
Innovació política, govern obert i participació ciutadana en l'àmbit local

PID_00280549

Jordi Bonet i Martí

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores



**Jordi Bonet i Martí**

Doctor en Psicologia social per la Universitat Autònoma de Barcelona i professor lector del Departament de Sociologia de la Universitat de Barcelona. Anteriorment, va exercir com a docent a la Universitat de Girona, a la Pontifícia Universitat Catòlica de Valparaíso i a la Universitat Rovira i Virgili. Ha participat com a investigador en diversos projectes nacionals i internacionals sobre exclusió social urbana, polítiques de regeneració urbana, moviments socials i estudis de gènere. Autor de diferents publicacions en llibres i revistes acadèmiques sobre moviments socials, polítiques urbanes i recerca feminista.

L'encàrrec i la creació d'aquest recurs d'aprenentatge UOC han estat coordinats per les professores: Rosa Borge, Mirela Fiori

Primera edició: octubre 2021
© d'aquesta edició, Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC)
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Autoria: Jordi Bonet i Martí
Producció: FUOC



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència Creative Commons de tipus Reconeixement-Compartir igual (BY-SA) v.3.0. Podeu modificar l'obra, reproduir-la, distribuir-la o comunicar-la públicament sempre que en citeu l'autor i la font (Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), i sempre que l'obra derivada quedi subjecta a la mateixa llicència que l'obra original. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
1. Ciutats que innoven	7
1.1. Què entenem per <i>innovació</i> ?	9
1.2. De les <i>smart cities</i> als <i>smart citizens</i>	11
1.3. La innovació politicodemocràtica	13
2. De l'administració electrònica al govern obert	15
3. Transparència, rendició de comptes i bon govern	18
4. Participació	22
4.1. La participació ciutadana: preguntes i respostes per a un debat obert	22
4.2. Instruments de participació	26
4.3. L'evolució de la participació ciutadana en l'àmbit municipal	27
5. Les dades obertes	32
Resum	36
Bibliografia	37

Introducció

El desembre del 2019, els hospitals de la ciutat de Wuhan, a la República Popular de la Xina, van detectar els primers casos d'un nou tipus de malaltia, la COVID-19, provocada pel coronavirus. Quatre mesos més tard, el virus s'havia estès al conjunt del planeta i l'Organització Mundial de la Salut (OMS) declarava la situació de pandèmia global. En pocs mesos, el ritme de contagi va obligar a governs de tot el món a adoptar mesures excepcionals. Com va poder estendre's tan ràpidament un virus arreu del planeta? Per què no vam ser capaços de fer front a aquesta crisi global? De quina manera els governs i la ciutadania van haver de pensar solucions noves per respondre als efectes derivats de la crisi? Com cal afrontar la reconstrucció de l'economia i la societat en un món postpandèmic? Totes aquestes preguntes ens remetent a una mateixa qüestió: habitem una societat de risc global que ens obliga, permanentment, a buscar solucions a través de la innovació i la cooperació. En aquest mòdul abordarem el potencial innovador de les ciutats i els governs locals per donar resposta als nous desafiaments globals, des de les pandèmies fins a la crisi climàtica, en les seves dimensions tecnològica, social i política; coneixem com la digitalització està canviant les nostres administracions, mitjançant el desenvolupament de l'administració electrònica i especialment del govern obert, i acabarem amb una anàlisi dels riscos i oportunitats associats al desenvolupament d'aquest nou model de governança en relació amb el creixement de les desigualtats.

1. Ciutats que innoven

La pandèmia de la COVID-19, de la mateixa manera que va succeir amb l'anterior crisi econòmica i financera del 2008, ens ha ensenyat que el lloc és important. D'aquí que l'impacte social de la pandèmia hagi estat menor als territoris urbans que disposaven de més serveis públics, una xarxa sociosanitària òptima i més capital social o capacitat innovadora. Malgrat que la prevalença i la letalitat de la pandèmia es van estendre a gran velocitat als països amb economies i sistemes socials més desenvolupats, aquests mateixos han estat els que han aconseguit canalitzar estratègies de recuperació més ràpidament. D'aquesta manera, en un món que ja era desigual, la pandèmia ens ha fet encara més desiguals. No obstant això, podem preguntar-nos: què fa que uns territoris siguin més resistents a l'adversitat que uns altres? Com aconsegueixen preparar-se les ciutats per fer front a situacions catastròfiques (canvi climàtic, pandèmies, crisis econòmiques, etc.)?

Resiliència

La **resiliència** és un concepte derivat de l'enginyeria i fa referència a la capacitat d'un material a l'hora de recuperar-se d'una deformació després d'haver sofert un esforç extern. Per analogia, s'entén per *resiliència social o comunitària* la capacitat d'una comunitat per fer front i adaptar-se a situacions adverses (crisis i catàstrofes ambientals, econòmiques, sanitàries, etc.). En gestió urbana, el concepte de resiliència s'ha utilitzat, sobretot, per abordar l'adaptació de les ciutats a les crisis i als problemes mediambientals com, per exemple, els problemes derivats del canvi climàtic, tot i que, posteriorment, també s'ha estès a l'àmbit econòmic i social.

Exemples de resiliència en la gestió urbana

Dos exemples de l'enfocament de resiliència en la gestió urbana els trobem a la Xarxa de Ciutats Resilients (<https://resilientcitiesnetwork.org/>), finançada pel Banc Mundial i la Fundació Rockefeller, i al programa de l'OCDE Resilient Cities (<https://www.oecd.org/regional/resilient-cities.htm>), el qual analitza la resiliència urbana en quatre grans dimensions: economia, governança, societat i medi ambient.

Actualment, són moltes les ciutats que estan incorporant tecnologies per fer front al canvi climàtic: des de crear cobertes verdes als edificis i les teulades fins a construir infraestructures per prevenir les inundacions a causa de l'augment del nivell del mar.

Exemples d'iniciatives enfront del canvi climàtic

Un exemple d'aquestes iniciatives el trobem a la **xarxa de refugis climàtics** impulsada per l'Ajuntament de Barcelona per fer front a les onades de calor. L'objectiu d'aquesta xarxa és oferir a la ciutadania, i especialment als col·lectius més vulnerables, instal·lacions condicionades a 26 graus amb vegetació, espais d'ombra i aigua per refugiar-se en cas d'episodis d'altres temperatures. Així mateix, s'ha impulsat un programa per incorporar les escoles i centres educatius com a refugis climàtics, a través de la millora de l'aïllament tèrmic i la instal·lació de punts d'aigua i d'arbrat. L'Ajuntament de París ha impulsat un projecte similar amb el nom d'Oasi.

No obstant això, la resiliència no és l'únic paradigma possible per fer front als grans reptes globals; de fet, des dels enfocaments ecologistes s'ha criticat el seu caire tecnocràtic. Un plantejament alternatiu als models de resiliència el constitueix la **Xarxa de Ciutats en Transició** (<https://transitionnetwork.org/>), moviment fundat a Kinsale (Irlanda) el 2006 i que està constituït per ciutats i comunitats que opten per adoptar estratègies que promoguin la inclusió social amb l'objectiu de generar respostes comunitàries d'adaptació dels espais urbans al canvi climàtic i al **pic petroler** (*peak oil*), és a dir, el moment a partir del qual, una vegada s'hagi arribat a la taxa màxima d'extracció de petroli, comença a minvar fins a esgotar-se.

De la mateixa manera que s'aborda el pic petroler, s'ha plantejat l'existència d'un pic de carbó i de gas natural. De fet, si els combustibles fòssils van ser els que van modelar la societat industrial, el món actual ha de prendre consciència que, més enllà dels condicionants ambientals, no pot basar el seu model de creixement en recursos finits, com els combustibles fòssils, i que és necessari un canvi de paradigma que parteixi de la idea que no hi ha solucions parcials, ja que vivim en una **societat-xarxa** (Castells, 1997) en la qual els riscos (l'escalfament global, el terrorisme, les pandèmies, etc.) han esdevingut globals.

A l'**espai de llocs**, propi de la modernitat i on encara transcorre la major part de la nostra vida quotidiana, s'afegeix un **espai de fluxos**, en el qual les persones, les mercaderies i les informacions circulen a alta velocitat unint nodes arreu del món. D'aquesta manera, assistim a una tendència cap a la **compressió espaciotemporal** (Harvey, 1998), en la qual l'espai és progressivament aniquilat pel temps, en la mesura en què aquest s'ha convertit en l'equivalent de valor en l'economia global. No obstant això, aquesta hiperconnectivitat, a la base del desenvolupament econòmic de les últimes dècades, suposa, també, una major capacitat de propagació de les malalties, dels virus informàtics, dels actius tòxics financers i de les informacions falses que utilitzen els mateixos canals de circulació a través dels quals circulen dades, mercaderies i persones.

La creixent vulnerabilitat que pateixen les nostres societats ha portat al fet que autors com Ulrich Beck (2008) les hagin descrit com a **societats del risc global**, en la mesura en què els riscos socials, polítics, econòmics i mediambientals tendeixen a esquivar les institucions de control i protecció pròpies de la societat industrial. No podem evitar el risc, però en podem aprendre i construir pràctiques col·lectives per adaptar-nos i mitigar-ne les conseqüències.

No obstant això, també cal destacar les respostes desenvolupades pels governs locals i la ciutadania per fer front a la pandèmia i als seus efectes socials, com la incorporació d'**urbanisme tàctic** per augmentar l'espai urbà dedicat als viants en ciutats com Barcelona o París, o les múltiples xarxes de suport mutu organitzades i autogestionades per la ciutadania que van emergir en nombrosos municipis per atendre les necessitats bàsiques de la població: alimentació, refugi i cures. En aquest sentit, la pandèmia de la COVID-19, de la mateixa

Lectura recomanada

Es pot consultar una anàlisi ecofeminista del final de les energies fòssils en el llibre: E. S. Muño, Y. Herrero i J. Ri-echmann (2018). *Petróleo*. Arcadia.

manera que va ocórrer anteriorment amb la crisi econòmica i financera del 2008, ens ha mostrat els límits de les lògiques tradicionals de govern i la necessitat urgent d'avançar cap a espais de cogovernança que situïn al centre models d'innovació **tecnològica, social i política**.

