GUÍA PRÁCTICA PARA ABRIR GOBIERNOS

MANUAL DE "OPEN GOVERNMENT" PARA GOBERNANTES Y CIUDADANOS

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET

GOBERNA
AMÉRICA LATINA
ESCUELA DE POLÍTICA Y ALTO GOBIERNO

GUÍA PRÁCTICA PARA ABRIR GOBIERNOS

MANUAL DE "OPEN GOVERNMENT" PARA GOBERNANTES Y CIUDADANOS

GOBERNA
AMÉRICA LATINA
ESCUELA DE POLÍTICA Y ALTO GOBIERNO

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 5

PRÓLOGO 7

INTRODUCCIÓN
Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es), Mila Gascó 9

CAPÍTULO 1
El gobierno abierto en el ciclo de las políticas públicas (Modelo LUDO), Alberto Ortiz de Zárate 23

CAPÍTULO 2
Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos, Rafa Rubio 41

CAPÍTULO 3
Diseño de una iniciativa de apertura de datos públicos, Alberto Ortiz de Zárate 67

CAPÍTULO 4
Participación: ¿Dónde está el ciudadano?, César Calderón 103

CAPÍTULO 5
Participación interna: nuevas formas de gestión que dan protagonismo a las personas que trabajan en las Administraciones, Mila Gascó 117

CAPÍTULO 6
Tecnología y gobierno abierto, Pablo Díaz Cruz 131

ANEXO
Los autores 157

PRESENTACIÓN

Internet y las TIC han llegado para quedarse, y una de las externalidades positivas que están produciendo en las agendas de los gobiernos de todo el mundo es una tendencia creciente hacia una teórica armonización de las mismas.

Si hace escasos tres años conceptos como "transparencia", "participación", "rendición de cuentas", "open data" o "Gobierno Abierto" eran principios ajenos a las prioridades gubernamentales, hoy comienzan a formar parte de un nuevo corpus doctrinal que recorre los principios rectores y las legislaciones de los gobiernos de todo el mundo.

Tanto el mundo del derecho como el de la teoría política en español, desde la publicación en 2010 de "Open Government-Gobierno Abierto" (Algón Editores), primer compendio sobre estas cuestiones, han producido ya una variada literatura teórica sobre este nuevo paradigma, recorriendo los efectos teóricos de su aplicación en distintos estamentos gubernamentales, desde el ejecutivo hasta el legislativo, con tímidos esbozos en el judicial.

Pero hasta ahora ninguno de esos textos teóricos había abordado la puesta en marcha de un proceso de apertura gubernamental desde el lado práctico, es decir, una guía para abrir gobiernos que contase con la experiencia de expertos que trabajan en este campo, y que hayan contribuido a dimensionar, planificar y aplicar estas teorías en la compleja realidad del ejercicio del gobierno.

Este trabajo tiene precisamente ese objetivo. Desde Goberna America Latina y de la mano de un grupo de especialistas en estas materias hemos querido proporcionar a políticos, funcionarios y profesionales una guía práctica que sirva para poder dar esos primeros pasos en el largo camino hacia la consecución de gobiernos más abiertos, transparentes y participativos.

PRÓLOGO

Vivimos tiempos difíciles, quienes afirman que solo vivimos una crisis económica se equivocan, estamos inmersos en la mayor crisis de valores de los últimos 30 años.

El mundo ha cambiado de forma radical, y va a seguir cambiando a un ritmo nunca antes visto, los cambios que antes se producían al ritmo en el que una imprenta producía un periódico, ahora es el de un paquete de datos que tarda en llegar desde un smartphone a otro en un mensaje en whatsapp.

El papel de la prensa, los partidos, la sociedad civil, el papel de todos los intermediarios sociales tradicionales ha saltado por los aires, y nada ha venido aún a llenar ese vacío de legitimidad.

La sociedad de nuestros mayores se ha ido, y ya nunca va a volver, podemos quejarnos amargamente, pero creo que lo inteligente no es eso, sino comenzar a pensar e imaginar el mundo del futuro, el mundo en el que queremos vivir y se eduquen nuestros hijos.

