
Innovación política, gobierno abierto y participación ciudadana

PID_00247502

Jordi Borja
Jordi Sánchez
José María Subero
Mariona Tomàs
Josep Xurigué

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Índice

1. Innovación política.....	5
1.1. Autonomía política local y capacidad innovadora	7
1.2. El Gobierno local, entre el Estado y la sociedad civil	12
2. Introducción al Gobierno abierto.....	14
2.1. Los principios del Gobierno abierto	14
2.2. La democracia digital	16
2.3. <i>Open data</i> , los datos de todos	20
2.3.1. ¿Qué es <i>open data</i> ?	20
2.3.2. Acceso a la información pública	21
2.3.3. Consideraciones legales	24
2.3.4. Calidad de los datos	27
2.3.5. Segmentación de usuarios	28
3. La participación ciudadana.....	33
3.1. La participación ciudadana: preguntas y respuestas para un debate abierto	33
3.2. Instrumentos de participación	38
Bibliografía.....	41

1. Innovación política

Conviene partir de la constatación de que la adecuación entre ofertas públicas y demandas sociales no se da automáticamente, no se puede limitar a la continuidad de los programas y servicios de "siempre". La gestión o aplicación de los programas sociales o culturales, de los proyectos urbanos o de reactivación económica o de las medidas destinadas a garantizar el buen funcionamiento de los servicios públicos no se puede dejar en manos exclusivas de una burocracia que actúa normalmente según la lógica reglada de las inercias administrativas y presupuestarias. Nos encontramos ante una realidad contradictoria y compleja. Por una parte, existe una revalorización del territorio, de la proximidad, de las identidades de base local; por otra, hay diversidad de tiempos y de espacios, heterogeneidad y fragmentación de las demandas, multiplicidad de las identidades y comportamientos individualizados. La respuesta pública no es sencilla y hay que asumir que las instituciones políticas y los servicios administrativos no están diseñados para responder a esta nueva realidad.

Sugerimos algunas líneas de actuación que tienen que ver con el contenido específico de este documento:

- Priorizar siempre la información, la comunicación y el diálogo para elaborar los programas y los modos de gestión de actividades y servicios, regular el funcionamiento teniendo en cuenta las demandas expresadas y evaluar sus resultados periódicamente.
- Definir objetivos y dar sentido a lo que se propone y se lleva a cabo, asumir y explicitar los valores que orientan los programas y proyectos, garantizar su valor informativo y formativo, "educativo" en el sentido de enseñar a pensar, a hacer, a participar.
- No temer los conflictos, hacerlos emerger, dar medios para que se expresen las demandas más variadas y los colectivos más vulnerables, débiles o marginales, no reducir la participación a los sectores más organizados.
- Rehacer progresivamente los programas de actuación municipal, la estructura de presupuestos, la organización de los servicios y las formas de gestión en función de la evaluación social participativa.
- Utilizar las TIC sin mitificarlas y sin prescindir de los procesos deliberativos que reclaman momentos fuertes de debate público real y no sólo virtual.

Todo ello supone una capacidad de innovación política y legal que requiere una fuerte voluntad política por parte de los gobernantes locales.

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 sólo 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 esto 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 instituciones básicas y generar una dinámica de reforzamiento de los elementos nodales resultantes (véase modelos recientes de Francia y Reino Unido).
3. Más autonomía local y menos uniformismo político-administrativo. Las legislaciones estatales necesitan una poda radical. Sobre la base de 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 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 (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 LRSAL (Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local) 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 partidos políticos-ciudadanos en el ámbito local y regional no puede ser una simple transposición 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 personas dependientes políticamente de los estatales. El marco local es el más adecuado por otra parte para innovar en la relación partidos-ciudadanos: 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 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 los ciudadanos, la diversidad de formas de gestión y cooperación en los programas urbanísticos y sociales, la gestión local de las

redes de comunicación (intranets) son algunos de los ejemplos de esto más vistosos 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 los ciudadanos. La ventanilla única, la consulta permanente a los ciudadanos mediante intranet, la "personalización" de los servicios públicos (por ejemplo, transporte a la 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 sólo la Administración se organiza en red, también la ciudadanía. A las radios y televisiones locales se añaden las redes ciudadanas y hoy debiera ser una ardiente obligación de los poderes locales favorecerlas, garantizar a todos los accesos a intranet y a Internet, no sólo mejorar la relación Administración-ciudadanía, sino también entre los ciudadanos, no sólo 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.

1.1. Autonomía política local y capacidad innovadora

Los Gobiernos locales no pueden actuar según una interpretación literal, rígida y subordinada de leyes y reglamentos de rango superior. Las experiencias innovadoras se han multiplicado en los últimos veinte años, incluso al límite de la legalidad a veces. Citamos algunas: radios y televisiones locales, cableado, consultas populares, regulación de usos de actividades económicas, viveros de empresas y créditos de capital riesgo, oposición exitosa a grandes proyectos infraestructurales del Estado, formas de justicia local, promoción exterior, etc.

Es un camino que continuar y desarrollar. En relación con la gestión democrática de la ciudad y con la participación ciudadana, nos limitamos ahora a citar algunos campos en los que la innovación es especialmente importante aunque a menudo encuentra dificultades legales y políticas. Hemos visto en autores como Saskia Sassen o David Harvey que el conflicto económico y social se expresa con crudeza en la ciudad. Y es en ella donde se ensayan nuevas respuestas organizativas, políticas y sociales que hagan más real el ideal democrático. Los estados, más vulnerables a la colonización ideológica por parte de intereses económicos, tienen la tentación en los últimos años de promulgar legislación que conteniendo la autonomía local dificulte una evolución democrática del conjunto del sistema institucional y social.

- **El sistema electoral.** Se pueden promover "primarias" aunque no estén previstas legalmente, organizar elecciones entre los colectivos inmigrantes y hacer que participen en los órganos municipales, designar al frente de los entes descentralizados a los elegidos en el territorio o mediante una consulta popular *ad hoc*, etc.
- **El ejercicio de competencias no previstas por la ley y que corresponden al Estado.** Por ejemplo, crear fundaciones para promover la proyección exterior si esta actividad no se considera competencia local; o forzar la coordinación de jueces y policías con la alcaldía convocando reuniones informativas; o realizar acuerdos con entidades privadas para generar actividades económicas innovadoras o una banca de capital riesgo; etc.

Enlace recomendado

Enlace recomendado:
<http://ictlogy.net/20170309-participation-in-spanish-municipalities-the-makings-of-a-network-of-open-cities/>

- **La organización política y administrativa municipal.** Aunque la legislación estatal sea uniformista e imponga corsés rígidos a la organización política municipal, no existe inconveniente legal alguno en promover organismos *de facto* que deliberen en otros marcos y con más amplia participación asumiendo luego los acuerdos en el ámbito institucional correspondiente. La organización administrativa se transforma constantemente mediante las formas de gestión indirecta o la creación de entes autónomos.
- **La creación y gestión de medios de comunicación locales,** el cableado y en general todo lo que hace referencia a las TIC y al acceso público a éstas. Se trata de un campo nuevo y los usos derivados de iniciativas audaces pueden ser generadores normativos.
- **La igualdad político-jurídica de todos los residentes en el municipio** (especialmente en relación con los inmigrantes "no comunitarios" con o sin residencia "legal"). Es un escándalo moral y un fraude a la democracia la existencia de sectores relativamente amplios de población arraigada en el lugar, que trabaja, paga impuestos, crea familias, está sometida a las normas de la sociedad en la que vive y no dispone de derechos ciudadanos básicos como el de votar y ser elegido, el de practicar la religión en la que ha nacido o por la que ha optado en conciencia y el de que se respeten sus pautas culturales siempre que no atenten a derechos humanos de las personas.
- **El uso de los instrumentos de democracia directa,** como el referendo y la consulta popular. Son instrumentos que en muchos marcos legales no están previstos o que están regulados muy restrictivamente o a veces prohibidos. Pero existen muchas formas de superar estos inconvenientes si existe voluntad política de consulta a la población como encuestas masivas, asambleas en barrios y manzanas, consultas telefónicas o electrónicas, cartas dirigidas a todos los ciudadanos y a todas las redes asociativas, etc. Sin embargo, incluso cuando el marco legal lo permite, las autoridades locales son bastante reacias a promover la expresión individual o colectiva de la población. Los estados en muchas ocasiones fiscalizan y restringen, normativamente, el uso de medios de democracia directa por parte del gobierno local.

Como el experto Fernando Pindado pone de relieve, la democracia directa permite que la ciudadanía pueda coconstruir la agenda pública local.

