ej.: los datos son exportables en una variedad de formatos y disponibles a través de hipervínculos a diferentes localizaciones.	V: el efecto red es posible porque están integrados y relacionados con otros datos en la web. I: solo se relacionan con datos con los que se ha preestablecido un hipervínculo.

Fuente: Abella, Ortiz de Urbina Criado y Pablos Heredero (2018)

Actualmente, el movimiento Open Data impulsado por las administraciones públicas tiene por finalidad exponer la información generada o custodiada por organismos públicos, a fin de permitir acceder a ella y reutilizarla para el bien común y para el beneficio de personas y entidades interesadas. Para ello, las administraciones recopilan catálogos de conjuntos de datos (*datasets*) sobre diferentes áreas temáticas (población, territorio, servicios públicos, medio ambiente...) que se archivan y se ponen a disposición de la ciudadanía en formatos abiertos (CSV, JSON, XML, GPKG...) y en portales *ad hoc*, con el fin

de que las empresas, las universidades, las entidades y el resto de la ciudadanía puedan reutilizarlos. Asimismo, se desarrolla un catálogo de API (*application programming interface*) para poder acceder directamente a los datos y sus actualizaciones mediante una máquina para procesarlos y explotarlos.

El desarrollo tecnológico ha supuesto que cada vez más los gobiernos almacenen una gran cantidad de datos sobre la ciudadanía, lo que supone un riesgo para la privacidad de estos datos. Si bien en los inicios muchas administraciones empezaron a custodiar y liberar datos públicos a fin de favorecer su reutilización, sin importar las consecuencias, tras escándalos como el de Cambridge Analytica, la consultora británica acusada de acceder de forma ilegal a los datos de 87 millones de usuarios de Facebook que luego se utilizaron para manipular psicológicamente a los votantes en las elecciones estadounidenses de 2016, existe un mayor nivel de conciencia y preocupación por parte de la ciudadanía sobre la importancia de la **privacidad** y el **valor de los datos** custodiados.

Por este motivo, ahora un mayor número de administraciones ponen especial empeño en establecer medidas reguladoras acerca de los datos abiertos, a fin de que su explotación empresarial no pueda ocasionar un perjuicio a la ciudadanía.

El Ayuntamiento de Barcelona, a partir de 2015, ha sido una de las administraciones pioneras en este cambio de paradigma mediante el impulso de diferentes iniciativas orientadas a fomentar la soberanía sobre los datos abiertos, con el objetivo de que la ciudadanía no pierda el control de los datos a manos de un grupo reducido de grandes empresas tecnológicas. Para ello, se ha creado la Oficina Municipal de Datos Abiertos, que es la entidad responsable de la gestión unificada, la calidad, la gobernanza y la explotación de los datos que sean propiedad o estén bajo custodia del gobierno municipal, y el proyecto DECODE (Decentralized Citizen Owned Data Ecosystems), en partenariat con Ámsterdam, que tiene por finalidad desarrollar tecnologías descentralizadas basadas en la tecnología *blockchain* (cadena de bloques) y la criptografía para ofrecer a las personas un mejor control sobre sus datos. Actualmente, este modelo es accesible a través del portal de datos abiertos del Ayuntamiento de Barcelona y está previsto que se aplique al registro de usuarios del portal de participación ciudadana Decidim del mismo consistorio.

### **Blockchain**

El *blockchain* es un registro (*ledger*) inmutable y distribuido de datos que es integrable y programable. A fin de facilitar su comprensión, podemos definirlo como una tecnología digital **descentralizada** físicamente (en varios servidores) y jerárquicamente (todos deciden sobre todos), **inmutable** (los datos, una vez escritos, no pueden alterarse) y **segura**, tanto en lo que respecta a la infraestructura (mientras siga operando un servidor) como al software (al introducir técnicas criptográficas que impiden la falsificación de los datos). El surgimiento del *blockchain* está asociado al desarrollo de las criptomonedas, y en especial al diseño en 2008 del bitc in como sistema P2P (*peer-to-peer*) de pagos distribuido. El *blockchain* funciona por medio de **transacciones**: para validar una transacción, debe generarse un nuevo bloque a través de un nodo (llamado *minero*) que realiza cálculos complicados y que recibir  por ello una recompensa y las comisiones de bloque; posteriormente, el resto de nodos validan el nuevo bloque así como las recompensas. Cada nuevo bloque que se genera incluye la firma digital del bloque anterior, lo que genera un

#### **Ved también**

En el módulo «Nueva economía urbana» se explica de forma más extensa este tema.

registro inmutable de la historia de la cadena e impide modificarla. Actualmente, existe una gran cantidad de aplicaciones y protocolos basados en esta tecnología, ya que permite asegurar la transparencia, la confianza y la trazabilidad. En este sentido, va más allá del mundo de las finanzas (criptomonedas, sistema de pagos...) y se aplica en la política y la Administración pública (votaciones electrónicas, buzones éticos, transparencia y auditabilidad) y en el arte (NFT, o activos no fungibles).

Asimismo, en la actualidad, uno de los principales retos que deben desarrollar las administraciones públicas en relación con los datos abiertos, además de garantizar la privacidad, es que puedan servir también como herramienta de innovación ciudadana, sin menoscabo del uso empresarial que pueda hacerse de ellos. En este sentido, una política pública de datos abiertos no debería limitarse a establecer las condiciones de custodia y difusión de la información, sino que también debería incluir la dotación de acciones formativas, herramientas y espacios en los que la ciudadanía disponga de medios para interpretarlos, reutilizarlos y transformarlos en conocimiento.