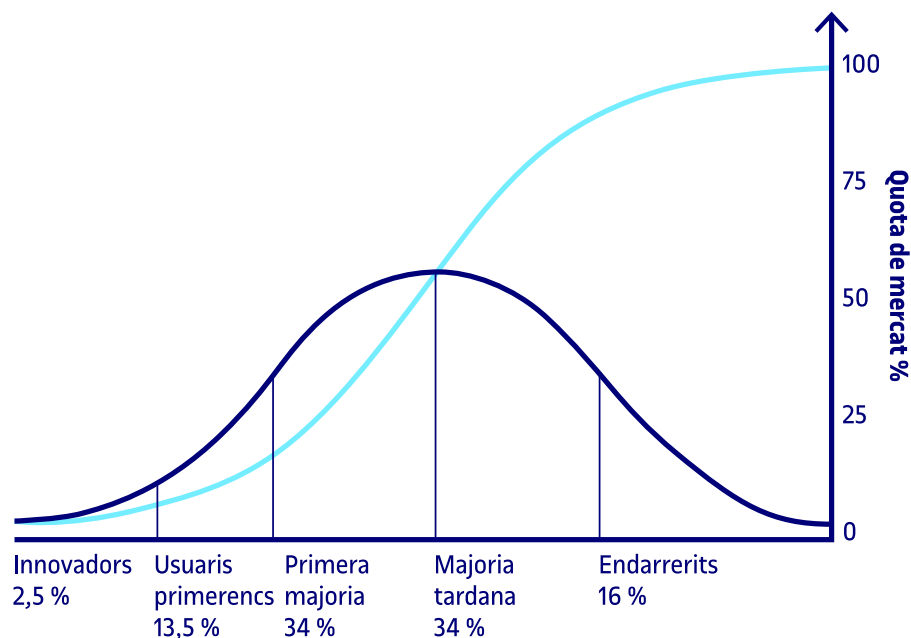
1.1. Què entenem per *innovació*?

Les respostes governamentals a la pandèmia han posat de manifest la importància de la **innovació tecnològica** i de la cooperació intergovernamental. Durant els primers mesos de la pandèmia, a la Xina es van construir, en poques setmanes, grans hospitals per tractar els afectats per la COVID-19; el Ministeri de l'Interior i Seguretat de Corea del Sud va desenvolupar una aplicació per a mòbils denominada Self-quarantine Safety Protection per tal de monitorar els nous casos de coronavirus que ha estat copiada, posteriorment, en altres països. Al mateix temps, els laboratoris farmacèutics han desenvolupat vacunes en un temps rècord. No obstant això, la pandèmia de la COVID-19 també ha posat en evidència les dificultats de la cooperació intergovernamental, tal com es va demostrar amb el desproveïment de respiradors i equips de protecció a l'inici de la pandèmia, i la competència desaforada entre Estats a l'hora de proveir-se'n, així com les desigualtats nord-sud en relació amb els mecanismes de compra i distribució de les vacunes, que ha suposat un increment dramàtic de les taxes de mortalitat en països com la Índia o el Brasil.

Tradicionalment, la **innovació** s'ha associat al camp econòmic i, sobretot, al desenvolupament tecnològic. El concepte va ser introduït per **Joseph Schumpeter** (1883-1950), per qui innovar consistia a introduir al mercat un nou producte o procés que aportés un element diferenciador respecte als existents. D'acord amb aquest model schumpeterià, el desenvolupament tecnològic és percebut com una **destrucció creativa** que revoluciona el capitalisme des de dins, un espai de competició en el qual les empreses que seguien velles tecnologies són arrasades per altres de més noves que acaben imposant-se als mercats. Una altra perspectiva sobre la innovació ens la ofereix el sociòleg **Everett Rogers** (1931-2004), el qual va popularitzar la seva **teoria de la difusió de les innovacions**, que ha tingut un gran impacte en els estudis empresarials i que ha popularitzat la **corba d'adopció de la innovació**, en què es recull el procés mitjançant el qual les innovacions es difonen a la societat. Es distingeixen els innovadors (2,5 %) dels usuaris primerencs (13,5 %), als quals segueixen la primera majoria (34 %), la majoria tardana (34 %) i els més endarrerits (16 %). Aquesta corba s'ha utilitzat en els estudis de mercat per avaluar el ritme de difusió dels nous avenços tecnològics, però també podria aplicar-se al desenvolupament de pràctiques d'innovació social a les ciutats. De manera que podem assenyalar un primer *pool* de ciutats (Nova York, Singapur, Tòquio, Londres i, en algunes dimensions, Barcelona) que es caracteritzen per concentrar el major nombre de pràctiques innovadores i que són seguides —i en part imitades— per un altre petit grup de ciutats que adopten i testen aquestes innovacions. D'aquesta manera, constitueixen el conjunt dels usuaris primerencs, al qual

segueix una primera majoria que adopta aquestes innovacions quan ja han estat provades i validades pels primers grups, i així fins a concloure el model de corba de difusió d'innovacions de Rogers.

Figura 1. Corba d'adopció de la innovació



Font: Wikimedia

No obstant això, malgrat el seu interès tècnic, tant les aportacions de Schumpeter com de Rogers responen a models mercadocèntrics i deterministes tecnològics que semblen poc apropiats per traslladar-los a l'àmbit social i urbà.

Amb l'entrada al nou mil·lenni, i especialment arran de la crisi econòmica del 2008, en diferents fòrums internacionals es comença a parlar d'innovació social i urbana.

Actualment, s'entén per **innovació social** aquell conjunt d'iniciatives que engage la ciutadania per fer front a les necessitats derivades del canvi climàtic, el creixement de les desigualtats i les crisis pandèmiques, i que no estan cobertes ni pel mercat ni per l'Estat (Pradel i García, 2018).

D'aquesta manera, la innovació ja no la desenvolupen únicament les empreses o l'Estat, sinó que també ho fa la ciutadania. No obstant això, la ductilitat del terme ha donat lloc a diferents interpretacions. En primer lloc, és necessari diferenciar la innovació social d'altres termes que poden semblar similars, com els de *tercer sector*, *desenvolupament sociocomunitari* o *participació*. A diferència d'aquests, el concepte d'innovació social tendeix a centrar-se més en les pràctiques que en les formes organitzatives (per exemple, la cogestió o l'externalització de serveis públics). És a dir, el focus de la innovació social se situa en l'emergència de conques i experiències de creativitat social amb les quals la ciutadania dona resposta als seus problemes i necessitats. A més, cal

tenir en compte que aquestes pràctiques es poden desenvolupar a partir de diferents graus d'institucionalització, les quals sorgeixen per iniciativa governamental fins a situar-se en una relació d'autonomia pel que fa al poder polític. Finalment, es tenen en compte els resultats obtinguts amb aquestes pràctiques en funció del problema que es pretén millorar.

De forma paral·lela, han aparegut altres termes que es troben en el mateix camp semàntic, com el d'*innovació oberta* (*open innovation*), encunyat per Henry Chesbrough (2003); el model de les quatre hèlices (acadèmia, administracions públiques, empreses i persones), desenvolupat per Carayannis i Campbell (2009), o els *living labs*, que, si bé comparteixen elements amb la innovació social, en molts casos acaben prioritant el món empresarial.

Exemple d'innovació social

Un exemple d'innovació social ens l'ofereix el moviment *maker*, que sorgeix el 2005 amb l'aparició de la revista *Make Magazine* i està format per persones i col·lectius que tenen per objectiu el desenvolupament d'objectes i prototips basats en la filosofia DIY (*do it yourself*) amb l'experimentació de la robòtica, les impressores 3D, tancaments metàl·lics i de fusta, etc. Aquest moviment s'inspira en el model de desenvolupament del programari lliure (*free software*), basat en les quatre llibertats: la llibertat per executar, la llibertat per estudiar com treballa el programa, la llibertat per redistribuir còpies i la llibertat per millorar el programa i compartir aquestes millores amb la ciutadania perquè tothom pugui beneficiar-se'n. Actualment, el moviment *maker* s'organitza en espais com els *fab labs* i els *makespaces*, espais de fabricació ciutadana construïts en col·laboració amb els ajuntaments i, en alguns casos, les universitats.

El moviment *maker*: innovar davant de la pandèmia

Arran de l'esclat de la pandèmia, el moviment *maker* es va organitzar per fer front a l'escassetat de subministraments i va produir mascaretes i, fins i tot, respiradors de codi obert. Per exemple, a Monterrey (Mèxic), el moviment *maker* va aconseguir desenvolupar 150 equips de protecció integral per als municipis de la regió de Zacatecas, mentre que al Canadà els *makers* van aconseguir que un respirador pensat inicialment per a un pacient pogués donar servei a nou pacients. A Barcelona, en els ateneus de fabricació (*fab labs*) es van desenvolupar amb impressió 3D i tall làser milers d'equips de protecció personal, així com respiradors autònoms de codi obert (*open source*) dissenyats de forma col·laborativa i descentralitzada.

1.2. De les *smart cities* als *smart citizens*

En els darrers anys s'ha popularitzat el model *smart city*, afavorit per la combinació de sensors i de tecnologies basades en l'explotació de dades massives (*big data*), i que constitueix un dels principals motors de canvi i innovació de les pautes de planificació, gestió i govern de les nostres ciutats. D'acord amb la definició tradicional d'*smart city*, aquesta correspon a

«aquella ciutat que usa les tecnologies de la informació i les comunicacions per fer que tant la seva infraestructura crítica com els seus components i serveis públics siguin més interactius i eficients i la ciutadania en pugui ser més conscient».

CGLU (2017, pàg. 22)

Contenidors intel·ligents que avisen quan estan plens per tal d'optimitzar el servei de recollida de residus, sensors de presència que ajusten la intensitat lumínica de l'enllumenat per reduir costos i models de calefacció centralitzada

a escala de barri (*district heating*) que redueixen l'empremta de carboni són no-més alguns exemples de com el desenvolupament tecnològic està contribuint a generar ciutats més eficients i sostenibles.

No obstant això, una adopció acrítica d'aquest model corre el risc de situar la ciutadania en un rol passiu i subaltern en relació amb els processos d'innovació, la qual cosa resulta encara més problemàtica, i de concedir a les empreses tecnològiques un rol cada vegada més decisiu en la construcció del futur de les nostres ciutats, enfront de la incapacitat dels Estats i les administracions locals de desenvolupar la infraestructura tecnològica necessària per implantar aquest nou model. Hi ha el risc que un desenvolupament de la *smart city* sense control públic ni ciutadà acabi generant una nova **tecnocràcia digital** que delegui en les empreses els processos d'innovació ciutadana.