En el caso de Madrid y Barcelona, con su fuerte autonomía local por su tratamiento normativo específico con rango de ley, y por medio de los nuevos gobiernos locales surgidos en mayo de 2015, se han desarrollado nuevas infraestructuras digitales, Madrid Decide y Decidim Barcelona, que combinan la aportación de temas por parte de la ciudadanía para la agenda pública, la participación presencial y virtual, y su construcción en código abierto para crear comunidades.

Estas plataformas digitales de participación están siendo reproducidas por otras ciudades del Estado, y en el caso barcelonés mediante un convenio con la Diputación de Barcelona y el Consorcio Localret, la plataforma se comparte con otros municipios metropolitanos.

- **La gestión de las infraestructuras y los equipamientos** (de transportes y comunicación, culturales y deportivos, etc.). Entre la gestión pública y la privada existen otros modos de gestión, como, por ejemplo, la "gestión cívica", aplicable a equipamientos e instalaciones de naturaleza muy diferentes; los aeropuertos (gestionados en su totalidad o con su participación por cámaras de comercio, consorcios turísticos, etc.); los viveros de empresas (con participación de sindicatos, departamentos universitarios, organizaciones profesionales), o los centros cívicos o socioculturales (de gestión participativa en muchos casos por parte de asociaciones vecinales, culturales, de jóvenes, etc.). En este campo, desde la lógica de lo común, siguiendo la estela de municipios centroeuropeos como en el caso alemán, la ciudad de Barcelona ha habilitado un operador de comercialización energética cien por cien público, y se plantea sustraer del sector privado servicios como las pompas fúnebres.
- **El planeamiento del territorio y la ejecución del urbanismo.** La participación en el planeamiento se ha reducido casi siempre en los textos legales a la información antes de la aprobación definitiva del plan y a la presentación de alegaciones por parte de personas físicas o jurídicas interesadas. La multiplicidad de intereses que en la actualidad está en juego y la diversidad de demandas sociales han convertido en un anacronismo este tipo de participación. En algunos textos legales se impone que los planes incluyan memorias complementarias como la social, la ambiental y la participativa, de igual rango que la jurídica y la financiera. En otros casos se innova mediante nuevos modos de información como el uso de las maquetas, de programas de ordenador que permitan simulaciones y propuestas por parte de los visitantes, reuniones descentralizadas para debatir los avances del planeamiento y las alternativas, etc. Ejemplifica la necesidad de dar respuestas innovadoras basadas en mecanismos que permitan recoger la diversidad de intereses y de demandas el auge del planeamiento estratégico en Europa y en América, la obligatoriedad de realizar procesos deliberativos con amplia participación si se solicita la cofinanciación de proyectos por parte del Estado, el presupuesto participativo (un modo de ejecutar el planeamiento vigente), etc.
- **La protección de los derechos de los ciudadanos como usuarios y consumidores.** La dependencia de los ciudadanos usuarios y consumidores respecto a las empresas (públicas o privadas) prestadoras de servicios básicos (agua, telefonía, energía, transportes, etc.) y frente a los proveedores del sector comercial se traduce casi siempre en impotencia frente a los actos lesivos y abusivos de estos actores de la vida urbana. El ciudadano necesita ser defendido y la autoridad más próxima, la local, es la que me-

por puede hacerlo, incluso frente a sus propios actos injustos, abusivos o negligentes. Por ello, y sin necesidad de que el marco legal estableciera su obligatoriedad, en muchas ciudades se han creado oficinas de asesoría y apoyo al consumidor, jueces municipales que resuelven reclamaciones por la vía de la conciliación o arbitraje entre empresas de servicios y ciudadanos, organismos independientes (como el "defensor del ciudadano" u *ombdusman* local) que atienden las quejas respecto a las autoridades locales, etc.

- **El desarrollo del asociacionismo y de las redes ciudadanas.** En este caso la capacidad de innovar depende exclusivamente de la voluntad o imaginación política y de los recursos que se puedan movilizar. Los gobernantes tienden a considerar la relación con las entidades y los colectivos como una carga, en el mejor de los casos como un derecho de los ciudadanos que se ha de soportar. En realidad, deberían ser los más interesados en poder dialogar y confrontarse con los ciudadanos organizados o expresándose en colectivo, pues es un capital social extraordinario. Sin la información y la cooperación que puede proporcionar la ciudadanía es casi imposible desarrollar políticas públicas locales eficaces. Y debe considerarse un deber básico de los Gobiernos democráticos favorecer el asociacionismo, propiciar la vida colectiva y especialmente promover la expresión de las demandas de los sectores más vulnerables, débiles o marginales.
- **El reconocimiento del derecho a la iniciativa ciudadana,** es decir, reconocer que los ciudadanos pueden promover y proponer planes, programas, normas, medidas específicas, actuaciones en general a las administraciones públicas es la otra cara de la participación promovida por las instituciones. Instrumentos como los ya citados planes estratégicos, presupuestos participativos, consejos ciudadanos, etc. pueden ser también la ocasión en la que se expresen las demandas ciudadanas. Pero existen otras vías como la consulta popular, una forma específica de iniciativa, o el derecho a presentar una propuesta que deba recibir respuesta motivada del órgano competente y en algunos casos sea objeto de debate público (por ejemplo, en el seno de la Asamblea municipal o del Consejo del ente descentralizado).
- **La seguridad ciudadana, la regulación de la convivencia y la justicia local.** En este caso, a diferencia del anterior, el marco legal con frecuencia impone grandes limitaciones a la iniciativa local. Sin embargo, se pueden "inventar" modos de justicia de proximidad, aunque sea solamente del tipo de mediación, conciliación y arbitraje, o faltas cuya sanción corresponda al Gobierno local. En muchas ciudades existe una policía local, ciudadana, de proximidad, educada para servir al ciudadano, pero en otras la policía puede ser un factor más de inseguridad. Se han experimentado comités a escala de barrio en los que participan policía y jueces, gestores locales y representantes de colectivos ciudadanos para desarrollar políticas públicas de seguridad. El concepto amplio de seguridad vital busca desde el dere-

cho a la ciudad de proveer de los servicios básicos y de acompañar desde lo local a aquellos colectivos más vulnerables. La proximidad permite la detección de personas y colectivos con necesidades sociales, y su debida atención. Una acción de prevención y proactiva en la cohesión social y en la construcción de seguridad y de convivencia.

- **La iniciativa local destinada a modernizar la base económica urbana, atraer nuevas actividades y generar empleo.** No ha sido históricamente una competencia propia de los Gobiernos locales, más orientados a garantizar las reglas y los servicios que aseguraran la "reproducción social", que la "producción social". En la actualidad se ha convertido en uno de los principales desafíos a los que se debe responder desde el ámbito local o regional. La globalización, al tiempo que ha alejado los centros de decisión públicos y privados de la actividad económica, ha hecho del espacio urbano-regional el ámbito en el cual se producen las sinergias que determinan la calidad de la oferta urbana, especialmente entre recursos humanos, capital fijo y nuevas iniciativas. En estos momentos no existe Gobierno local que no se plantee viveros de empresas y mecanismos de capital riesgo, eventos que promocionen la ciudad, gestiones para atraer inversiones, etc. Se trata de un campo en el que se progresa rápidamente por imitación unos de otros y en el que se tiende a confundir en ocasiones los "enclaves" globalizados con la modernización del conjunto de la economía y de la sociedad urbana, un error frecuente cuando se olvidan las actividades y los recursos propios del territorio, las tramas sociales y las habilidades existentes, las dinámicas de la población del lugar. También se otorgan líneas de financiación y subvenciones para la dinamización de los territorios y la creación de iniciativas económicas conjuntas e innovadoras entre varios agentes de un barrio o de una comunidad local. Una economía social de barrio y el estímulo de nuevas ideas con impactos positivos entre los agentes de un barrio.
- **La iniciativa cultural para reforzar el atractivo de la ciudad, su imagen y su identidad, atraer nuevos públicos.** La oferta cultural y de ocio, la calidad del ambiente urbano, la animación del espacio público, los niveles de convivencia y tolerancia, la diversidad de la población, etc. contribuyen tanto al bienestar de la ciudadanía, como a hacer atractiva la ciudad. Esta oferta no es reducible a la organización de algunos eventos y a la creación de "zonas turísticas" convertidas en parques temáticos. El capital más importante de la ciudad son sus ciudadanos, las tramas y las relaciones sociales que se construyen y el ambiente que se respira. Y la iniciativa cultural no es una tarea exclusiva del Gobierno local pero sí que lo es actuar de promotor o facilitador para estimular las iniciativas sociales. En este campo no existen otras limitaciones que las que se deriven de los recursos económicos y de las voluntades políticas.