Las ideas por las que se mueve la nueva generación poco tiene que ver con la de hace solo veinte años. Hablan de transparencia, de participación, de gobiernos abierto. Les reto a que encuentren alguno de esos conceptos desarrollados en los programas electorales de cualquier partido político hasta hace solo cinco años.

No se esfuercen, no los van a encontrar.

El propio significado de las palabras es distinto, cuando preguntas por la idea de "participación" a alguien de la generación que hizo la transición seguro que la enmarca en el sistema de partidos. Hoy ya existe una nueva arquitectura de la participación nacida en la red que impregna todo, una participación con claves absolutamente diferentes.

Es mejor que lo entendamos cuanto antes, se acabó la vieja política, la política de hacer las cosas PARA los ciudadanos. Es la hora de hacer las cosas CON los ciudadanos.

Ese y no otro es el origen de la nueva configuración de la política española, latinoamericana y mundial y nos convendría dejar de estar a la defensiva respecto a esas nuevas reivindicaciones e incorporarlas a nuestra forma de hacer política, construir legitimidades, y gobernar.

Y ahí nace este libro, como una respuesta organizada a ese nuevo magma social que estamos comenzando a percibir. Una respuesta en forma de guía en la que un grupo de autores a los que he tenido el privilegio de coordinar, abandonan la torre de marfil de las sublimes teorías y las bajan a tierra, pasando de las palabras a los hechos todo el corpus doctrinal que compone el paradigma del gobierno abierto.

Ante usted tiene una obra con vocación de arte menor, alejada de los primeros principios y que pretende, de la mano de un grupo de reputados especialistas, traducir teorías en acciones, principios en planificación y discursos en estrategias.

Nada menos.

César Calderón
Coordinador de la obra

Introducción

Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es)

MILA GASCÓ
@MilaGasco
Noviembre 2014

En enero de 2009, el presidente estadounidense Barack Obama firma el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto[1], en el que se pone de manifiesto el compromiso de su Administración con la innovación gubernamental y, en concreto, con la transparencia, la participación y la colaboración. En diciembre de ese mismo año, el Gobierno de Estado Unidos aprueba la Directiva de Gobierno Abierto[2] que establece fechas límite para la acción y que prioriza cuatro áreas de intervención: 1) la publicación de información gubernamental en línea, 2) la mejora de la información gubernamental, 3) la creación e institucionalización de una cultura de gobierno abierto y 4) la creación de un marco de políticas públicas para el gobierno abierto.

Desde entonces, administraciones públicas de todo el mundo han puesto en marcha iniciativas de lo que se ha venido llamando gobierno abierto y han trabajado en la redefinición de las relaciones entre ellas y con los ciudadanos. Así, la estrategia "Putting the Fronteline First: Smarter Government"[3], de diciembre de 2009, ya compromete a la Administración del Primer Ministro británico, Gordon Brown, con un gobierno más abierto y orientado a la sociedad, apostando radicalmente por la apertura de datos y de promoción de la transparencia. Por su lado, en febrero de 2010, el Gobierno de Australia publica la versión definitiva de su estrategia de gobierno 2.0[4], basado en tres pilares relacionados con una cultura de apertura: 1) liderazgo, políticas públicas y gobernanza para conseguir los cambios requeridos en la cultura y en las prácticas del sector público, 2) adopción de herramientas y prácticas colaborativas web 2.0 y 3) acceso abierto a la información gubernamental. También en septiembre de 2010, Uruguay inaugura su portal nacional de datos abiertos, el primero en América Latina, dando continuidad al trabajo que, desde comienzos de ese mismo año, venía realizando la Intendencia de Montevideo.

Paralelamente, organizaciones y mecanismos de colaboración internacionales se han hecho eco de este movimiento. En marzo de 2010, los Ministros y Jefes de delegaciones de los países de la

1. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment.
2. http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf.
3. http://www.official-documents.gov.uk/document/cm77/7753/7753.pdf.
4. http://www.finance.gov.au/publications/gov20taskforcereport/doc/Government20TaskforceReport.pdf.