Per aquest motiu, l'European Innovation Partnership on Smart Cities and Communities (EIP-SC) ha ampliat la definició de la manera següent:

«Les ciutats intel·ligents s'han de considerar com a sistemes de persones que interactuen i usen fluxos d'energia, materials, serveis i finançament per catalitzar el desenvolupament econòmic sostenible, la resiliència i una alta qualitat de vida; aquests fluxos i interaccions es fan "intel·ligents" mitjançant l'ús estratègic d'infraestructures i serveis de tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) en un procés de planificació urbana i gestió transparents que respongui a les necessitats socials i econòmiques de la societat».

CGLU (2017, pàg. 12)

Un dels principals canvis d'aquesta definició és la incorporació de la ciutadania com a agent d'innovació i canvi. Enfront del model que posa al centre una ciutat digitalitzada poblada de sensors que emeten grans quantitats de dades processades per sistemes distribuïts, emergeix la importància de les interaccions humanes intervingudes tecnològicament. La *smart city* només pot ser democràtica en la mesura en què estigui formada per **smart citizens**, una ciutadania que faci un ús intel·ligent (*smart*) dels avenços tecnològics amb la finalitat d'avançar en els seus drets i construir relacions de benestar.

Els assistents robòtics intel·ligents

L'envelliment i el sobreenvelliment suposen un repte de primer ordre per a les ciutats de les societats avançades que han culminat la primera transició demogràfica. L'augment de l'esperança de vida i la disminució de la fecunditat han provocat que cada vegada hi hagi més persones grans que habiten en aquestes ciutats i que ho facin durant més anys. Aquest fet ha ocasionat una crisi de cures global derivada de les necessitats d'atenció i cura de les persones grans, moltes de les quals viuen en llars unifamiliars i experimenten situacions de solitud i absència de vincles socials. Davant d'aquesta situació, s'han engegat diferents iniciatives orientades a atendre les necessitats de la població anciana, des de programes de convivència intergeneracional, en els quals es proporciona allotjament a joves estudiants en domicilis de persones grans que viuen soles, a la incorporació d'assistents robòtics que poden oferir des de conversa fins a resolució de tràmits: trucar el metge en cas de necessitat i tenir línia directa amb els serveis socials, etc.

1.3. La innovació politicodemocràtica

No obstant això, no només innoven la tecnologia i la societat, sinó que també s'han vist obligats a fer-ho els governs, i en particular els governs locals, que han de donar resposta a problemes cada vegada més complexos i a necessitats més diversificades d'una ciutadania més exigent (Subirats, 2011). D'aquesta manera, les ciutats s'han constituït com un dels principals pols de creació i innovació política durant aquestes últimes dècades.

La innovació política s'ha convertit en un dels vectors de modernització de les institucions públiques, amb l'objectiu de trobar noves formes d'involucrar la ciutadania en la coproducció de pràctiques d'innovació democràtica i recuperar la confiança perduda en les institucions. Per a això, tal com suggereix Bekkers (2020), és necessari que els governs locals incorporin nous principis d'actuació: obrir-se a l'experimentació combinant diferents pràctiques democràtiques, establir un marc que permeti que la participació i la deliberació es reforcin mútuament i crear confiança de forma bidireccional, de la ciutadania cap a les institucions, però també de les institucions cap a la ciutadania. Elstub i Escobar (2019) apunten en aquesta mateixa direcció quan consideren les noves institucions i processos que han d'estendre i resignificar els principis democràtics representatius incorporant procediments participatius i deliberatius que permetin construir nous espais per superar la tradicional oposició entre Estat i societat civil. Per a aquests autors, les innovacions democràtiques són processos o institucions nous relacionats amb una política pública o un nivell de govern i que es desenvolupen per reimaginar i aprofundir en el paper de la ciutadania pel que fa als processos de governança a través de més oportunitats de participació, deliberació i influència (2019, pàg. 11).

Set idees per a la innovació política local

- 1) El poder local-regional. L'altra cara de la globalització en l'àmbit polític. La fi del mite de l'«estat nació» com a aparell de poder monopolista, no només per la necessària construcció de poders reguladors supraestats, sinó també per la revaloració o emergència de poders territorials, de proximitat. El poder local-regional necessita articular-se internament per aparèixer com un bloc negociador enfront de l'estat i els ens supraestats. Les relacions entre poders polítics tendiran a la contractualització més que no pas a la compartimentació, a la negociació més que no pas a la jerarquia. Els poders polítics s'organitzaran en xarxa.
- 2) Les noves realitats urbanes (aglomeració, regió metropolitana, etc.) requereixen una reestructuració territorial. No obstant això, és discutible que s'hagi de dur a terme amb la creació de noves institucions que s'afegeixin a les ja existents (inflació costosa i burocràtica) o que les substituïen (resistències gairebé invencibles). Sembla més adequat plantejar la reestructuració a partir dels fluxos entre les institucions bàsiques existents (a Espanya, els municipis i comunitats autònomes; a Amèrica Llatina, els municipis i províncies, regions o «estats»). En altres paraules, reforçar xarxes de cooperació entre les institucions bàsiques i generar una dinàmica de reforçament dels elements nodals resultants (vegeu els models recents de França i del Regne Unit).
- 3) Més autonomia local i menys uniformisme politicoadministratiu. Les legislacions estatals necessiten una poda radical. D'acord amb uns principis bàsics, els ens locals i regionals han de poder autoregular-se. No es justifica que hi hagi una regulació estatal del sistema electoral i del model organitzatiu. Per exemple, si es respecta el principi del sufragi universal, els municipis han de poder decidir si trien l'alcalde directament o no i els regidors per districte o per circumscripció única. En canvi, caldrà reforçar els procediments d'avaluació *a posteriori* per verificar si es compleixen els objectius i els acords contractuals,

Lectura recomanada

S. Elstub i O. Escobar (2019). Defining and typologising democratic innovations. A: S. Elstub i O. Escobar (ed.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pàg. 11-32). Edward Elgar Publishing. Accés obert: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781786433855/9781786433855.00009.xml>

així com les polítiques regionals o estatals impulsores dels processos de reestructuració territorial (vegeu el punt anterior).

4) Els governs locals i territorials hauran d'assumir la seva relació de cooperació conflictiva amb els estats i plantejar-se estratègies de conquesta de competències i recursos que ara requereixen i no tenen. Per tant, han de ser capaços de moure's en camps de confrontació que tensionen els marcs legals. Recuperar sòls per al desenvolupament urbà, implantar noves formes de justícia, gestionar programes territorials complexos, promoure la participació i la igualtat de la població «no nacional», etc., exigirà combinar la negociació amb els fets consumats. La crisi econòmica i social de fa una dècada ha comportat la recentralització en alguns països. A l'Estat espanyol, la Llei de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL) del 2013 ha disminuït el marge de maniobra competencial dels governs locals i la seva capacitat de finançament. Tot això, quan encara no s'havia aconseguit un repartiment més descentralitzat i equitatiu de la despesa pública entre l'Estat, les comunitats autònomes i els ajuntaments.

5) La participació política i la relació entre els partits polítics i la ciutadania en l'àmbit local i regional no pot ser una simple transposició dels models vigents a escala estatal —d'altra banda, actualment en crisi pel que fa a identificació cultural i credibilitat social—. Seria recomanable que en les eleccions locals es formessin agrupacions o coalicions específiques, amb vocació de continuïtat, a les quals els partits «estatals» donessin suport en major o menor mesura, però que no en depenguessin. No és possible negociar o confrontar-se si els governs locals tenen al capdavant persones depenents políticament dels estatals. El marc local és el més adequat, d'altra banda, per innovar en la relació entre els partits i la ciutadania: llistes obertes, primàries, consultes populars, vot programàtic, etc. El reforçament democràtic nascut dels moviments socials urbans té capacitat de regeneració democràtica de tots els nivells polítics i administratius. L'autonomia i la capacitat d'organització local poden ser, en aquest cas, un motor de regeneració democràtica de tot el sistema polític.

6) Les formes de democràcia participativa i deliberativa troben en l'àmbit local el camp d'experimentació i desenvolupament més apropiat (fet que explica l'èxit de Porto Alegre). El pressupost participatiu, els consells ciutadans, l'avaluació de les polítiques públiques mitjançant consultes a la ciutadania, la diversitat de formes de gestió i cooperació als programes urbanístics i socials i la gestió local de les xarxes de comunicació (intranets) són alguns dels exemples més rellevants experimentats amb èxit.

7) Les actuals tecnologies de comunicació de base digital revolucionen les formes de gestió i participació en tots els àmbits, tant en les relacions internes de les administracions com entre elles i la ciutadania. La finestreta única, la consulta permanent a la ciutadania mitjançant intranet, la «personalització» dels serveis públics (per exemple, transport a demanda), etc., augmenten considerablement la fluïdesa de la relació entre govern local i ciutadania, tant en els processos previs a la decisió com en la gestió posterior. Però no només l'Administració s'organitza en xarxa, sinó que també ho fa la ciutadania. A les ràdios i televisions locals se'ls afegeixen les xarxes ciutadanes, i actualment hauria de ser una obligació fervent dels poders locals afavorir-les i garantir a tothom els accessos a les intranets i a internet, no només per millorar la relació Administració-ciutadania, sinó també entre la ciutadania; no només per oferir els serveis d'una manera més òptima, sinó per respondre a noves demandes. La democràcia, la participació, l'oposició, etc., avui s'escriuen també amb la e d'e-governabilitat.

Font: J. Borja, J. Sánchez, J. M. Subero, M. Tomás i J. Xurigué (s. f.). *Innovació política, govern obert i participació ciutadana*. Universitat Oberta de Catalunya.

2. De l'administració electrònica al govern obert

Una de les formes d'innovació política més destacables en l'àmbit local és el desenvolupament del **govern obert**, definit com un nou paradigma de governança que té com a objectiu establir una relació transparent, respectuosa, permeable i interactiva amb la ciutadania (*responsiveness*), per mitjà de la rendició de comptes (*accountability*) i el foment de la participació ciutadana (Calderón i Lorenzo, 2010).

Si bé la primera aparició documentada del govern obert (*open government*) data dels anys cinquanta, en el marc d'aprovació de la Freedom of Information Act, no és fins als anys setanta quan s'incorpora per primera vegada a l'agenda política, arran dels debats sobre la reforma de les administracions públiques en el Regne Unit. No obstant això, l'accepció actual de *govern obert* difereix de les inicials en la seva mediació tecnològica i és inseparable del sorgiment de la societat informacional en la qual estem inserits.