1.2. El Gobierno local, entre el Estado y la sociedad civil

La innovación política en éstas y otras dimensiones de la vida política local puede tener grados muy diferentes de intensidad y de dificultad. El marco legal es distinto en cada una de las dimensiones indicadas y las diferencias entre países pueden ser muy importantes. Apuntaremos, a riesgo de simplificar, tres tipos de situaciones:

- Casos en los que existe una regulación detallada que compete al Estado central (o, en países federales, puede ser competencia de los entes federativos, como los Estados en México o las provincias en Argentina). El sistema electoral, el modelo básico de organización política y administrativa, el estatuto de los ciudadanos (es decir, quiénes son sujetos de derechos) son casi siempre un marco jurídico que se impone con rigidez uniformista a los Gobiernos locales. La innovación en ocasiones puede encontrar fisuras en el marco legal o exigirá previamente plantear una modificación del mismo, a veces de carácter constitucional.
- Casos en que los Gobiernos locales pueden actuar, según su capacidad, en ámbitos escasamente regulados, como ocurre con frecuencia en las iniciativas económicas y culturales o la promoción de la participación y la vida asociativa. Es en este campo donde la alegalidad puede ser considerada una debilidad, pues no están previstos los medios y los procedimientos para actuar, pero también como una oportunidad, puesto que la experiencia demuestra que la imaginación social y la voluntad política pueden "inventarse" ámbitos de actuación exitosos.
- Casos en que existe una regulación que establece competencias compartidas o concurrentes entre el nivel local y los niveles superiores del Estado, como ocurre generalmente con el planeamiento, la gestión de las infraestructuras y grandes equipamientos, los medios de comunicación local, etc. En estos casos parece lógico que las funciones que se pueden ejercer mejor en la proximidad correspondan al Gobierno local, como: iniciativa planificadora y gestión de los planes, diseño de los proyectos que afectan directamente a la ciudad, control de ejecución de las obras, gestión de infraestructuras como puertos y aeropuertos, etc.

El Gobierno local tiene el privilegio de la proximidad y ha de seguir utilizando bien esta ventaja; esto es, estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas y la participación ciudadana en todos sus modos posibles deben caracterizar la gestión local, independientemente del tamaño y la población, del color político y de las urgencias urbanas.

El ámbito municipal es el lugar de "otra política", de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos, de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas, incluso individualizadas, de la población, de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas, de la reconstrucción o "invención" de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora.

En una época en la que la credibilidad o confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado y en los partidos políticos ha llegado a veces a mínimos y en la que las sociedades urbanas reivindican las identidades locales y regionales y el Gobierno de proximidad, parece tan necesario "reinventar" la gobernabilidad de proximidad como los mecanismos de participación de la ciudadanía.

Pero no hay que confundir Gobierno local y sociedad civil, al contrario, hay que reivindicar y desarrollar el municipalismo como "poder político", como una dimensión principal del estado de derecho, como institución representativa y con capacidad de ejercer funciones de gobierno de carácter ejecutivo, legislativo y judicial, con competencias decisorias e interlocutor ineludible de todos otros niveles políticos (estatales y supraestatales) en todo lo que pueda afectar al territorio y a la población del municipio.

La gestión democrática y la participación ciudadana sólo serán efectivas si los ciudadanos tienen ante sí unos poderes locales con capacidad de decidir o de incidir eficazmente ante otros poderes políticos, económicos o culturales, si tienen competencias legales y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito, es decir, si tienen autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del estado de derecho y medios para ejercerla.

Por lo tanto, se crea confusión cuando los Gobiernos locales quieren identificarse con la sociedad civil, que llevado al extremo supone abandono de responsabilidades. Y tampoco es admisible cuando se pretende otorgar al nivel local el carácter de organismos administrativos, pero no políticos, lo cual supone su consideración de entidades subordinadas en todas sus dimensiones a otros poderes del Estado.

Uno de los principales rasgos diferenciadores del Gobierno local es precisamente su dimensión participativa, y su identidad idónea para la innovación en proyectos y programas entre distintos agentes y con el liderazgo institucional que estimulen la democracia política, económica y social.

2. Introducción al Gobierno abierto

2.1. Los principios del Gobierno abierto

El concepto de gobierno abierto está en evolución. Una de sus últimas acepciones es la incorporación de la innovación política. Las instituciones políticas se transforman, como la manera de gobernar (gobernanza).

Se trata de recoger la demanda de una sociedad más empoderada, de una ciudadanía más formada, de responder a los retos humanos de todo tipo que afrontan las ciudades buscando nuevas respuestas de política (en la construcción de los consensos y los valores colectivos y compartidos) y de las políticas (en las acciones y programas para tener impacto social desde el consenso y los valores colectivos); nuevas respuestas en los contenidos y en las formas.

Gobierno abierto requiere una innovación que se refiere tanto al contenido de las políticas (nuevos contenidos y herramientas desde el ejercicio de la voluntad y la autonomía local), a la política y a la calidad democrática (como asignación colectiva de valores y al cómo gobernar, las formas).

El concepto de gobierno abierto amplio nació a finales de los años cincuenta en Estados Unidos. En un primer momento, fue un concepto nacido en el contexto del debate de una ley sobre accountability en Estados Unidos. En un segundo momento, se enriqueció con la idea de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Bajo el primer mandato del presidente Obama en 2009 es cuando el concepto evoluciona y se sustenta en tres pilares básicos: transparencia, colaboración y participación. En último término, el concepto de gobierno abierto se enriquece con la idea de innovación política y mediante el uso de las TIC.

Por transparencia se entiende la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía (*accountability*) y el acceso a la información municipal. Las administraciones públicas (locales y de otros ámbitos) deberían facilitar el acceso a la información pública para que la ciudadanía pueda llevar a cabo un control efectivo de la acción de Gobierno. Además, el acceso a los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración debería crear valor económico y social. En relación con la colaboración, se entiende que un Gobierno colaborativo facilita la implicación y el compromiso de la ciudadanía y demás agentes (públicos y privados) en el propio trabajo de la Administración. Esta colaboración es amplia y debería facilitar el trabajo conjunto dentro de la propia Administración y también en relación con otras administraciones. Finalmente, la participación tiene el objetivo de implicar activamente a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas para conseguir una mayor legiti-

Lectura complementaria

J. Subirats (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Barcelona: Catarata.

dad y eficiencia en las políticas públicas (ver apartado 2.1). Una implicación ciudadana activa que desemboca también en la cocreación y en la coproducción de políticas públicas. Entendemos por coproducción de políticas públicas la participación de la ciudadanía y de otros actores en las distintas fases de la elaboración de una política pública (definición del problema, diseño, implementación, evaluación, etc.). Cuando entendemos lo público como una dimensión que va más allá de lo institucional (Subirats, 2016). Como veremos más adelante, hay distintos instrumentos de participación: unos de tipo digital y otros presenciales.

Para resumir, el Gobierno abierto es una manera de gobernar más transparente, más cercana y más participativa, basada en la colaboración ciudadana. En la práctica, el Gobierno abierto se materializa en proyectos concretos, especialmente la apertura de datos públicos (*open data*) y la democracia digital. Para evitar el riesgo de uso instrumental del gobierno abierto, como elemento de marketing gubernamental, este es principalmente actitud de un equipo de gobierno dispuesto al papel activo de la ciudadanía y al de una sociedad participativa y comprometida.

En España, la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se aprobó en el 2013 con el objetivo de ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la actividad pública, así como establecer las obligaciones de buen Gobierno que deben cumplir los responsables públicos. La Ley se aplica a todas las Administraciones públicas y a todo el sector público estatal, así como a otras instituciones (como la Casa de Su Majestad el Rey, el Tribunal Constitucional, el Banco de España, el Congreso de los Diputados y el Senado). Los proyectos pioneros de *open government* en un ámbito autonómico son los del País Vasco (en especial, los proyectos Irekia y Open Data Euskadi).

En Cataluña, uno de los ejemplos de la apertura de los datos públicos es el proyecto Open Data BCN, el servicio de datos abiertos del Ayuntamiento de Barcelona. Este servicio ofrece los datos públicos que no están sometidos a restricciones legales (por ejemplo, el presupuesto, las subvenciones otorgadas, los contratos adjudicados, etc.). Gracias a esta apertura de datos, el Ayuntamiento de Barcelona cumplió por primera vez en el 2014 con todos los indicadores que fija Transparencia Internacional España.