Unión Europea y de América Latina y el Caribe, reunidos en el V Foro Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información, se comprometen a promover la puesta a disposición de datos e informaciones de interés público así como a adecuar las normativa en materia de transparencia[5]. Del mismo modo, en junio del mismo año, la OCDE reúne a un grupo de expertos para discutir sobre cómo conseguir un gobierno más abierto e innovador, cuestión que esta organización ya venía abordando desde 2008, y establecer diez principios de gobierno abierto: compromiso, derechos, claridad, tiempo, inclusión, recursos, coordinación, rendición de cuentas, evaluación y ciudadanía activa.

Sin embargo, posiblemente, el acontecimiento que marca un punto de inflexión tiene lugar durante el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrado en septiembre de 2011, donde se lanza a nivel mundial la Alianza para el Gobierno Abierto[6], una iniciativa liderada por los Gobiernos de Estados Unidos y Brasil con el objetivo de proveer una plataforma internacional para reformadores nacionales comprometidos con gobiernos más abiertos y con mejor capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos y que ha pasado de 8 países fundadores a 64 países miembros, entre los cuales 16 son de Iberoamérica[7].

Los orígenes

A pesar de la evidente popularización del concepto de gobierno abierto en los últimos cuatro años, la primera referencia escrita al término se debe a Wallace Parks que, en 1957, publica el artículo titulado "The open government principle: Applying the right to know under the constitution"[8]. En él, el autor no define explícitamente el gobierno abierto (de hecho, el término únicamente aparece cuatro veces en 22 páginas) pero su uso a través del texto deja claro que, para Parks, éste tiene que ver con la disponibilidad de información gubernamental y con la rendición de cuentas.

En Estados Unidos, el pensamiento de Parks es utilizado como parte de una fuerte campaña de presión legislativa que termina, a pesar de las reticencias del entonces presidente Lyndon B. Johnson, en la ratificación del Freedom of Information Act (FOIA) en 1966. Como consecuencia, en las siguientes décadas, el término de gobierno abierto se conceptualiza como sinónimo del acceso público a la información gubernamental o transparencia gubernamental.

---

5. http://eeas.europa.eu/lac/madrid2010/events/infosoc/docs/2010_final_declaration_es.pdf.
6. http://www.opengovpartnership.org/es.
7. Los 16 países iberoamericanos que, en noviembre de 2014, formaban parte de la Alianza son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.
8. Parks, W. (1957), "The open government principle: Applying the right to know under the constitution". *The George Washington Law Review*, 26(1): 1-22.

Un proceso similar se produce en Europa, sólo que unos años más tarde. Así, Dinamarca y Noruega aprueban leyes equivalentes en 1970 mientras que Francia y Holanda lo hacen en 1978[9]. Por su parte, también a finales de la década de los setenta, el gobierno británico impulsa toda una serie de iniciativas relacionadas con una mayor libertad de información y de acceso a las actividades del gobierno, cuyo objetivo principal es reducir la opacidad.

En definitiva, por casi más de dos décadas, gobierno abierto se asocia al acceso y a la libertad de información, a leyes sobre secretos oficiales y a la posibilidad de poder obtener información sobre las actividades gubernamentales, perspectiva que va unida a la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública y sobre la transparencia.

¿Y hoy en día?: El debate conceptual sobre gobierno abierto en la actualidad

Afirmar que no existe claridad conceptual sobre el término de gobierno abierto en una introducción a un libro que pretende ser aclaratoria y establecer un marco de comprensión para el conjunto de la lectura no es empezar con buen pie. Sin embargo, a pesar de que con el tiempo, la vinculación del concepto a la transparencia ha ido depurándose y matizándose para ir definiendo la capacidad que los ciudadanos tienen en una democracia para sostener un gobierno plenamente responsable por sus acciones y para evaluar la validez de las medidas que adopta, todavía se hace difícil determinar con precisión el concepto.

En el último congreso del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), celebrado en Quito (Ecuador) en noviembre de 2014, entre otros aspectos, se concluía que, a pesar de que el imaginario colectivo comprende fácilmente el concepto y lo relaciona con el buen gobierno o, incluso, la buena gobernanza, no existe todavía una propuesta conceptual consensuada. Para diferentes autores y organizaciones, el gobierno abierto se vincula a una serie de principios que no siempre son coincidentes. Veamos algunos ejemplos.