A escala internacional, el desenvolupament del govern obert i el de l'**administració electrònica** (*e-administration*) i del **govern electrònic** (*e-government*) s'ha esdevingut simultàniament mitjançant polítiques d'impuls com les recollides en el pla d'acció e-Europe 2005 per a les administracions europees. No obstant això, l'aprovació de la directiva Open Government (2009) de l'administració Obama va ser la que va conferir el sentit actual al paradigma del govern obert, diferenciant-lo de la mera administració electrònica i establint-lo com un nou model de governança digital (Escalona, 2014) basat en una nova relació entre la ciutadania i l'Administració pública. Amb la finalitat d'establir mecanismes de cooperació en el desenvolupament del govern obert, el 2011 es va crear l'Aliança per al Govern Obert (Open Government Partnership), liderada pels governs dels Estats Units i del Brasil, i que compta, el 2021, amb 75 països membres, entre els quals Espanya i quinze països d'Amèrica Llatina.

Principis fonamentals del govern obert segons l'OGP:

1) **Transparència.** La informació sobre les decisions i el quefer governamental ha de ser oberta, completa, oportuna, gratuïta i de fàcil accés per part de la ciutadania. Això suposa que les dades públiques han de complir amb paràmetres i estàndards comunament reconeguts, com estar disponibles en formats en brut, que siguin susceptibles de processar-se, que puguin ser accessibles a través d'eines tecnològiques i de comunicació, etc.

2) **Participació ciutadana.** Els governs hauran d'aconseguir que la ciutadania s'interessi i s'involucri en el debat públic, proveint els canals apropiats (aportant informació i espais de consulta) i mitjançant contribucions que condueixin a una governança més efectiva, innovadora, responsable i que atengui les necessitats de la societat.

3) **Rendició de comptes.** Suposa l'existència de normatives, procediments i mecanismes perquè els servidors públics justifiquin les seves accions, reaccionin a requeriments o

crítiques que se'ls plantegin i assumeixin la responsabilitat pels seus actes o omissions, o quan s'aparten de la normativa o dels compromisos assumits.

4) Innovació i tecnologia. És la idea que els governs han acceptat i s'adhereixen a constatar la importància de proveir la ciutadania d'un accés cada vegada més obert a les noves tecnologies, el rol rellevant que tenen en la innovació, així com el seu relleu per augmentar la capacitat de la ciutadania en l'ús que en fan.

Font: Open Government Partnership

A Espanya, la implementació del govern obert s'ha esdevingut en paral·lel al desenvolupament de l'administració electrònica, la transparència i les dades obertes. El desenvolupament normatiu de l'administració electrònica s'inicia amb la modificació el 2002 de la Llei 7/1985 reguladora de les bases del règim local, que estableix l'obligatorietat per a les administracions, especialment els municipis, d'utilitzar les TIC com un dels canals preferents de comunicació amb la ciutadania, amb l'objectiu de difondre les seves actuacions, dur a terme els tràmits administratius i impulsar eines de participació com les consultes ciutadanes. Per impulsar aquest procés d'adaptació, s'aprova el Programa d'actuacions per al desenvolupament de la societat de la informació (2003), que inclou un pla d'impuls per a l'administració electrònica, així com la Llei 29/2005 de publicitat i comunicació institucional, que regula els canals de comunicació entre l'Administració i la ciutadania. Cal destacar la rellevància per a aquesta qüestió de l'aprovació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

En aquest sentit, si bé correspon al nivell estatal un major desenvolupament de l'administració electrònica (amb la creació de seus electròniques per al desenvolupament de tràmits administratius i facturació electrònica dirigides a particulars i empreses), és en l'àmbit local on més s'han desenvolupat experiències de govern obert, mitjançant l'obertura de canals i plataformes de comunicació, informació, rendició de comptes i participació ciutadana (Bonet-Martí, 2021).

No obstant això, no tots els municipis disposen dels recursos, els mitjans, les capacitats i la voluntat política per avançar en la implementació del govern obert. En molts municipis petits, s'han limitat als tràmits administratius propis de l'administració electrònica (finestreta única empresarial, pagament en línia dels impostos i finestra electrònica per a la realització de tràmits ciutadans), canals de petició en línia (tramitació d'instàncies electròniques, bústies electròniques de queixes i suggeriments i butlletins digitals) i, en alguns casos, la retransmissió en línia dels plens municipals. Amb la finalitat d'avançar en aquesta direcció, i tenint en compte les limitacions pressupostàries dels petits municipis, aquests han comptat amb el suport d'institucions supralocals com les diputacions o de consorcis creats *ad hoc*, com el Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya o Localret, que han posat a la seva disposició els instruments, equips i serveis necessaris per emprendre el salt a la digitalització.

Decidim Barcelona

Decidim Barcelona és el portal de participació ciutadana dissenyat per l'Ajuntament de Barcelona. El projecte sorgeix amb l'arribada de la plataforma de confluència ciutadana Barcelona en Comú al govern de la ciutat el 2015. Barcelona en Comú és un espai polític

que té els seus orígens en les mobilitzacions del moviment dels indignats i planteja com un dels seus objectius la regeneració política de la vida municipal. Decidim es va gestar entre els anys 2015 i 2016 per al desenvolupament participatiu del Pla d'acció municipal 2016-2019, que va marcar el programa estratègic de l'ens municipal durant el mandat. Amb posterioritat, Decidim també s'utilitzarà per al desenvolupament dels pressupostos participatius durant el mandat 2019-2023, l'elecció del Síndic o Síndica de Greuges (defensor/a del ciutadà) i el següent Pla d'acció municipal. No obstant això, Decidim no se circumscriu només als grans processos participatius de ciutat, sinó que també opera com a canal per al desenvolupament de processos participatius territorials i plataforma de suport als òrgans de participació permanent (consells sectorials i territorials) i de canalització d'iniciatives ciutadanes. El seu disseny modular, basat en el programari lliure, ha permès que Decidim Barcelona pugui ser reutilitzat per altres administracions: l'Assemblea Nacional i el Senat de França, el Cantó de Ginebra, el Departament de Participació de la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments de les ciutats de Nova York, Hèlsinki, Mèxic i Rosario, així com per entitats i federacions del tercer sector civicoassociatiu.

Es pot consultar més informació sobre la plataforma Decidim i la seva implementació a Barandiarán et al. (2017) i Borge et al. (2018, 2019).

3. Transparència, rendició de comptes i bon govern

La transparència constitueix un dels principis fonamentals del govern obert. En els últims anys, la majoria dels països han incorporat al seu codi legislatiu normatives orientades a afavorir el dret a la informació de la ciutadania en relació amb els documents públics i l'actuació dels governs. En els articles 41 i 42 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (2000) ja es reconeix el dret de la ciutadania europea a una bona administració i a accedir lliurement als documents continguts en les institucions europees. De la mateixa manera, a la Carta Iberoamericana dels Drets i Deures del Ciutadà en Relació amb l'Administració Pública¹ (2013) es defineix la **transparència i accés a la informació d'interès general** com el principi mitjançant el qual

⁽¹⁾Recuperat de: https://intercoconnecta.aecid.es/documentos%20de%20la%20comunitat/Carta_%20Drets%20i%20Deures%20Ciutadà.pdf

«el funcionament, actuació i estructura de l'Administració pública haurà de ser accessible a tots els ciutadans, de manera que aquests, d'acord amb la protecció del dret a la intimitat i de les declaracions motivades de reserva per raons d'interès general, puguin conèixer en tot moment, gràcies a l'existència d'arxius adequats, la informació generada per les administracions públiques, per les organitzacions socials que manegin fons públics i per totes aquelles institucions que realitzin funcions d'interès general d'acord amb la legislació respectiva».

CLAD (2013, pàg. 9)

En el cas espanyol, el principal canvi normatiu en relació amb aquest àmbit ha estat motivat per l'aprovació de la Llei 19/2013 de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que comporta l'obligatorietat per part de totes les administracions públiques a adaptar-se als requisits de transparència i accés a la informació inclosos en el nou marc legal. S'han establert marcs legals similars a Mèxic, amb la Llei general de transparència i accés a la informació pública del 2015; a l'Argentina, amb la Llei 27275 de 2016 d'accés a la informació pública, i a Colòmbia, amb la Llei 1712 de 2014 de transparència i del dret d'accés a la informació pública nacional.

Malgrat que aquest canvi afecta el conjunt de les administracions, són els municipis els que, per la seva diversitat i la seva condició d'administració de proximitat, han desenvolupat més experiències d'innovació i d'adaptació al nou marc normatiu, depenent dels recursos, l'historial d'innovació i la voluntat política dels diferents ens locals.

Així mateix, el desenvolupament legal del marc de transparència s'ha esdevingut en paral·lel a una preocupació cada vegada més gran de la ciutadania per les situacions de corrupció i mala praxis presents en les administracions públiques i que l'esclat de la crisi econòmica i financera del 2008 va contribuir a desemmascarar, la qual cosa va fer créixer la preocupació social per la corrupció i la desafecció respecte a les institucions i partits polítics. Per això, la

transparència no es pot entendre únicament com una mera obligació legal, sinó com un instrument de verificació de l'ètica pública i un mecanisme de rendició de comptes i de control ciutadà sobre les actuacions dels governs.

En gestió pública, distingim tres tipus de transparència: l'activa, la passiva i la col·laborativa, depenent de si és concebuda com una obligació de l'Administració o un dret de la ciutadania.

1) La **transparència activa** (també anomenada *publicitat activa*) es defineix com l'obligació que tenen les administracions públiques de fer accessible la informació de caràcter públic de forma actualitzada, la qual cosa es realitza comunament a través dels mitjans digitals. En aquest sentit, la majoria de les administracions han creat un portal de transparència en què la ciutadania pot accedir a la informació rellevant: organigrama de l'Administració, acords i actes, convocatòries d'oferta pública, contractació pública, gestió econòmica i financera, normativa, pressupost, retribucions salarials d'alts càrrecs, subvencions, convenis de col·laboració, etc.

2) La **transparència passiva** (també anomenada *publicitat passiva*) es defineix com el dret que assisteix la ciutadania a l'hora de sol·licitar informació a les entitats i organismes públics com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions. Aquest dret només pot denegar-se o limitar-se per causes legals establertes expressament. Per exemple, quan suposi un risc per a la seguretat pública o procediments judicials en curs, quan estigui sotmès a secret o confidencialitat o quan afecti drets de tercers, com pot ser el cas de les persones menors d'edat. La transparència passiva s'exerceix mitjançant un canal a l'ús a través del qual la ciutadania pot crear una instància per sol·licitar la informació que desitja conèixer: l'Administració té l'obligació de respondre en un termini determinat estimant o denegant la sol·licitud d'informació de forma motivada.