Transparencia Internacional España es una organización que establece los criterios de transparencia de distintos ámbitos de Gobierno. En el caso del Gobierno local, el nivel de transparencia ante los ciudadanos y la sociedad por parte de los ayuntamientos se mide mediante el índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA), con ediciones en el 2008, 2009, 2010, 2012 y 2014. En la quinta edición del ITA (2014), se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores ayuntamientos de España por medio de un conjunto integrado de 80 indicadores. El ITA evalúa seis áreas de transparencia: a) información sobre la corporación municipal; b) relaciones con los ciudadanos y la sociedad; c)

transparencia económico-financiera; d) transparencia en las contrataciones y costes de los servicios; e) transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente y f) indicadores de la Ley de transparencia. Para cada Ayuntamiento, se aplica este conjunto de 80 indicadores y se obtiene una puntuación individual, configurando un *ranking* o clasificación del nivel de transparencia de los 110 ayuntamientos.

En principio, la apertura y publicación de los datos públicos no es solo un ejercicio de transparencia. También están pensadas para promover la colaboración del sector privado en la mejora del servicio público. La utilización de los datos públicos desde el sector privado permite igualmente la generación de nuevos servicios de valor añadido para la empresa y la ciudadanía. Además, el acceso a los datos públicos facilita construir una opinión más fundamentada de la actividad política por parte de la ciudadanía. No obstante, hay obstáculos en el acceso a estos datos, ya sea por desconocimiento de la existencia de estos datos, por la falta de uso de la tecnología o por la dificultad en la comprensión de los datos. En teoría, el fin del *digital gap* es solo una cuestión de tiempo. Sin embargo, la universalización de la educación digital o la capacidad de acceder a estos datos, entenderlos y utilizarlos para una mayor implicación y participación ciudadanas no es tan evidente.

En la apertura de datos y en su reutilización para crear valor social ciudadano, y en la creación de infraestructuras digitales para la participación ciudadana, hay un nuevo reto democrático que hay que acometer. Para evitar el monopolio de algunas corporaciones privadas en el uso de los datos o de los códigos de programación, el software libre permite una democratización en la creación de plataformas y de infraestructura digital. Se comparte, se aprende, se trabaja y se colabora conjuntamente. Se cocrean y se coproduce, se mejoran las plataformas digitales para la participación ciudadana.

2.2. La democracia digital

La democracia digital es un concepto que va más allá del voto electrónico. La democracia digital es una nueva manera de entender el rol de los ciudadanos en la toma de decisiones, el desarrollo y control de los procesos del Gobierno. Actualmente, las redes sociales, las tecnologías móviles y otros instrumentos de colaboración y participación como los blogs permiten, *a priori*, una implicación mucho más activa de la ciudadanía en la política y en la actividad gubernamental y parlamentaria. En efecto, Internet y las tecnologías de la información y la comunicación permiten la generación, la difusión y el acceso a la información en cantidades y velocidades hasta ahora desconocidas, abriendo posibilidades de desarrollar una nueva cultura participativa. Sin embargo, no se debe olvidar que Internet es solo una infraestructura y que es necesario cambiar la política para potenciar las oportunidades que ofrece la Red.

1) La participación a través de las TIC

Páginas web de interés

Páginas web:

Irekia: <http://www.irekia.euskadi.eus/es>

Open data Euskadi: <http://opendata.euskadi.eus/w79-home/es/>

Gobierno abierto del Ayuntamiento de Barcelona: <http://governobert.bcn.cat/>

Índice de transparencia de los ayuntamientos en España: <http://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>

La difusión de las TIC en el ámbito de la gestión local se puede explicar a partir de tres procesos diferenciados que incluyen la digitalización de información, el desarrollo de la Administración electrónica y la democracia electrónica. La aplicación de la Agenda 21, los planes de desarrollo urbano y el modelo de futuro de la ciudad han sido tres áreas temáticas donde más se ha trabajado el desarrollo de la participación en línea.

Algunas posibilidades que abren las TIC, y que los ayuntamientos deben considerar, son las siguientes.

- Acceso a la información municipal, consulta de documentos.
- Voto electrónico.
- Voto en línea.
- Consulta digital.
- Creación de debates públicos.
- Reserva de espacio para el consejo de vecinos.
- Recogida de quejas y sugerencias.
- Apertura de los consejos municipales a toda la ciudadanía.
- Comunicación con los políticos.

Webs recomendadas

Creación de infraestructuras digitales de participación ciudadana, como Madrid Decide, <https://decide.madrid.es> o Decidim Barcelona, <https://decidim.barcelona/>

2) Tejido asociativo y TIC

Desde principios de los años noventa, se han ido desarrollando movimientos sociales que se apoyan en Internet para su crecimiento y difusión. Estos movimientos se centran fundamentalmente en valores culturales, se organizan y se refuerzan por medio de la Red e impactan a todo el mundo a través de los medios de comunicación (por ejemplo, movimientos antiglobalización). Estas dinámicas también se reflejan a escala local. Las redes ciudadanas desarrolladas a partir de finales de los ochenta son uno de los fenómenos más interesantes de los últimos años. Tienen un papel esencial en la estructuración de las relaciones entre personas que antes estaban aisladas y generan un intercambio horizontal de gran valor social. Contribuyen también al fortalecimiento de la cohesión social por medio de la alfabetización y la entrada en la sociedad de la información, el fomento de la participación de las personas en la vida local y la difusión de nuevas prácticas productivas.

Las TIC permiten nuevas formas de militancia y facilitan el trabajo a distancia. Las entidades ciudadanas siguen siendo esenciales en la organización y expresión de la ciudadanía, pero para que puedan desempeñar un papel en la sociedad en red, se debe asegurar su funcionamiento democrático.

3) Los medios de comunicación locales

Gracias a las TIC, el espacio mediático se ha transformado en espacio público. Los medios de comunicación locales son instrumentos de relación y socialización que ayudan a la consolidación de identidades y a la creación de sentidos de pertenencia a una sociedad local común. Además, estos medios se

han desarrollado como expresión de las diferentes culturas urbanas, como un reflejo de la diversidad en la que crecen nuestras ciudades. Como tales, se han utilizado como plataformas locales de participación junto a los mecanismos tradicionales.

4) Los retos de la Administración local

A pesar de las grandes expectativas puestas en Internet y las TIC para el desarrollo de la democracia y la multitud de experiencias que existen en todo el mundo, todavía hay pocos ejemplos consolidados de participación ciudadana, cotidiana, permanente e interactiva. Las TIC ofrecen nuevas posibilidades, pero sus procesos de desarrollo y despliegue generan desigualdades y problemas que pueden hipotecar algunas de sus mejores oportunidades. Los gobiernos han de afrontar una serie de retos y ser conscientes de las limitaciones que hay para el uso de las TIC para la promoción de la participación ciudadana, por ejemplo, el acceso universal; la alfabetización digital; la capacidad de tratar información; la cultura política dominante; la cultura de trabajo en la Administración; la protección de las libertades individuales; la protección y confidencialidad de los datos y transacciones; la interconexión de ficheros y bases de datos; y la legislación vigente.

5) Tecnologías de la información y comunicación: instrumento para redes ciudadanas y solidarias

Las TIC a veces se nos presentan como un instrumento de la globalización financiera, incluso como una amenaza para el empleo y la actividad de los territorios locales, o como un mecanismo de control social y de reducción de las libertades públicas. Las redes sociales y las tecnologías de la información constituyen, por otro lado, un poderoso instrumento de expresión y combate político y propagandístico de movimientos sociales y actores políticos de distinto signo, desde la primavera árabe (2011-2013), hasta su uso por el extremismo ideológico con redes sociales alternativas (alt right), hasta su uso propagandístico desde el yihadismo. Sin embargo, también pueden servir para lo contrario: para que pequeñas y medianas empresas trabajen en red, para potenciar y proyectar al exterior territorios que parecían condenados o para impulsar redes ciudadanas locales y globales.

En primer lugar, se trata de evitar o reducir al mínimo la fractura o la exclusión digital en territorios locales y regionales:

- Puntos de acceso público a Internet, en barrios y municipios de bajo nivel económico y cultural, preferentemente situados en centros sociales o culturales (todo el mundo debe tener acceso a la Red a menos de 500 m, como en Brest, Francia).

- Programas locales de venta a bajo coste o a precio simbólico de ordenadores a todas las familias y de monitoreo para adultos (como por ejemplo, entre otros, Bolonia).
- Equipamiento de ordenadores en todas las escuelas y centros culturales o bibliotecas barriales.
- Creación de una intranet que conecte a toda la población de un barrio o comarca (como por ejemplo en Callús, provincia de Barcelona).
- Acceso de todos los territorios a la banda ancha, que debe considerarse un servicio de interés general, independiente de la rentabilidad económica de la red (es indispensable para usos no mercantiles como el funcionamiento de redes ciudadanas, acceso a la información y documentación, etc.).