Sin duda, una primera referencia es el ya mencionado **Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto** del estadounidense Presidente Obama que, como ya he avanzado, introduce los principios de **transparencia, colaboración y participación.** En dicho Memorando, la transparencia se vincula explícitamente con la rendición de cuentas y se define como la puesta a disposición de los ciudadanos de información gubernamental que puede encontrarse y utilizarse

9. Suecia y Finlandia reconocen mucho antes el derecho a la información. Conjuntamente lo hacen como derecho constitucional en 1766. Posteriormente, tras su independencia, Finlandia aprueba la Ley de Publicidad de Documentos Oficiales en 1951.

fácilmente. El documento, además, alienta a las agencias y departamentos a utilizar la tecnología con este fin. Por su parte, la participación se relaciona con la implicación ciudadana en la formulación de políticas públicas, lo que se considera fundamental para mejorar la eficiencia del gobierno y la calidad de sus decisiones. Finalmente, la colaboración va más allá del ciudadano como individuo y de su derecho a saber y a participar en los procesos políticos: tiene en cuenta a otros actores, internos y externos a la administración, y persigue el trabajo conjunto y transversal en las tareas propias de la administración.

Varios trabajos, académicos y prácticos, han conceptualizado el gobierno abierto haciendo énfasis en estos tres principios. Yo misma, en la Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto[10], he optado por su utilización, lo que me ha llevado a afirmar que "un gobierno abierto es un gobierno transparente (es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación), un gobierno colaborativo (es decir, un gobierno que implica y compromete a los ciudadanos y otros actores, internos y externos a la administración, en su propio trabajo) y un gobierno participativo (es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos)" (p. 42).

Un segundo conjunto de principios es el que promueve la **Alianza para el Gobierno Abierto.** Incluye la **disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, la participación ciudadana, la integridad profesional y el uso de las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas**[11]. El primer principio puede vincularse a la transparencia pero va más allá de lo establecido en el Memorando del Presidente Obama y no sólo implica la publicación sistemática de información en un formato que facilite la reutilización sino que apuesta específicamente por los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. El principio de participación ciudadana, por su parte, se refiere tanto a la implicación en la formulación de políticas públicas como en la realización, seguimiento la evaluación de diferentes actividades gubernamentales. Este principio, por tanto, aúna en un solo concepto lo que el primer modelo separa en dos. Finalmente, el tercer principio, la integridad profesional, se vincula claramente a la ética, los códigos de conducta y las prácticas para evitar la corrupción, aspectos no recogidos explícitamente en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto estadounidense.

---

10. Gascó, M. (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto.* Bogotá: Observatics Universidad Externado de Colombia. Documento disponible en http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/guiadebuenaspracticasengobiernoabierto-140923062754-phpapp02%281%29.pdf.
11. http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto.

Desde una perspectiva más práctica, **Oszlak y Kaufman** (2014)[12] analizan el contenido de los planes de acción de los países miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto y concluyen que son siete las categorías o "familias" (que permiten agrupar las iniciativas incluidas en dichos planes: **la ampliación de la información pública disponible para la ciudadanía, la garantía y mejora del ejercicio del derecho a la información pública, la mejoras del acceso a los servicios públicos y a sus canales de entrega, la protección de los derechos de usuarios y funcionarios, el incremento de la transparencia en la gestión pública, la promoción de la participación ciudadana en la gestión estatal y el aumento de la capacidad institucional para una gestión abierta.** Transparencia y participación vuelven a estar presentes como principios orientadores para varias de estas categorías pero, además, se incluyen aspectos relacionados con la gestión de los procesos al interior de las administraciones públicas a la hora de conseguir gobiernos más abiertos.