3) La **transparència col·laborativa** es defineix com l'obligació de l'Administració de publicar les dades que la ciutadania pot reutilitzar per generar nova informació. Aquesta pot ser en relació amb la rendició de comptes de l'acció de govern, però també amb les dades obertes (*open data*), que abordarem en l'apartat següent. La transparència col·laborativa es canalitza principalment per mitjà dels portals de dades obertes que cada vegada més disposen les administracions.

Amb l'objectiu d'adaptar els governs locals al marc normatiu i vetllar pel bon govern de les administracions, s'han engegat diferents iniciatives en l'àmbit local, entre les quals podem destacar les següents:

- La creació de les **oficines de transparència i bones pràctiques**, que tenen per objectiu coordinar i implementar el marc de transparència en les institucions i vetllar pel seu compliment.

- La implementació de les **bústies ètiques**, mitjançant les quals tant els treballadors públics com la ciutadania poden informar anònimament de casos de corrupció o mala praxis en les administracions públiques.
- Les **agendes públiques**, mitjançant les quals es poden conèixer les activitats i reunions desenvolupades pels càrrecs de govern.
- L'aprovació dels **codis ètics** per regular les normes de conducta que han de tenir en compte els governs, els directius i els empleats de les administracions públiques, especialment les que fan referència als conflictes d'interessos.
- La **publicació de la informació de la gestió econòmica i administrativa** a través del **pressupost obert**, amb l'objectiu de poder seguir l'execució pressupostària; de totes les factures, contractes, convenis i informes desenvolupats per l'Administració municipal; de totes les normes, ordenances, reglaments, projectes, decrets, informes i dictàmens emesos o que afectin l'Administració pública (incloent-hi les sentències judicials), així com dels **noms, currículums i retribucions dels càrrecs polítics, càrrecs directius i personal eventual** que treballa a l'Administració pública.

El desenvolupament de les polítiques de transparència ha servit per regenerar les administracions públiques i reduir les males praxis que podien afectar-les. No obstant això, cal recordar que el seu mer desenvolupament no comporta, necessàriament, una recuperació de la confiança entre la ciutadania i la política (Grimmelikhuijsen, 2010). De fet, una conseqüència indesitjada de les mesures de transparència és que la vigilància ètica ha esdevingut, molt sovint, una **cultura de la sospita permanent**, amplificada per les xarxes socials, en la qual s'utilitza la informació publicada com a arma de combat partidista, sovint amb la intervenció dels mitjans de comunicació, aprofitant l'escàs coneixement que té una gran part de la ciutadania sobre el funcionament polític i el procediment administratiu que regeix les administracions públiques.

Amb el desenvolupament de la societat de la informació, s'ha ampliat el cabal d'informació que transita del govern a la societat i viceversa. No obstant això, en un context en el qual les grans empreses són les que tenen la capacitat de processar i extreure coneixement d'aquesta informació, és necessari que mantinguem una **visió ampliada de la rendició de comptes** (*accountability*) orientada a facilitar l'avenç cap a una concepció del desenvolupament integral de la societat basada en criteris d'equitat i governabilitat (Oszlak, 2013). Aquesta última circumstància posa de manifest que els canvis tècnics i normatius no són suficients per a la regeneració política, sinó que el mer augment de les eines tecnològiques amb les quals els governs decideixen discrecionalment sobre què cal informar i qui participa pot acabar comportant un empobriment de l'esfera de la societat civil (Schnell, 2020). Cal que els canvis vagin acompanyats de la difusió d'una **nova ètica d'allò públic**, fonamentada en valors

de servei públic, mecanismes de rendició de comptes col·laboratius i un major coneixement dels drets i responsabilitats de la ciutadania en relació amb l'acció pública.

4. Participació

4.1. La participació ciutadana: preguntes i respostes per a un debat obert

La participació ciutadana és un concepte amb molts elements ambigus. No és fàcil respondre preguntes elementals com les següents:

1) Qui hi ha de participar? Per exemple, el veïnat d'un barri pot ser l'únic interlocutor? Qui el representa? Les persones grans, els infants, les minories marginals, etc., poden fer arribar la seva veu? I la resta de la ciutadania, les persones que van al barri a treballar, a comprar, a divertir-se, les de pas, les que hi voldrien anar a viure, les que hi tenen béns?

2) Quan s'ha de participar? La participació ha de produir-se en els diferents moments d'elaboració d'una política pública (definició del problema, disseny, implementació, avaluació). En aquest sentit, la participació avança cap a una co-decisió, cocreació o coproducció de les polítiques públiques. En l'enfocament d'allò comú o d'allò procomú, la ciutat en si és un bé públic, que s'ha de construir col·lectivament. És ridícul limitar-se al que sovint diuen les lleis: per exemple, sobre els períodes d'informació pública i les al·legacions respecte als plans i projectes d'urbanisme. Segurament, es deu entendre la participació en el procés d'elaboració dels programes, plans i projectes i també a l'hora de dur a terme el seguiment de l'execució i la gestió. En canvi, resulta més discutible que es faci intervenir la participació (entesa com a vinculant) al moment formal de la decisió, tant per raons d'eficàcia com de legitimitat.

3) En què cal participar? Hi ha matèries que són més participatives que unes altres? Les relacionades amb polítiques públiques de caràcter social, cultural, educatiu, d'oci i esbarjo són les més habituals. L'urbanisme i l'habitatge també, encara que, sovint, es vincula la participació als més interessats o afectats. La necessitat d'informació i coneixement tècnic i expert no és cap impediment per tal que totes les matèries que afecten l'interès general siguin susceptibles de participació i coproducció. Hi ha diferents experiències de processos participatius amb les eines i recursos humans i tècnics incorporades a Europa i a Amèrica Llatina. Des dels pressupostos participatius fins a tallers per a accions urbanístiques en barris i colònies, etc. Algunes matèries més «noves» han exigint establir maneres de participació per garantir l'eficàcia de l'acció pública, com la protecció de la qualitat mediambiental, la prevenció en matèria de seguretat ciutadana i el control del funcionament de serveis de naturalesa pública, privatitzats o concertats. En altres casos, la participació tradicionalment s'ha considerat no possible o no adequada, com en l'elaboració dels pressupostos, però l'experiència recent dels pressupostos participatius ho ha desmentit. En principi, no sembla acceptable excloure *a priori* matèries de la participació, encara que sigui necessari establir diferents modalitats depenent de si es trac-

Nota

Els subapartats 4.1 i 4.2 provenen del material docent de la UOC de Borja, J.; Sánchez, J.; Subero, J. M.; Tomás, M.; Xurigué, J. (s. f.). *Innovació política, govern obert i participació ciutadana*. Universitat Oberta de Catalunya, pàg. 33-39 (el text extret, concretament, és de Jordi Sánchez).

ta de participar en processos normatius, de gestió de serveis o de control de funcions exercides per un agent públic o privat, o d'elaboració o execució de projectes o programes.

4) Com es participa? La participació implica obtenir una informació prèvia, suficientment completa i comprensible per tenir una opinió pròpia, i la comunicació per fer arribar aquesta opinió al destinatari públic corresponent. La participació requereix, també, espais públics de deliberació per tal de confrontar les opinions i poder generar debats col·lectius i moviments socials. La participació serà efectiva si pot desembocar en una negociació amb els interlocutors públics que han de prendre la decisió, per la qual cosa els col·lectius participants hauran d'haver establert posicions clares sobre la matèria i designat representants que tinguin un marge mínim per negociar. La participació és més eficaç i eficient en termes col·lectius quan els interessos particulars també tenen en consideració l'interès general, quan es produeix una escolta activa i una empatia social entre els diferents actors. I estructures tant estables com *ad hoc* són necessàries perquè la participació sigui possible, així com algunes normes bàsiques perquè no depengui exclusivament de la voluntat dels governants.

5) Per què es participa? Perquè hi ha interessos i valors que cal defensar, perquè tots s'han de poder expressar, fins i tot els més particulars, insolidaris i excloents (és la millor manera de superar-los). Perquè les societats urbanes són heterogènies i les polítiques públiques han d'adaptar-se a demandes molt diferents. Perquè el conflicte pot ser positiu, la cooperació social és necessària i els poders públics necessiten interlocutors. I, sobretot, perquè mitjançant la participació és possible que s'expressin els col·lectius més febles o vulnerables, els menys escoltats, i és una responsabilitat dels governs locals donar-los la paraula. En resum, perquè actualment fer ciutat és una tasca comuna, una construcció col·lectiva, més enllà del lideratge i els valors d'allò públic, dels interessos privats i dels principis del tercer sector.

La responsabilitat de les polítiques públiques correspon, en un marc democràtic, a les institucions polítiques representatives, les quals, al seu torn, responen, en teoria, a les demandes i necessitats de la ciutadania, en qualitat de subjecte de drets. La participació de la ciutadania no només és necessària perquè puguin expressar-se aquestes demandes i necessitats, també ho és per fer evolucionar la concepció dels mateixos drets.

Després de la crisi econòmica del 2008, els partits polítics que van dominar l'escena política local a Catalunya i a Espanya des de la instauració de la democràcia van ser vistos com una política que no va saber prevenir o gestionar de manera alternativa l'arribada de la crisi i una sortida justa. Les eleccions del maig del 2015 van donar pas a la irrupció, a les principals ciutats espanyoles, de noves alcaldies i governs locals, que encapçalaven moviments socials urbans, com la Plataforma d'Afectats per la Hipoteca (PAH). Una «nova política»

Lectura recomanada

Referència bibliogràfica i més reflexió sobre aquestes preguntes:

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

que presentava la participació ciutadana en el fer conjunt de la ciutat com el seu estendard. Un canvi polític que situa la reflexió i la pràctica local de la participació ciutadana al centre de l'agenda local, com a mètode i com a finalitat.

Fins ara, i des del punt de vista convencional —al marge d'aquest nou escenari local descrit—, la participació ciutadana sempre ha estat una relació entre institucions o organismes encarregats d'elaborar, aprovar, executar o gestionar polítiques públiques i la ciutadania representada per les institucions del territori o afectada per les seves polítiques, que actua de manera col·lectiva o a títol individual. Per tant, no n'hi ha prou amb conèixer conceptualment qualsevol dels mecanismes o formes participatius, ja que el mateix concepte és d'una eficàcia molt diferent segons el context en el qual es produeix, el tipus de govern que l'utilitza o accepta, el nivell associatiu de la població, etc. Tots els instruments que se citen poden ser mitjans importants de democratització de la gestió pública, però tots són susceptibles d'usar-se de tal manera que no serveixin per gairebé res o tinguin efectes perversos: crear escenaris ficticis de participació, legitimar actuacions que només tenen en compte interessos de grups de pressió, generar xarxes clientelars o captar líders de col·lectius mobilitzats, etc.