Los gobiernos locales desempeñan un papel esencial en la democratización de las TIC. Las iniciativas citadas corresponden casi siempre a estos gobiernos o a organizaciones no gubernamentales.

Un segundo campo de actuación, propio de los gobiernos locales, es la reconversión de sus modos de gestión y de relación con la ciudadanía mediante la informatización de sus servicios. Se trata de facilitar la relación individual o colectiva con todos los ciudadanos, desde el teléfono a Internet, que se complementan, para informar, recibir quejas o demandas o sugerencias, dar respuestas, etc. La participación ciudadana puede enriquecerse mucho por medio de esta comunicación. Asimismo, la "Internet ciudadana" conducirá a un replanteamiento de la organización municipal y de sus servicios para adaptarse a nuevas demandas, más específicas de los distintos públicos.

Ejemplo

Un ejemplo es la estrategia en línea del Gobierno autonómico de la Generalitat de Cataluña, C3Cat (2005-2011). Se trata de un nuevo modelo de gobierno electrónico basado en un enfoque centrado en la atención ciudadana. Más información en el «Estudio de caso: el gobierno electrónico centrado en la atención ciudadana en Cataluña», parte integrante de este material.

Por último, cabe citar la importante contribución que desarrollan las ONG en la creación y el funcionamiento de redes ciudadanas en áreas ocupadas por poblaciones con dificultades para crear tejido social y para hacerse escuchar por las instituciones. Los ejemplos de esto son muy numerosos. Por ejemplo, la creación de diarios en línea en favelas (Riofavela), la participación en televisiones y radios comunitarias (Ravalnet o Boca Ràdio en el Carmel, en Barcelona), el asociacionismo en red de mujeres inmigrantes (por ejemplo, Axecyberfemmes en Belleville, París) o las clases a niños de origen inmigrante (asociación Cracboumhue, en París), el programa Cyberpobobolong para la promoción de los productores de la economía informal (asociación Enda, en Dakar), etc. Se trata del uso de las TIC al servicio de las redes ciudadanas.

La importancia global adquirida por las redes ciudadanas se manifiesta hoy también en el plano directamente político. El movimiento "antiglobalización" (por "otra globalización", para ser más exactos) existe hoy gracias a las TIC. Si en los años sesenta los movimientos contra la guerra de Vietnam tardaron años en construir un sistema de coordinación y siempre funcionó de manera muy limitada, en el año 2003 la respuesta local coordinada globalmente en la guerra de Irak se ha construido en días. Igualmente, las TIC han sido indispensables en la articulación del 15-M u otros movimientos como *Occupy Wall Street*.

2.3. *Open data*, los datos de todos

2.3.1. ¿Qué es *open data*?

"Los datos son el nuevo petróleo". Con esta frase de Neelie Kroes, comisaria de la Agenda Digital Europea, comienzan un buen número de las intervenciones que se realizan hoy en día para hablar de *open data* o de cualquiera de los nuevos negocios basados en datos. Se ha hablado mucho de datos hasta el momento, pero no hay que perder de vista una cuestión que no ha quedado tan clara, y es que los datos tienen dueño. Entonces, si se sigue el razonamiento lógico, si los datos tienen dueño, el nuevo petróleo debe tener dueño también.

Así es, los datos son de sus propietarios y ese factor es un limitante para la democratización del conocimiento y el acceso universal a la información. Sin embargo, hay un número importante de datos cuyo dueño son los gobiernos y las Administraciones públicas, y ese conjunto de datos puesto a disposición de todo el mundo en formatos que permitan su reutilización se conoce como *open data* o datos abiertos, que es la base necesaria de «gobierno abierto». Este factor resulta fundamental para entender la importancia de la información del sector público y su papel central en la nueva sociedad del conocimiento. La sociedad del conocimiento puede darse sin *open data*, pero la difusión universal y gratuita del conocimiento difícilmente puede darse sin datos públicos o abiertos.

En este contexto, *open data* es una iniciativa a nivel global que persigue que los datos y la información, especialmente la que poseen las Administraciones públicas, estén disponibles para el conjunto de los ciudadanos. La publicación de la información se realiza además de manera abierta y reutilizable, de modo que tanto ciudadanos como empresas puedan utilizarla para su consulta, para enriquecerla con nuevos datos o para generar aplicaciones y servicios con ella.

Referencia bibliográfica

J. Borja, sobre la base del texto *Technologies de l'information et de la communication: mobiliser les outils au service des solidarités* de Valerie Peugeot (VECAM, Francia).

Referencia bibliográfica

E. Anduiza (coord.) (2009). *Internet, participació, mobilització: la implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Referencia bibliográfica

N. Kroes (2012). "Digital Agenda and Open Data". http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-149_en.htm [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

A partir de esta definición, el movimiento de apertura de los datos por parte de las Administraciones públicas surge de manera generalizada a través del memorando de Barack Obama de 2009 en el que se inician las políticas de transparencia y gobierno abierto en Estados Unidos, ya mencionadas anteriormente. En ese 2009 surge el portal de datos abiertos de Estados Unidos y le sigue rápidamente el de Reino Unido.

Las iniciativas *open data* se popularizan y la iniciativa CTIC muestra la existencia de 289 catálogos (a 17 de julio de 2015) de datos a nivel mundial, cifra que realmente se queda corta respecto a la realidad por la imposibilidad de abarcar todas las iniciativas locales.

En España, por poner un ejemplo, destacan la iniciativa nacional, las iniciativas de Aragón o Euskadi y, a nivel local, la iniciativa de Zaragoza.

Enlaces de interés

datos.gob.es: <http://datos.gob.es/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Aragón Open Data: <http://opendata.aragon.es/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Open Data Euskadi: <http://opendata.euskadi.eus/w79-home/es> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Datos abiertos Zaragoza: <http://www.zaragoza.es/ciudad/risp/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Desde el punto de vista legal, en Europa la base que sustenta estas políticas es la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público modificada por el Consejo de la Unión Europea el 15 de abril de 2013. Como se observa, la norma es bastante anterior al memorando de Obama, pero la verdadera tracción para las iniciativas *open data* llegó con el citado memorando.

2.3.2. Acceso a la información pública

El anterior subapartado muestra de una manera general y teórica lo que las iniciativas de datos abiertos promueven; sin embargo, la realidad no siempre es tan idílica. Si en un primer momento se decía que los datos son el nuevo petróleo, entre los profesionales de los datos y usuarios de internet que manejan datos lo que se dice es que "los datos son el nuevo carbón" porque son "abundantes, sucios y difíciles tratar". Esta anécdota es representativa del gran trabajo que queda por delante en las iniciativas de datos abiertos para hacer que la información, los datos, sean materias primas realmente útiles.

Por el propio devenir de los gobiernos y las administraciones, instituciones con cientos de años no siempre proclives a la transparencia, el estado de la información en muchos casos no es el deseable para formar parte de las iniciativas de datos abiertos. Las Administraciones públicas han ido recogiendo

Referencia bibliográfica

B. Obama (2009). "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies; Transparency and Open Government". https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Enlace de interés

CTIC (2015). "Public Dataset Catalogs". <http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Directiva 2003/98/CE

Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:ES:HTML> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

una ingente cantidad de datos a lo largo de la historia pero en gran parte esa información se encuentra en papel, digitalizada en formato PDF o en sistemas de información que no están pensados para que la información sea pública.

Visto esto, se entiende que las iniciativas *open data* se encuentren en un estadio inicial de madurez. Hasta el momento se han abierto numerosos portales que contienen la información que se ha podido publicar. Sin embargo, de cara al futuro esto debe avanzar hacia una situación en la que toda la información se encuentre dentro de repositorios *open data* para su utilización, con lo que se convierta *open data* en una capa más de los sistemas administrativos pensada para prestar servicios basados en datos propios o de terceros. En este ámbito que está por venir, los datos deben servir para proveer nuevos servicios, por ejemplo, cuadros de mando de control sobre la actividad (*business intelligence*), recomendadores de contenido, servicios hiperpersonalizados para cada uno de los diferentes usuarios, etc.