## Resumen

En este módulo hemos abordado los retos y soluciones que plantea la innovación política y ciudadana en el marco de las sociedades del conocimiento. Se han analizado el desarrollo del concepto de *innovación*, las *smart cities* y el gobierno abierto, con especial atención a la participación, la transparencia y los datos abiertos. También se ha mostrado cómo el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ha generado un cambio en los modelos de participación y gobierno de la ciudad, pero también cómo este cambio puede acabar suponiendo un incremento de las desigualdades en relación con el género, la clase, la edad y el origen si las administraciones no actúan responsablemente, con vocación de servicio público, para generar espacios de inclusión en los que nadie quede atrás. Finalmente, en los diferentes campos se ha presentado el riesgo que puede suponer el desarrollo de una tecnocracia digital sin control ciudadano, a partir de una colonización de lo público y lo comunitario por lo privado, y la necesidad de salvaguardar las diferencias entre esferas, con el objetivo de conseguir una integración de las diferentes sinergias que redunde en la creación de valor público y la defensa del bien común.

## Bibliografía

**Abella, A., Ortiz de Urbina Criado, M. y Pablos Heredero, C. de** (2018). Indicadores de calidad de datos abiertos: el caso del portal de datos abiertos de Barcelona. *El Profesional de la Información*, 27, págs. 375–382.

**Barandiarán, X., Calleja, A., Monterde, A., Aragón, P., Linares, J., Romero, C. y Pereira, A.** (2017). Decidim: redes políticas y tecnopolíticas para la democracia en red. *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, 21, págs. 137–150.

**Barreiro, B.** (2017). *La sociedad que seremos*. Planeta.

**Beck, U.** (2008). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Paidós.

**Bekkers, E.** (2020). *Our insights from Innovation in Local Democracy*. <<https://www.citizenlab.co/blog/civic-engagement/our-insights-from-innovation-in-local-democracy/>>

**Bonet-Martí, J.** (2012). Territorio como espacio de radicalización democrática. *Athenea Digital*, 12(1), págs. 15–28.

**Bonet-Martí, J.** (2021). Construir gobernanza participativa: redes que (co)producen bienestar. En Ubasart, G. y Gomà, R. (coords.). *Vidas en transición. Reconstruir la ciudadanía social* (págs. 313-330). Tecnos.

**Borge, R., Balcells, J. y Padró-Solanet, A.** (2019). A Model for the Analysis of Online Citizen Deliberation: Barcelona Case Study. *International Journal of Communication*, 13, pág. 25.

**Borge, R., Balcells, J., Padró-Solanet, A., Batlle, A., Orte, A. y Serra, R.** (2018). La participación política a través de la plataforma Decidim: análisis de 11 municipios catalanes. En *IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*. Madrid, págs. 24-27 septiembre. <[https://dryfta-assets.s3-accelerate.amazonaws.com/assets/congreso2018/abstractfiles/1536574598Laparticipacion\\_politica\\_a\\_traves\\_de\\_la\\_plataforma\\_Decidim.pdf](https://dryfta-assets.s3-accelerate.amazonaws.com/assets/congreso2018/abstractfiles/1536574598Laparticipacion_politica_a_traves_de_la_plataforma_Decidim.pdf)>

**Borja, J., Sánchez, J., Subero, J. M., Tomás, M. y Xurigué, J. (s. f.)**. *Innovación política, gobierno abierto y participación ciudadana*. Universitat Oberta de Catalunya.

**Calderón, C. y Lorenzo, S.** (2010). *Open Government / Gobierno Abierto*. Algón.

**Carayannis, E. G. y Campbell, D. F. J.** (2009). «Mode 3» and «Quadruple Helix»: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3/4), págs. 201–234. <https://doi.org/10.1504/IJTM.2009.023374>.

**Castells, M.** (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Alianza Editorial.

**Chesbrough, H.** (2003). *Open Innovation. The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*. HBS Press.

**CGLU** (2017). *Smart Cities 2017. Estudio internacional sobre la situación y el desarrollo de las TIC*. Comisión de Ciudades Digitales y del Conocimiento de CGLU.

**CLAD** (2013). Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. <[https://intercoonec.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://intercoonec.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf)>

**Elstub, S. y Escobar, O.** (2019). Defining and typologising democratic innovations. En *Elstub, S. y Escobar, O.* (eds.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (págs. 11-32). Edward Elgar Publishing. <<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786433855/9781786433855.00009.xml>>

**Grimmelikhuijsen, S. G.** (2010). Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? *Policy & Internet*, 2(1), art. 2.

**Harvey, D.** (1998). *La condición de la posmodernidad*. Amorrortu.

**Lefebvre, H.** (2017). *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing.

**Muñoz, E. S., Herrero, Y. y Riechmann, J.** (2018). *Petróleo*. Arcadia.

**Oszlak, O.** (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Red GEALC. Colección de Documentos de Trabajo sobre e-Gobierno*, 5, págs. 1–34.

**Peña-López, I.** (2019). *Convirtiendo participación en soberanía: el caso de decidim.barcelona*. Barcelona: Huygens.

**Pradel, M. y García, M. (eds.)** (2018). *El momento de la ciudadanía. Innovación social y gobernanza urbana*. Madrid: Libros de la Catarata.

**Schnell, S.** (2020). Vision, Voice, and Technology: Is There a Global «Open Government» Trend? *Administration & Society*, 52(10), 1593–1620. <<https://doi.org/10.1177/0095399720918316>>

**Subirats, J.** (2011). *Otra sociedad, ¿otra política?* Barcelona: Icaria.