A continuació, presentem alguns dels principals debats entorn de la participació ciutadana en la gestió política local:

- El debat sobre la representació mitjançant eleccions i sobre el monopoli o no dels partits polítics com a mediadors de la participació política.
- El debat sobre els procediments de presa de decisions: la votació (agregació seriada de decisions individuals), la negociació (entre actors polítics formals i no formals que resolen en funció del mercat i la relació de forces) i la deliberació (confrontació en fòrums públics mitjançant argumentacions racionals).
- El debat sobre el paper de la democràcia deliberativa, que sembla que podria resoldre la confrontació excloent entre democràcia representativa i democràcia directa. La deliberació com a procés en el qual participen tots els actors interessats i que és previ a la decisió formal sembla una fórmula viable en la gestió urbana actual, a més, comparteixen diferents sistemes o procediments, com el planejament estratègic i el pressupost participatiu, o els comitès ciutadans (o NIP) i l'ús deliberant de les consultes populars. Com s'ha vist anteriorment, atorguen una gran importància a la participació entesa com a procés deliberatiu, com ocorre per exemple en els plans estratègics o als pressupostos participatius si s'han dut a terme correctament.
- El debat sobre el valor de la democràcia directa o autogestionada com a alternativa o complement a la democràcia representativa seguirà existint. Mentre que uns en discuteixen la legitimitat, en no procedir els seus pro-

tagonistes del sufragi universal i pel caos que podria provocar en societats complexes com les actuals una gestió sense competència professional ni sotmesa a marcs legals i polítics coherents, uns altres critiquen el caràcter oligàrquic de la representació partidària via eleccions i la legitimitat de les persones interessades directament a gestionar allò que els afecta. En la mesura en què la crisi econòmica internacional ha estat també una crisi democràtica i en què els Estats s'han mostrat incapaços de regular l'economia i preveure la crisi bancària, hi ha un ressorgiment de la democràcia local i de la participació en clau de ciutat com a bé comú. La recuperació del dret a la ciutat i a participar en la seva construcció col·lectiva, enforteix les lògiques de codecisó i coproducció de polítiques locals, en la mesura en què el públic va més enllà de l'àmbit institucional.

- El debat sobre la democràcia delegativa, que sembla una forma de tecnocràcia democratitzada, mitjançant la qual la societat civil cedeix la decisió a representants legitimats per la seva autoritat (tècnica, econòmica, social). Aquesta cessió normalment sorgeix d'un procés participatiu previ a través del qual les institucions competents (un parlament estatal o regional, un govern) formulen una consulta a entitats de la societat civil per designar als membres d'organismes que requereixen un alt grau de credibilitat professional i d'independència política: institut electoral, consell de l'audiovisual, defensor del poble, etc. Recentment, s'ha observat una tendència a multiplicar aquest tipus d'organismes, com a resultat de la major complexitat social i també de la insuficient credibilitat dels partits polítics. En alguns casos, són ens relativament nous, com els consells de la immigració o de les minories ètniques o religioses, les juntes de defensa de consumidors i usuaris, el consell de l'energia o el tribunal fiscal (per atendre denúncies dels contribuents). En altres casos, es tracta d'ens de la societat civil als quals des de fa temps s'han atribuït funcions públiques, com les cambres de comerç i col·legis professionals, consells economicosocials, etc. Aquests organismes poden exercir una quota de poder polític (legislatiu, executiu o judicial) i tenir una composició mixta (representants de les institucions polítiques i de la societat civil) o procedir exclusivament de la societat civil, encara que la institució política hagi intervingut en la seva composició (gairebé sempre mitjançant vot qualificat).
- El debat sobre la privatització de serveis i funcions de naturalesa pública i de vocació universal, i sobre les formes i els procediments per garantir la participació de la ciutadania en l'orientació de les polítiques i en el control de la gestió. Sembla el cas més difícil de resoldre, ja que la privatització suposa acceptar la lògica empresarial, guiada per la llei del mercat i interpretada segons el principi de maximització de la rendibilitat econòmica, en perjudici de l'eficàcia social i de la justícia redistributiva. De totes maneres, les condicions de la privatització poden establir mecanismes de control que garanteixin el compliment dels objectius socials que s'hagin establert en el plec de condicions.

- El debat sobre les persones que exerceixen de síndics o defensors de la ciutadania i sobre les que intervenen o exerceixen de jutgesses de conciliació i arbitratge, com a procediments per acostar la democràcia representativa o delegativa als col·lectius socials i als ciutadans i ciutadanes individuals.

4.2. Instruments de participació

La participació ciutadana depèn, en gran mesura, de la voluntat política del govern local, de la seva relació amb la població, així com dels instruments normatius, informatius i de cooperació que hagi pogut crear, com, per exemple, els següents:

- 1) Reglaments de participació ciutadana.
- 2) Oficines d'informació, ràdios i televisions locals.
- 3) Suport a les associacions ciutadanes i partenariats.
- 4) Consells de participació ciutadana. En aquest tipus de consells, la participació té un rol principalment consultiu, que pot ser crític, cooperatiu, de proposta o de control, però també crea marcs de debat que contribueixen a l'orientació de les polítiques públiques i a la cooperació ciutadana.

Els consells regulats i estables són, principalment, de dos tipus:

- Consells de base territorial (per exemple, consell econòmicosocial, de benestar social, d'entitats, etc.).
- Consells sectorials (per exemple, consell escolar, de transports, d'urbanisme, de seguretat humana, de joves, de dona, d'immigració, etc.).

Entre els consells *ad hoc* per a una temàtica específica i limitada en el temps, encara que pugui establir-se, cal esmentar els següents:

- Consells ciutadans (persones triades de manera aleatòria).
- Fòrums temàtics o taules (per exemple, sobre l'energia, el transport públic, etc.).
- Enquestes deliberatives.
- Agendes 21 (del medi ambient, de drets culturals, de programes educatius, de ciutat, etc.).
- Tallers prospectius i observatoris.

5) Plans o programes i pressupostos. Incideixen directament en l'orientació de les polítiques públiques i permeten combinar la participació de les entitats amb la participació individual. Les diferents dimensions de la participació ciu-

tadana apareixen vinculades: informació i comunicació, confrontació conflictiva i cooperació, deliberació abans de l'aprovació formal i seguiment o control de la gestió o execució posterior. A tall d'exemple, podem citar els següents:

- Plans o programes d'actuació municipal.
- Plans d'urbanisme.
- Plans estratègics.
- Plans comunitaris (o integrals).
- Pressupostos participatius.

6) Instruments de la democràcia directa i participació individualitzada. Són els instruments i procediments participatius que es dirigeixen directament a la ciutadania, sense que sigui necessària la intervenció de les associacions ni de la delegació a través dels seus representants:

- Consulta popular.
- Iniciativa ciutadana.
- Autogestió o partenariat de programes, projectes, equipaments o serveis públics.
- Plataformes digitals de participació: formes híbrides entre els elements presencials i digitals, entre l'individual i les associacions. Madrid Decide, Decidim Barcelona (i la seva aplicació a diversos municipis metropolitans) i els seus equivalents en ciutats com València i La Corunya permeten la proposta d'accions, la seva recepció i estudi de viabilitat pels governs locals, així com la participació en plans d'actuació de districtes i en la inversió municipal.

Convé citar alguns instruments més específics de participació individual:

- El dret de petició, suggeriments i queixes.
- El dret a la participació en les audiències públiques.
- El dret a la recepció d'informació i comunicació municipal.

La mediació i els *ombudsman* no són estrictament instruments de participació, sinó de resolució de conflictes entre la ciutadania i les administracions públiques o a l'interior de la societat civil, en els quals no es pot, o no es vol, utilitzar la via judicial o el recurs administratiu.

4.3. L'evolució de la participació ciutadana en l'àmbit municipal

La incorporació de la participació ciutadana en la gestió urbana té el seu origen en el model d'*advocacy planning* desenvolupat als Estats Units i en diferents països de l'Europa occidental durant els anys seixanta. Aquest moviment sorgeix arran del gir epistèmic que va suposar l'abandonament de les lògiques racionalistes que valoraven únicament el coneixement expert, i de la promoció d'una aliança entre professionals i els nous moviments urbans que reclamaven una participació efectiva de la comunitat a la planificació i gestió ur-

bana. A aquesta demanda cal afegir l'impacte del cicle de protestes socials que va convulsionar el món occidental durant aquest període i que va arribar al seu clímax l'any 1968, fet que va suposar un procés de radicalització teòrica i pràctica que s'evidencia en la incorporació de la proposta de **dret a la ciutat** elaborada per Henri Lefebvre i que ha servit de fonament teòric als ideals de l'urbanisme participatiu.

«El dret a la ciutat no es pot concebre com un simple dret de visita o com una retorn a les ciutats tradicionals. Només es pot formular com a dret a la vida urbana, transformada, renovada».

H. Lefebvre (2017). *El derecho a la ciudad* (pàg. 139). Capità Swing.

A Espanya, i en molts països d'Amèrica Llatina, la incorporació de les lògiques de participació ciutadana a la gestió urbana es veurà retardada a conseqüència de la pervivència de règims dictatorials i governs autoritaris que restringien les llibertats i drets de la ciutadania. Pel que fa a les primeres formes de participació apareixeran de forma disruptiva, com a expressions del conflicte urbà, a través del moviment veïnal i els moviments de pobladors que denunciaven els dèficits d'urbanització i equipaments dels barris populars. No serà fins als anys vuitanta, amb la recuperació progressiva de les democràcies, quan aquests actors seran reconeguts com a agents legítims d'interlocució per part de les autoritats i s'obriran canals i consells de participació que abordaran el futur dels barris i les zones residencials. No obstant això, en la majoria dels casos aquesta participació continuarà intervinguda per associacions i entitats, que si bé en moltes ocasions actuaran com a defensores dels interessos col·lectius de les poblacions, en d'altres acabaran sent captades per les administracions locals o derivant en expressions de clientelisme polític.