En este punto es importante introducir dos conceptos. El primero es el de **publicación por defecto**. Para que *open data* tenga éxito se debe publicar la información por defecto, es decir, que cualquier información que sea almacenada por una base de datos dentro de un Gobierno automáticamente debería ser pública. La publicación por defecto es un elemento central porque diseñar pensando en los datos y no en los procesos internos de la Administración es lo que puede conseguir la auténtica interoperabilidad de los sistemas. Por tanto, los sistemas de los gobiernos deben transformarse para que la información que usen provenga de *open data* y no sea información capturada *ad hoc* para cada proceso.

El segundo concepto importante que hay que introducir es que la información ha de ser **legible por máquinas**. Es decir, para que la información se pueda tratar de manera masiva los datos deben poder ser manipulados por programas informáticos y para ello hay que establecer unas determinadas condiciones de interoperabilidad y de consensos semánticos que permitan el correcto procesamiento de la información. Hasta la actualidad la información se ha suministrado pensando que hay un humano que la va a leer en una pantalla o en un informe, pero esto ya no vale para *open data* y hay que establecer protocolos para que las máquinas sean capaces de entender los datos.

A partir de ahí, es interesante seguir buenas prácticas en la publicación de la información para garantizar su capacidad de reutilización:

- **Unicidad del dato:** El dato debe ser único. Esto implica que las copias de información no son deseables, ya que se quedan obsoletas y pueden inducir a errores por confusión con las versiones. El dato único supone que siempre se sabrá dónde consultar la información.
- **Acceso en tiempo real a la información:** La información hay que proveerla en tiempo real, ya que esto maximiza su valor. Un dato de hace meses puede haber perdido gran parte de su valor aunque su calidad sea máxima.
- **URI únicas y persistentes:** Los datos tienen que encontrarse en un lugar fijo. Cada conjunto de datos posee una dirección igual que cada vivienda posee una dirección en un plano. En internet esas direcciones se llaman URI o IRI y deben permanecer fijas, de modo que cuando se publica un dato debe publicarse en su correspondiente dirección, que pasa a formar parte del ADN del propio dato.
- **Licencias abiertas:** Deben existir licencias que permitan la reutilización de los conjuntos de datos. De nada sirve el esfuerzo de publicación si finalmente estos conjuntos de datos se licenciaran bajo *copyright*. Las iniciativas *open data* promueven las licencias abiertas, cuyo estándar internacional es la licencia Creative Commons 4.0 con reconocimiento al creador de los datos

Enlaces de interés

Identificador de Recursos Uniforme: https://es.wikipedia.org/wiki/Identificador_de_recursos_uniforme [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Licencia Creative Commons 4.0: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].



Fuente: Aragón Open Data.

2.3.3. Consideraciones legales

Desde el punto de vista legal, el mundo de la explotación de los datos en general y el de los datos abiertos en particular se encuentra en un momento especialmente interesante, ya que la disciplina de *open data* es nueva y la legislación existente se está adaptando a las nuevas herramientas tecnológicas recién surgidas.

Los elementos de debate provienen fundamentalmente del choque entre dos cuerpos jurídicos que hasta cierto punto están enfrentados y que están comenzando a engranarse: la protección de datos (de carácter personal) frente a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública.

Por un lado, la regulación de la protección de los datos de carácter personal se asienta en la Directiva 95/46/EC del Parlamento Europeo y del Consejo y en el ámbito español en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Por otro lado, la normativa sobre acceso a la información pública y su reutilización tiene su base a nivel europeo en la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público modificada por el Consejo de la Unión Europea el 15 de abril de 2013, que al ámbito español fue trasladada mediante la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y a la que se le ha sumado la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El punto mayor de conflicto entre la normativa es la determinación de qué es un dato de carácter personal y, gracias a ello, saber cuándo una Administración puede publicar ese dato. Para clarificar esta situación, la Agencia Española de Protección de Datos y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han emitido un criterio interpretativo¹ conjunto en el que siguiendo lo establecido en la ley de protección de datos, que en muchos casos deriva directamente de derechos constitucionales, se considera que tienen la máxima protección:

- 1) Datos reveladores de la ideología, afiliación sindical, religión y creencias.
- 2) Datos de carácter personal que hagan referencia al origen racial, a la salud y a la vida sexual.
- 3) Datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas.

⁽¹⁾ Agencia Española de Protección de Datos y Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2015): Criterio Interpretativo, Asunto: Aplicación de los límites al derecho de acceso a la información.

Para el resto de los datos que puedan contener información de carácter personal se habrá de seguir el criterio de ponderación que establece la legislación de acceso a la información pública. Esto quiere decir que, para el resto de los datos no incluidos en la lista anterior, en cada conjunto de datos que contuviera cuestiones relativas a datos de carácter personal debe ser valorada su publicación. A este respecto, una buena práctica es la elaboración de informes jurídicos ponderando el beneficio de la publicación de la información frente al posible perjuicio que se pudiera causar a las personas que presentan algún dato de carácter personal.

Como ejemplo se podría mencionar el "Informe sobre la publicación en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón de datos referidos a los arrendamientos urbanos y a las prestaciones de la PAC", de Muñoz (2015), que valora beneficios y perjuicios de la publicación de algunos datos provenientes de bases de datos de la Administración.

Estas consideraciones en cada país tienen un tratamiento diferente y, de hecho, cada país marca unos límites distintos para la protección de datos de carácter personal. Como se ha comentado, este es un debate abierto; como ejemplo de ello, el 9 de junio de 2015 recogía la agencia Reuters las siguientes declaraciones de la canciller alemana Angela Merkel:

"Los alemanes necesitan superar su tradicional miedo a la recogida masiva de datos personales por las empresas, en su lugar deberían abrazar las oportunidades que ofrecen o el riesgo de quedar marginados en una economía global".

A. Merkel (2015). Merkel urges Germans to put aside fear of big data (traducción propia). Reuters. [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Debate político aparte, es interesante ver cómo a nivel europeo se comienzan a establecer bases jurídicas alrededor de este conflicto entre acceso y privacidad. En este sentido, el grupo de trabajo de protección de datos de la Unión Europea, el 5 de junio de 2013, emitió su "Opinion 06/2013 on open data and public sector information (PSI) reuse". En ella se puede observar igualmente que es necesario llegar a un entendimiento entre aquellos datos que no pueden mostrarse bajo ningún concepto y aquellos otros que aportan valor sin dañar la integridad de los sujetos. Algunas de las conclusiones más importantes al respecto son las siguientes:

- La protección de datos desde el diseño y por defecto. Lo que viene a proponer que es necesario pensar en el contenido de las bases de datos desde su diseño para evitar problemas *a posteriori*.
- Realizar valoraciones respecto al impacto de la publicación de los datos en cuestión de datos de carácter personal y de reutilización de la información.
- Valorar los riesgos de reidentificación de los sujetos en datos anonimizados.
- Identificar las medidas adecuadas para minimizar riesgos en materia técnica, legal y organizacional.
- Incluir en las licencias cláusulas de salvaguarda sobre datos con carácter personal.

Como se observa, el debate en torno a este tema es apasionante y se están sentando en estos años las bases del tratamiento de los datos. No hay que olvidar que la diferencia entre ahora y hace unos años es que en la actualidad las grandes cantidades de datos permiten reidentificar a sujetos a través de la conexión existente entre toda la información. Anteriormente por anonimización se entendía simplemente el poner t́pex sobre los datos conflictivos; hoy en día esto ha cambiado y la interrelación entre la información permite

Referencia bibliográfica

J. F. Muñoz Soros (2015). "Informe sobre la publicación en el portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón de datos referidos a los arrendamientos urbanos y a las prestaciones de la PAC". Para Aragón Open Data. http://opendata.aragon.es/public/documentos/20150518_Infome_PAC_y_fianzas_arrendamientos.pdf [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Referencia bibliográfica

"Data Protection Working Party, Article 29. Opinion 06/2013 on open data and public sector information (PSI) reuse". http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

reconstruir perfiles personales con relativamente pocos tipos de datos relacionados. Todo ello conduce a un gran reto para definir legalmente los límites de aquello que es posible realizar a nivel técnico.

2.3.4. Calidad de los datos

Ya se ha comentado anteriormente que los datos deben aumentar de calidad para que realmente sean útiles y las iniciativas *open data* lleguen a modificar la relación de los ciudadanos con la información. Un elemento que siempre hay que tener en cuenta es el formato en el que se ofrece la información.