En el cas espanyol, les primeres normes de participació ciutadana en l'àmbit local s'estableixen en la segona meitat dels anys vuitanta, amb la creació dels consells sectorials que aglutinaven entitats i associacions amb l'objectiu de dur a terme un seguiment de la política municipal en àmbits determinats: consells de dones, de persones grans, del medi ambient, etc. Aquesta lògica de sectorització de la participació va créixer de forma paral·lela a l'absorció de competències per part de les entitats municipals, si bé seguia una lògica **neocorporativa** que privilegiava la participació intervinguda per les entitats enfront de la participació directa de la ciutadania. No serà fins als anys noranta, amb l'arribada dels debats sobre la necessitat de complementar la democràcia representativa amb una **democràcia deliberativa**, quan s'obrin espais per a la participació mixtos no sectoritzats, oberts a la participació tant de les entitats com de la ciutadania no associada, a través dels consells territorials, ja siguin de municipi o de districte, als quals, posteriorment, els seguiran els consells de barri, en un procés d'acostar cada vegada més la participació a l'espai de referència de la ciutadania. Paral·lelament, s'iniciaran els primers processos participatius, circumscrits normalment a obrir canals de participació ciutadana en les actuacions urbanístiques desenvolupades a escala de barri, si bé, en molts casos, la participació es limitarà a la fase d'informació i disseny de l'avantprojecte sense capacitat real de decisió en el seu disseny final i implementació. Així mateix, és

en aquest període quan comencen a configurar-se les primeres experiències de **cogestió i gestió comunitària** de serveis públics, com a alternativa al model d'externalització a entitats privades, mitjançant les quals les entitats d'un territori es fan càrrec d'un equipament (centre de barri, equipament poliesportiu, escola d'adults...) o d'un servei de titularitat pública.

No obstant això, la multiplicació d'òrgans i processos de participació que es produeix durant aquest període acaba generant situacions d'inflació participativa, amb duplicitats i fallades d'eficiència, la qual cosa comportarà la necessitat de dur a terme una racionalització i sistematització del model de participació ciutadana. Aquest canvi es farà evident amb l'entrada al nou mil·lenni, a través de l'aprovació de noves normes de participació ciutadana i de plans directius que incorporen la lògica del sistema de participació (Bonet-Martí, 2012).

Dins d'aquesta nova lògica de participació, es distingeix entre:

- 1) **Òrgans de participació:** de caràcter permanent i que poden ser territorials o sectorials. Habitualment, adopten la forma de consell ciutadà.
- 2) **Processos participatius:** delimitats en el temps i orientats a promoure la deliberació entre la ciutadania, amb la finalitat d'aplegar les seves opinions i propostes respecte d'una determinada actuació de govern.
- 3) **Mecanismes de participació:** canals regulats que es troben a disposició de la ciutadania per fer arribar les seves peticions de forma col·lectiva al govern municipal. Dins d'aquests mecanismes de participació s'inclouen la iniciativa ciutadana, la consulta, les audiències públiques o la participació directa de la ciutadania en el ple municipal.

A més de la sistematització, un dels principals elements d'innovació en aquest període és l'establiment i activació de mecanismes de participació en els quals la ciutadania assumeix la iniciativa de participar i proposar directament actuacions per desenvolupar per part dels governs locals. Si bé alguns d'aquests mecanismes ja existien anteriorment, engegar-los era costós i no estava a l'abast de la majoria de la ciutadania, per la qual cosa la relaxació dels criteris d'activació en els nous ordenaments participatius n'ha facilitat l'impuls.

Les iniciatives ciutadanes

Les iniciatives ciutadanes són un instrument a través del qual la ciutadania pot sol·licitar al govern municipal que desenvolupi una determinada actuació, sempre que sigui d'interès general i de competència municipal. Constitueixen un instrument mitjançant el qual les persones passen a ser agents actius en allò que afecta el conjunt de la comunitat i afavoreixen el protagonisme ciutadà quan es defineixen prioritats o necessitats en l'agenda política. El Reglament de Participació estipula el procediment per presentar una iniciativa ciutadana: estableix, per exemple, un nombre determinat de signatures que els promotors hauran de recollir perquè es tingui en consideració. Les iniciatives ciutadanes poden tenir un abast municipal o restringit a un determinat territori, per la qual cosa el nombre varia en funció de quin sigui el seu àmbit.

Vegeu també

Aquestes primeres experiències de cogestió i gestió comunitària de serveis es desenvolupen més àmpliament en el mòdul «La gestió dels serveis públics i la cocreació de la ciutat».

Actualment, podem considerar que estem davant una nova fase de desenvolupament de la participació que s'inscriu en l'estratègia de govern obert i les noves formes de coproducció de polítiques públiques. El desenvolupament de les capacitats informacionals propiciat per l'expansió de les xarxes socials i l'ús generalitzat de mòbils intel·ligents ha generat una **nova ciutadania 2.0** que concep cada vegada més la participació intervinguda tecnològicament.

Experiències com Madrid Decide, Decidim Barcelona i en molts altres municipis catalans van en aquesta direcció (Peña-López, 2019). Després dels fracassos anteriors a l'hora de generar un entorn en línia de participació basat en la mera translació de les dinàmiques presencials a l'entorn digital, el desenvolupament d'aquestes noves plataformes ha comptat amb taxes de participació més altes, un increment de les propostes ciutadanes i una major implicació d'adults joves professionals, la qual cosa costava de veure en els processos merament presencials.

No obstant això, la participació intervinguda digitalment també planteja nous reptes. Si bé és cert que actualment gran part de la població disposa de connexió a internet, encara que sigui únicament amb el seu mòbil, no podem oblidar que no tothom disposa de les mateixes capacitats i familiaritat amb l'ús de la tecnologia. La **bretxa digital** ja no es mesura tant tenint en compte l'accés a internet en les societats avançades, tal com succeïa en la fase inicial de desenvolupament de les TIC, sinó tenint present les diferents capacitats per utilitzar les noves tecnologies, la qual cosa pot augmentar les desigualtats de participació en funció del gènere, l'edat, la classe social o l'origen de la ciutadania. En aquest sentit, podem recuperar la distinció que estableix Barreiro (2017) entre quatre grups de ciutadans i ciutadanes que han aparegut després de la crisi del 2008: les persones digitals empobrides, les digitals acomodades, les analògiques empobrides i les analògiques acomodades. Si traslladem aquesta classificació a l'àmbit de la participació, comprovem que les digitals empobrides i les analògiques empobrides són les que tenen més dificultats a l'hora de participar. En el cas de les primeres, si bé han adquirit competències digitals, en molts casos no disposen del temps per involucrar-se en els processos participatius. En aquest grup se situen especialment la població jove que viu en situacions de precarietat laboral i habitacional i la població d'origen immigrant en treballs precaris, a la qual la falta de temps se suma a les barreres lingüístiques i culturals. En el cas del segon grup, les persones analògiques empobrides, no disposen del temps ni de les competències per participar. En aquest grup se situen moltes dones d'edats intermèdies i avançades que no han tingut els recursos i les oportunitats per desenvolupar competències digitals i que disposen de poc temps per participar, com a conseqüència de les dobles jornades, situacions de monoparentalitat materna i temps dedicat al treball de cures. De manera que, sovint, ens trobem que són els col·lectius més endarrerits els qui menys oportunitats tenen d'exercir el seu dret a la participació. D'altra banda, si bé és cert que el desenvolupament de la participació digital pot suposar una barrera per a les persones analògiques acomodades, cal assenyalar que aquestes acostumen a disposar dels recursos per poder solucionar aquesta situació

i, de fet, acostumen a ser les que per motius de disponibilitat de temps i competències han estat més presents en els procediments de participació convencionals. Per això, amb la finalitat de mantenir una equitat en la participació, és necessari seguir combinant els processos de participació en línia amb els presencials, però sobretot apostar per la inclusió, amb mesures de reforç i acció afirmativa, dels col·lectius socials que menys participen, adaptant les eines, les convocatòries i els processos a aquest objectiu.

5. Les dades obertes

D'acord amb l'Open Knowledge Foundation, les **dades obertes** (*open data*) són conjunts de dades (*datasets*) que poden ser lliurement usats, compartits i reutilitzats per qualsevol persona, en qualsevol lloc i per a qualsevol propòsit. El concepte **obert** fa referència tant a la seva **condició legal**, ja que es permet compartir-los i reutilitzar-los, com al seu **format tecnològic**: no hi pot haver barreres tècniques per usar-los i han de ser llegibles per qualsevol màquina, per la qual cosa s'han de presentar en estàndards oberts que estiguin degudament documentats per tal de facilitar la seva interoperabilitat, accés i ús lliure de costos.

Inicialment, el moviment de dades obertes estava circumscrit a les dades procedents de recerques científiques; per exemple, respecte a la publicació de les seqüències de l'ADN en el marc del Projecte Genoma Humà. Així, el 1996, en un congrés científic celebrat a les Bermudes, es va acordar que totes les dades extretes de la seqüenciació s'havien de publicar en bases de dades d'accés públic, 24 hores després de generar-se, com a màxim.

És cert que ja existien precedents legislatius sobre la reutilització de la informació pública, tant en la Llei de llibertat d'informació dels Estats Units del 1967 com en la Llei sobre l'accés als documents administratius del Canadà del 1978; no obstant això, la decisió dels Arxius Nacionals del Regne Unit d'alliberar l'Open Government License el 2010, que permetia reutilitzar la informació produïda pel sector públic, és la que va contribuir en gran mesura al canvi de model, ja que es va incardinar en les iniciatives d'accés obert (*open access*). També cal assenyalar la Directiva 2013/37/UE que fa referència a la reutilització de la informació del sector públic i la seva transposició espanyola en la Llei 18/2015 sobre reutilització de la informació del sector públic.

«En qualsevol tipus de reutilització d'un document és convenient que els organismes del sector públic puguin imposar, si convé mitjançant llicència, condicions com el reconeixement de la font i el reconeixement de si el document ha estat modificat d'alguna manera pel reutilitzador. En qualsevol cas, les llicències per a la reutilització d'informació del sector públic han de plantejar les mínimes restriccions possibles sobre la reutilització, limitant-les, per exemple, a una indicació de la font. Les llicències obertes en línia, que atorguen drets de reutilització més amplis sense limitacions tecnològiques, econòmiques o geogràfiques i es basen en formats de dades obertes, han d'exercir també una funció cabdal en aquest aspecte. Per tant, els estats membres han de fomentar l'ús de llicències obertes, que, al seu torn, ha de passar a ser pràctica comuna a tota la Unió Europea».

Art. 26 de la Directiva 2013/37/UE que fa referència a la reutilització de la informació del sector públic.

Així mateix, el 2013, els líders del G8 van elaborar la Carta Internacional de Dades Obertes (Open Data Charter), en què s'estableixen els sis principis bàsics que han de regir l'accés a les dades, publicar-les i usar-les. D'acord amb aquesta carta, aquests principis estableixen que les dades:

- Siguin obertes per defecte.
- Siguin oportunes i exhaustives.
- Siguin accessibles i utilitzables.
- Siguin comparables i interoperables.
- Millorin la governança i la participació ciutadana.
- Serveixin per al desenvolupament inclusiu i la innovació.

Paral·lelament, Tim Berners-Lee, un dels creadors de la World Wide Web, va establir un sistema de classificació de cinc estrelles per avaluar la qualitat de les dades obertes que s'ha convertit en un estàndard.

Taula 1. Qualitat de les dades obertes

Estrelles	Significat i exemples	Avantatges (A) i inconvenients (I)
1	Les dades estan disponibles a la xarxa independentment del format utilitzat. Ex.: es publica com una taula dins del mateix portal.	A: dades accessibles en un document des de qualsevol llicència oberta. I: dificultat per extreure dades del document.
2	Les dades es publiquen a la web en un format estructurat. Ex.: les dades són exportables en format Excel.	A: les dades són accessibles de forma estructurada. I: es requereix un programari de propietat per extreure dades.
3	Les dades estan publicades en un format estructurat no propietari. Ex.: les dades són exportables en format CSV.	A: les dades estan disponibles a la web i poden utilitzar-se. I: les dades no estan integrades a la web.
4	Les dades s'identifiquen mitjançant URI, de manera que siguin fàcilment interpretables. Ex.: les dades són exportables en format HTML i altres.	A: les dades tenen una URI i poden compartir-se a la web. I: no estan enllaçades amb altres dades.
5	Les dades estan vinculades amb altres dades, de manera que estan contextualitzades. Ex.: les dades són exportables en una varietat de formats i disponibles a través d'hipervincles a diferents localitzacions.	A: l'efecte xarxa és possible perquè estan integrades i relacionades amb altres dades a la web. I: només es relacionen amb dades amb les quals s'ha preestablert un hipervincle.

Font: Abella, Ortiz d'Urbina Criado i Pablos Heredero (2018)

Actualment, el moviment Open Data impulsat per les administracions públiques té per finalitat exposar la informació generada o custodiada per organismes públics, amb l'objectiu de permetre'n l'accés i reutilitzar-la per al bé comú i per al benefici de persones i entitats interessades. Per a això, les administracions recopilen catàlegs de conjunts de dades (*datasets*) sobre diferents àrees temàtiques (població, territori, serveis públics, medi ambient, etc.) que s'arxiven i es posen a disposició de la ciutadania en formats oberts (CSV, JSON, XML, GPKG...) i en portals *ad hoc*, amb la finalitat que les empreses, les universi-

tats, les entitats i la resta de la ciutadania puguin reutilitzar-les. Així mateix, es desenvolupa un catàleg d'API (*application programming interface*) per poder accedir directament a les dades i les seves actualitzacions mitjançant una màquina per processar-les i explotar-les.

El desenvolupament tecnològic ha permès que cada vegada més els governs emmagatzemin una gran quantitat de dades sobre la ciutadania, la qual cosa suposa un risc per a la privadesa d'aquestes dades. Si bé a l'inici moltes administracions van començar a custodiar i alliberar dades públiques per tal d'afavorir-ne la reutilització, sense tenir en compte les conseqüències, després d'escàndols com el de Cambridge Analytica, la consultora britànica acusada d'accedir de forma il·legal a les dades de 87 milions d'usuaris de Facebook que després es van utilitzar per manipular psicològicament els votants en les eleccions nord-americanes del 2016, hi ha un nivell més alt de consciència i preocupació per part de la ciutadania sobre la importància de la **privadesa** i el **valor de les dades** custodiades.

Per aquest motiu, actualment un gran nombre d'administracions se centren especialment a establir mesures reguladores sobre les dades obertes per tal que la seva explotació empresarial no pugui ocasionar un perjudici a la ciutadania.

L'Ajuntament de Barcelona, a partir del 2015, ha estat una de les administracions pioneres en aquest canvi de paradigma mitjançant l'impuls de diferents iniciatives orientades a fomentar la sobirania sobre les dades obertes, amb l'objectiu que la ciutadania no perdi el control de les dades en mans d'un grup reduït de grans empreses tecnològiques. Per a això, s'ha creat l'Oficina Municipal de Dades Obertes, que és l'entitat responsable de la gestió unificada, la qualitat, la governança i l'explotació de les dades que siguin propietat o estiguin sota custòdia del govern municipal, i el projecte DECODE (Decentralized Citizen Owned Data Ecosystems), en col·laboració amb Amsterdam, que té per finalitat desenvolupar tecnologies descentralitzades basades en la tecnologia *blockchain* (cadena de blocs) i la criptografia per oferir a les persones més control sobre les seves dades. Actualment, aquest model és accessible a través del portal de dades obertes de l'Ajuntament de Barcelona i està previst que s'apliqui al registre d'usuaris del portal de participació ciutadana Decidim del mateix consistori.

Blockchain

El *blockchain* és un registre (*ledger*) immutable i distribuït de dades integrable i programable. Per facilitar-ne la comprensió, podem definir-lo com una tecnologia digital **descentralitzada** físicament (en diversos servidors) i jeràrquicament (tots decideixen sobre tots), **immutable** (les dades, una vegada escrites, no poden alterar-se) i **segura**, tant pel que fa a la infraestructura (mentre segueixi operant un servidor) com al programari (en introduir tècniques criptogràfiques que impedeixen la falsificació de les dades). El sorgiment del *blockchain* està associat al desenvolupament de les criptomonedes i, especialment, al disseny el 2008 del bitcoin com a sistema P2P (*peer-to-peer*) de pagaments distribuït. El *blockchain* funciona a través de **transaccions**: per validar una transacció, s'ha de generar un nou bloc a través d'un node (anomenat *miner*) que realitza càlculs complicats i que rebrà una recompensa i les comissions de bloc; posteriorment, la resta de nodes validen el nou bloc i les recompenses. Cada nou bloc que es genera inclou la signatura digital del bloc anterior, la qual cosa genera un registre immutable de la història de la ca-

Vegeu també

En el mòdul «Nova economia urbana» s'explica de forma més extensa aquest tema.

dena i impedeix modificar-la. Actualment, hi ha una gran quantitat d'aplicacions i protocols basats en aquesta tecnologia, ja que permet assegurar la transparència, la confiança i la traçabilitat. En aquest sentit, va més enllà del món de les finances (criptomonedes, sistema de pagaments, etc.) i s'aplica en la política i l'Administració pública (votacions electròniques, bústies ètiques, transparència i auditabilitat) i en l'art (NFT, o actius no fungibles).

Així mateix, actualment un dels reptes principals que han de desenvolupar les administracions públiques en relació amb les dades obertes, a més de garantir-ne la privadesa, és que també puguin servir com a eina d'innovació ciutadana, sense menystenir l'ús empresarial que se'n pugui derivar. En aquest sentit, una política pública de dades obertes no s'hauria de limitar a establir les condicions de custòdia i difusió de la informació, sinó que també hauria d'incloure la dotació d'accions formatives, eines i espais en els quals la ciutadania disposi de mitjans per interpretar-les, reutilitzar-les i transformar-les en coneixement.

Resum

En aquest mòdul hem estudiat els reptes i les solucions que planteja la innovació política i ciutadana en el marc de les societats del coneixement. S'han analitzat el desenvolupament dels conceptes d'*innovació*, *smart cities* i *govern obert*, amb especial atenció a la participació, la transparència i les dades obertes. També s'ha mostrat com el desenvolupament de les noves tecnologies de la informació i les comunicacions ha generat un canvi en els models de participació i govern de la ciutat, però també com aquest canvi pot acabar derivant en un increment de les desigualtats en relació amb el gènere, la classe, l'edat i l'origen si les administracions no actuen responsablement, amb vocació de servei públic, per generar espais d'inclusió en els quals ningú quedi enrere. Finalment, en els diferents àmbits, s'ha explicat el risc que pot suposar el desenvolupament d'una tecnocràcia digital sense control ciutadà, a partir d'una colonització d'allò públic i comunitari per part d'iniciatives privades, i la necessitat de salvaguardar les diferències entre esferes, amb l'objectiu d'aconseguir una integració de les diferents sinergies que derivi en la creació de valor públic i la defensa del bé comú.

Bibliografia

Abella, A., Ortiz de Urbina Criado, M. i 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, pàg. 375–382.

Barandiarán, X., Calleja, A., Monterde, A., Aragón, P., Linares, J., Romero, C. i Pereira, A. (2017). «Decidim: redes políticas y tecnopolíticas para la democracia en red». *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, (núm. 21, pàg. 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*(núm 12, pàg. 15–28).

Bonet-Martí, J. (2021). «Construir gobernanza participativa: redes que (co)producen bienestar». A Ubasart, G. i Gomà, R. (coord.). *Vidas en transición. Reconstruir la ciudadanía social* (pàg. 313-330). Tecnos.

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

Borge, R., Balcells, J., Padró-Solanet, A., Batlle, A., Orte, A. i Serra, R. (2018). «La participación política a través de la plataforma Decidim: análisis de 11 municipios catalanes». A *IX Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP*. Madrid (pàg. 24-27). <https://dryfta-assets.s3-accelerate.amazonaws.com/assets/congreso2018/abstractfiles/1536574598Laaparticipacion_politica_a_traves_de_la_plataforma_Decidim.pdf>

Borja, J., Sánchez, J., Subero, J. M., Tomás, M. i Xurigué, J. (s. f.). *Innovació política, govern obert i participació ciutadana*. Universitat Oberta de Catalunya.

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

Carayannis, E. G. i Campbell, D. F. J. (2009). «Mode 3» and «Quadruple Helix»: toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*(núm. 46, pàg. 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://interconecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf>

Elstub, S. i Escobar, O. (2019). «Defining and typologising democratic innovations». A *Elstub, S. i Escobar, O.* (ed.). *Handbook of Democratic Innovation and Governance* (pàg. 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*, (núm. 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. i Riechmann, J. (2018). *Petroli*. Arcadia.

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

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

Pradel, M. i García, M. (ed.) (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*(núm. 52(10), pàg. 1.593–1.620. <<https://doi.org/10.1177/0095399720918316>>

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