La calidad de la información según su formato se ha dividido en cinco categorías, establecidas por el creador de la web, Tim Berners Lee. Esta categorización se realiza según dos variables fundamentales, la propiedad del formato y la interoperabilidad del mismo, según se explica a continuación:

- **1 estrella:** El dato se publica en la web pero no es interoperable y puede ser propietario. El ejemplo paradigmático es un PDF subido a la web. Esto no se considera *open data* dentro de la mayoría de las iniciativas, ya que son formatos que no se pueden reutilizar.
- **2 estrellas:** En este caso la información es reutilizable pero el formato es propietario. Ejemplos de estos formatos serían XLS y SHP, que contienen información reutilizable pero son propietarios: el primero es de Microsoft para hojas de cálculo y el segundo de Esri para información cartográfica.
- **3 estrellas:** El dato es interoperable y además no es propietario. Un ejemplo de este tipo de formatos sería CSV, que está formado por texto plano separado por comas y puede ser entendido por cualquier tipo de software.
- **4 estrellas:** La información está estructurada. Un ejemplo de este formato sería RDF. RDF es un formato en el que la información está definida de manera explícita mediante propiedades y atributos que permiten, por ejemplo, establecer relaciones de jerarquía o de temporalidad dentro de la propia información.
- **5 estrellas:** La información está enlazada con el resto del mundo. Serían datos denominados *linked data*; su característica fundamental es que respetan vocabularios a nivel internacional de manera que un tema determinado se denomina igual en cualquier sitio del mundo y una máquina puede entender en diferentes lugares del planeta que se está hablando de ese mismo tema.



Is your data 5 stars? Fuente: W3C. [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Enlace de interés

T. Berners-Lee (2006). "Linked data". <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Esta caracterización de la información en función de los formatos en los que esta se presenta resulta útil para identificar el grado de madurez de las iniciativas de datos abiertos, pero hay otras cuestiones que hemos de abordar a la hora de garantizar la calidad de los datos.

Posiblemente uno de los elementos más importantes que se debe tener en cuenta sea la metainformación que acompaña a los propios datos. **Metainformación** es la información que se añade a los conjuntos de datos para que sea posible trabajar con ellos.

Dentro de las iniciativas *open data* y de manera muy especial dentro del ámbito europeo el estándar con el que se está trabajando la metainformación es DCAT.

DCAT es un vocabulario que identifica los metadatos que hay que añadir a cada conjunto de datos publicado. Gracias a DCAT se especifica cómo ha de denominarse un conjunto de datos, cómo indicar el idioma en el que está escrito o cómo indicar la licencia que permite la reutilización del dato. Esta capa de información permite homogeneizar a nivel internacional la catalogación de los conjuntos de datos abiertos existentes y es una pieza importante para permitir la interoperabilidad de los catálogos de los conjuntos de datos.

Referencia bibliográfica

C. Iglesias (2014). *Guía técnica para la interoperabilidad de Catálogos de Datos. Aplicación del estándar DCAT, la NTI de Reutilización de Recursos de Información y otras buenas prácticas*. http://opendata.aragon.es/public/documentos/Guia_Tecnica_v1.02.pdf [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

2.3.5. Segmentación de usuarios

Finalmente, hay que explicar que *open data* tiene un usuario final que se debe tener muy en cuenta y al que hay que esforzarse por llegar. Dada la juventud de la iniciativa, los portales de datos abiertos no han conseguido identificar las diferencias entre usuarios y esto ha sido un problema para el propio uso de los datos. Las iniciativas más avanzadas empiezan a plantearse la segmentación de usuarios como un elemento más asociado al éxito de las propias iniciativas. Esto es muy importante porque las políticas de datos abiertos todavía no han conseguido una tracción suficiente en comparación con el potencial que poseen, y esto tiene que ver con la inespecificidad con la que muchos proyectos se han planteado de cara a los usuarios.

A la hora de atender a distintos tipos de público de los datos abiertos se pueden considerar tres categorías principales:

- **Ciudadanos.** En primer lugar se encontrarían los ciudadanos en general, que no tienen ningún tipo de habilidad especial en el tratamiento de la

Enlace de interés

W3C: DCAT - Data Catalog Vocabulary <http://www.w3.org/TR/vocab-dcat/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Lectura recomendada

Sobre la segmentación de usuarios podéis consultar la siguiente obra:

J. M. Subero Munilla (2014). *Gobierno Abierto y Open Data. Nuevos servicios Open Data. La experiencia de Aragón Open Data*. Número monográfico especial de la *Revista Actualidad Administrativa*. Editorial La Ley.

información y que simplemente demandan información para ser utilizada de manera muy local.

- **Infomediarios.** En segundo lugar se encuentran los infomediarios, que son aquellos profesionales que viven del tratamiento de la información y entre los que se encuentran, entre otros, periodistas de datos, investigadores, científicos de datos, estadísticos y empresas que transforman y comercializan la información.
- **Desarrolladores informáticos.** Finalmente se encuentran los desarrolladores informáticos, que aunque se podrían englobar dentro del grupo de los infomediarios presentan algunas características por las que conviene ubicarlos en un grupo independiente.

Esta segmentación en tres tipos de usuarios permite identificar los objetivos y las necesidades de cada uno de ellos de manera independiente para ofrecer productos de datos abiertos coherentes con esas necesidades. En primer lugar, los ciudadanos en general no poseen habilidades especiales en el tratamiento de los datos y lo que exigen es información clara y fácil de entender. Esto choca con algunos de los principios de *open data* que se han comentado anteriormente, como son los formatos entendibles por máquinas o la información enlazada a nivel global; por tanto, una primera cuestión que tener en cuenta es que la teoría, ideada por expertos en tecnología, muchas veces choca con el interés real de las personas.

Para solucionar esta contradicción, la principal estrategia pasa por realizar webs basadas en la usabilidad en las que un ciudadano sin un interés real en poner en valor los datos pueda desenvolverse sin demasiadas complicaciones. En este campo entran en juego estrategias de visualización de la información (*dataviz*) que lo que intentan es ponérselo fácil a los usuarios finales, tomando un conjunto de datos que en principio no es entendible por el público y transformándolo en algo intuitivo y por el que resulta fácil navegar.

En este punto se puede poner como ejemplo la web de presupuestos del Gobierno de Aragón, que muestra de un rápido vistazo la distribución de sus gastos e ingresos, tal y como se puede ver en la figura.

Presupuesto del Gobierno de Aragón



Fuente: Aragón Open Data. [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Esta estrategia está muy relacionada con aquellas que tienen que ver con la transparencia de las organizaciones, pues no hay que perder de vista que los datos necesarios para mejorar la transparencia de las Administraciones públicas y para ejercer un control de los gobiernos deberían provenir de datos abiertos. Por tanto, en la forma de relacionarse los ciudadanos en general con los datos abiertos hay que estar muy atento a crear webs amigables y a explicar los conceptos de manera adecuada.

En segundo lugar, los infomediarios son usuarios que ya disponen de una serie de herramientas para acceder a la información y tratarla. En general, los infomediarios buscan información de calidad y para ellos el contenido de los datos es fundamental. Una buena fuente de datos puede dar lugar a noticias o artículos científicos de interés y, por tanto, en este caso, lo que hay que promover es la información de calidad.

Dentro de este grupo de usuarios es interesante destacar la existencia de empresas cuyo negocio está en la manipulación de la información y la venta de productos de valor añadido.

Un ejemplo de este tipo de empresas podría ser Euroalert, que se dedica a recopilar información sobre contratación en el sector público y eso le permite ofrecer servicios basados en esa información, como alertas sobre publicación de contratos o informes sobre la situación de la contratación pública.

Finalmente, estaría el grupo de los desarrolladores informáticos. Este tipo de usuarios podrían englobarse dentro de los infomediarios, pero parece adecuado sacarlos fuera porque tienen algunas características diferenciales que se deben tener en cuenta. Fundamentalmente son usuarios con conocimientos informáticos avanzados y que, además de contenido de interés, requieren acceso a la información que permita la automatización de los procesos. Se puede decir que los desarrolladores informáticos siempre requieren herramientas informáticas que a veces los infomediarios no necesitan.

Enlace de interés

Euroalert: Concursos públicos y subvenciones para PY-ME. <http://euroalert.net/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

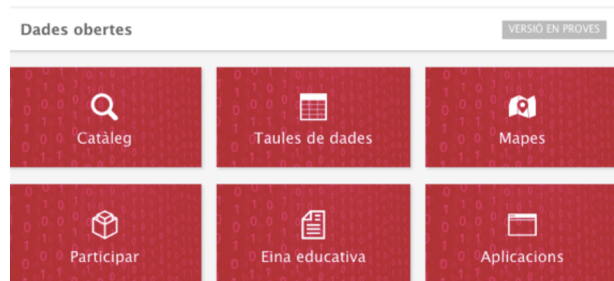
En este sentido, los desarrolladores fundamentalmente buscan la existencia de interfaces de programación de aplicaciones, generalmente conocidas como API. Estas herramientas permiten hacer preguntas a los conjuntos de datos a través de parámetros y con ello se consigue un acceso directo a los datos. Otros métodos habituales de consulta a los datos abiertos por parte del desarrollador informático son puntos de consulta SPARQL o servicios web de consulta de datos.

La aplicación de estas herramientas permite crear aplicaciones para móviles o para el ordenador. Esto es posible porque a través de las API se pueden obtener únicamente los datos que se necesitan; así, se puede descargar un único dato del total de los que se disponen. Por tanto, se pueden refrescar en una aplicación únicamente los datos que han cambiado y es posible ahorrarse el descargar la base de datos entera, con el consiguiente ahorro de tarifa de datos para el usuario final, y a partir de ahí buscar el dato que interesa. Este problema está resuelto a través de las API de consulta.

El uso de API permite la aparición de aplicaciones web como visual aragopedia, que permite ver información de los diferentes municipios de una región como Aragón, o aplicaciones para móvil como ebolets, que facilita la búsqueda de setas en el monte, basadas en la utilización de datos públicos.

API del Área Metropolitana de Barcelona

En el caso del Área Metropolitana de Barcelona se ha optado por construir API de todas las aplicaciones del portal, de tal modo que se puede consumir todo mediante servicios en línea.



Los principales retos son los siguientes:

- Interiorizar que los datos son de los ciudadanos y que el único límite está en abrir información que desproteja sus derechos.
- En muchos casos los datos están ubicados en sistemas de información antiguos, como se ha mencionado, que no permiten la construcción de API/webservices para abrirlos y facilitar datos de manera automática. Un reto importante es llegar a soluciones que permitan construir apps a desarrolladores de forma autónoma.
- Otro reto importante es ser capaces de priorizar los cambios tecnológicos que faciliten la construcción de API, de acuerdo con la voluntad ciudadana para abrir primero los datos que tienen más demanda.

La producción de información, el almacenamiento, su control y la reutilización estarán en el corazón del futuro de la ciudad del mañana. La ciudad del mañana se llama inteligente y colaborativa para que sea más productiva y democrática.

Enlaces de interés

Visual Aragopedia: <http://visual-aragopedia.visualizados.com/> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

ebolets: <http://www.ebolets.com/es/index.html> [Fecha de consulta: 17 de julio de 2015].

Proyecto Snapi-Open Data

Si nuestro objetivo es que los usuarios, de diferentes perfiles, se muevan ágilmente entre *datasets*, es imprescindible fomentar programas de formación que permitan adquirir habilidades en este campo al conjunto de los actores interesados.

Un ejemplo, aunque modesto pero interesante, es el proyecto Snapi-Open Data, impulsado por Ctilab y AMB, basado en formar a los alumnos en horario escolar en la gestión de datos.

La formación desde la escuela en la gestión de los datos y la programación permitirá que las nuevas generaciones estén formadas en el conocimiento y el trato con grandes cantidades de datos, abriendo los *dataset* de AMB en un entorno de trabajo.

El entorno Snapi es una herramienta educativa que creó el MIT y Stanford, con el que está colorando el Ctilab.

Mapa de densidades de población de los municipios metropolitanos



Fuente: Población en Barcelona

3. La participación ciudadana

En el último apartado, hemos analizado las posibilidades que da la apertura de datos al acceso a la información, a la rendición de cuentas, a la reutilización de datos y en la creación de valor ciudadano.

Los datos y la información convertidos en conocimiento son una herramienta empoderadora de la ciudadanía. Abre nuevas posibilidades de participación, y un valor añadido hacia fórmulas de colaboración y coproducción de políticas públicas en las distintas fases de su elaboración.

Si en el modelo burocrático y gerencial de gestión pública, la elaboración de las políticas públicas es más exclusiva de la Administración pública, en la actual etapa de participación política desde una ciudadanía empoderada por el acceso a los datos abiertos, y a una información que se transforma en conocimiento, nos abre la posibilidad de gobiernos abiertos y de innovación política.

Las prioridades de la agenda política local no están marcadas únicamente por los representantes electos –sin olvidar la legitimidad democrática y el papel agregador de demandas ciudadanas de la democracia representativa– sino que, desde la deliberación, la ciudadanía mediante medios tecnológicos y plataformas, o bien de presupuestos participativos, entre otros, puede sugerir temas y prioridades de inversión.

Supone un reto para el gobierno local y sus trabajadores públicos, puesto que transforma su propia organización, sus procedimientos y sus resultados.

La innovación resultante tiene como objetivo mejorar la calidad democrática y el buen gobierno. Y desde el ideal normativo, fortalecer el derecho a la ciudad.

Por último, los datos abiertos empoderan a la ciudadanía y pueden permitir una participación más eficaz. El binomio que mejora la democracia: el círculo virtuoso de un gobierno local con voluntad colaborativa y de una ciudadanía comprometida.

3.1. 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, ¿los vecinos de un barrio son los únicos interlocutores? ¿Quién los representa? ¿Los ancianos, los niños, las minorías marginales, etc. pueden hacer llegar su voz? ¿Y otros ciudadanos, los que van al barrio a trabajar, a comprar, a divertirse, los que pasan por ahí, los que querían ir ahí a vivir, los 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, se debe entender la participación en el proceso de elaboración de los programas, planes y proyectos y también a la hora de hacer el seguimiento de la ejecución y en la gestión. Sin embargo, resulta en cambio más discutible que se haga intervenir la participación (entendida como vinculadora) en el momento formal de la decisión, tanto por razones de eficacia como de legitimidad.

3) **¿En qué se debe participar?** ¿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 que todas las materias que afectan al interés general sean susceptibles de la participación y la coproducción. Existen distintas experiencias de procesos participativos con las herramientas y recursos humanos técnicos incorporadas en Europa y en Latinoamérica. 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 en 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 se ha considerado tradicionalmente no posible o no adecuada, como en la elaboración de los presupuestos, pero la experiencia reciente de los presupuestos participativos lo ha desmentido. En principio no parece aceptable excluir materias *a priori* 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 se puedan generar 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 tan 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 se deben defender, 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 hoy toda la sociedad catalana es más o menos urbana, 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 el 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 los ciudadanos en tanto que sujetos de derechos. La participación de la ciudadanía no solo es necesaria para que se puedan expresar 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 y una salida justa a la crisis. Las elecciones de mayo de 2015 ocasionaron la irrupción en las principales ciudades españolas de nuevas alcaldías y gobiernos locales, que encabezaban movimientos sociales urbanos, como la Plataforma Antidesahucios (PAH). Una «nueva política» que hacía de la participación ciudadana en el hacer conjunto de la ciudad su

Referencia bibliográfica

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

estándar. 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 los ciudadanos representados por las instituciones del territorio o afectados por sus políticas, que actúan de manera colectiva o a título individual. Por tanto, no basta con conocer conceptualmente cualquiera de los mecanismos o formas participativas, 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 de democratización de la gestión pública importantes, pero todos son susceptibles de ser usados 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 movilizados, 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 serial 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 previa 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 de la democracia representativa seguirá de to-

dos modos. Mientras 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) hacen 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, o las juntas de defensa de consumidores y usuarios, o 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 los ciudadanos en la orientación de las políticas 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, 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 los síndicos o defensores del ciudadano y sobre los mediadores y jueces de conciliación y arbitraje como procedimientos para acercar la democracia representativa o delegativa de los colectivos sociales y de los ciudadanos individuales.

3.2. 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 ha podido crear, como:

- 1) Reglamentos de participación ciudadana.
- 2) Oficinas de información, radio 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, consejo de bienestar social, consejo 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 (ciudadanos elegidos 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 de los ciudadanos individuales. 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) Los instrumentos de la democracia directa y participación individualizada son aquellos instrumentos y procedimientos participativos que se dirigen directamente a los ciudadanos, 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 e 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 *ombdusman* no son estrictamente instrumentos de participación, sino de resolución de conflictos entre los ciudadanos 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.

Referencia bibliográfica

Este apartado procede del informe presentado por Jordi Borja en el Congreso de Municipios de Cataluña (2001).

Referencia bibliográfica

J. Font; C. Galais (2009). *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Bibliografía

Anduiza, E. (coord.) (2009). *Internet, participació, mobilització: la implicació política de la ciutadania en un nou entorn comunicatiu*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Borja, J. sobre la base del text *Technologies de l'information et de la communication: mobiliser les outils au service des solidarités* de Valerie Peugeot (VECAM, Francia).

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

Font, J.; Galais, C. (2009). *Experiències de democràcia participativa local a Catalunya: un mapa analític*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