Para aterrizar un poco más los análisis intelectuales, finalmente, quiero hacer referencia a un debate que ha tenido lugar en las redes durante el año 2014 y que ha sido liderado, precisamente, por uno de los autores de este libro, Alberto Ortiz de Zárate, sobre la definición y operacionalización del gobierno abierto[13]. Partiendo de la "trinidad obamiana", los participantes en dicho debate hemos discutido principios y, en realidad, elementos clave relacionados con el gobierno abierto. Algunas de las conclusiones más relevantes a las que esta interacción ha dado lugar son[14]:

- **No está clara la diferencia entre participación y colaboración.** De hecho, son términos que pueden ser utilizados indistintamente, como sinónimos. A nivel académico, Meijer et al. (2012) ya han dado cuenta de esta similitud entre conceptos hasta el punto de que los autores han limitado a dos los principios de gobierno abierto: transparencia (visión) y participación (voz)[15].

- **La transparencia no aporta valor por sí misma si no se vincula con la rendición de cuentas.** Me parece que este aspecto es fundamental. A pesar de que muchos documentos utilizan estos dos conceptos como términos análogos, en realidad, no lo son. En mi último trabajo sobre "Redes sociales, transparencia y gobierno abierto en Cataluña" argumento

12. Oszlak, Ó. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC, RedGealc y OEA.
13. Puede accederse al contenido del debate en http://www.novagob.org/discussion/view/60851/%C2%BFcomo-definimos-gobierno-abierto.
14. Expongo a continuación algunas de las propuestas sobre las que los participantes han mostrado un mayor grado de acuerdo pero tengo que señalar que, a pesar de ello, todavía existe desacuerdo en relación a algunos aspectos entre los que han intervenido en el debate.
15. Meijer, A., Curtin, D. y Hillebrandt, D. (2012). "Open government: Connecting vision and voice". *International Review of Administrative Sciences*, 78(1): 10-29.

que la transparencia privilegia una condición informativa mientras que la rendición de cuentas implica la presentación de evidencias que lleven a la argumentación para justificar el ejercicio de la autoridad o la responsabilidad asignada[16]. De este modo, para que la transparencia resulte en una mayor rendición de cuentas deben producirse los siguientes hechos: 1) la información se revela ("se abre"), 2) esta información llega a su público objetivo, 3) este público objetivo es capaz de procesar la información y reaccionar consecuentemente y 4) los gobernantes contestan a la reacción de los ciudadanos o son sancionados a través de mecanismos institucionales. Basándome en Fox (2007)[17], presento, además, el siguiente cuadro que creo que puede ser clarificador para entender las relaciones entre trasparencia y rendición de cuentas:

Cuadro 1: Relaciones entre transparencia y rendición de cuentas

Transparencia		Rendición de cuentas	
Opaca	**Clara**	**Suave**	**Dura**
Diseminación y acceso a la información			
	Responsabilidad institucional de dar respuesta		
			Sanciones, compensaciones y/o correctivos

Fuente: Gascó (2014).

Parece que la transparencia precede a la participación/colaboración. Esta idea podría justificar la gran apuesta de los gobiernos por la transparencia. Así, por ejemplo, según el estudio realizado por Global Integrity en 2012[18], de los 1.179 compromisos contemplados en dichos planes de acción, 190 estaban relacionados con iniciativas de datos abiertos (siendo éstas, junto con las de gobierno electrónico, las más populares) y 93 con las de acceso a la información/libertad de información (ver Cuadro 2).

16. Gascó, M. (2014). Redes sociales, transparencia y gobierno abierto en Cataluña. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Documento disponible en http://www.esade.edu/research-webs/esp/igdp/investigacion/proyectos/proyecto-calidad-democratica.

17. Fox, J. (2007). "The uncertain relationship between transparency and accountability". *Development in Practice*, 17(4-5): 663-671.

18. Ver http://www.globalintegrity.org/blog/ogp-action-plan-assessments y http://corrupcion101.wordpress.com/2013/01/09/los-paises-latinoamericanos-en-la-alianza-para-un-gobierno-abierto/.

Cuadro 2: Tipos de compromisos impulsados por los planes de acción elaborados en el marco de la Alianza de Gobierno Abierto

Categoría	Número de compromisos
Gobierno electrónico	199
Datos abiertos	190
Participación/compromiso ciudadano	131
Acceso a la información/libertad de información	93
Presupuesto y planificación financiera	79
Gobernanza subnacional	57
Servicio civil/función pública	50
Anticorrupción	34
Compras y contrataciones públicas	29
Construcción de capacidades/formación	28

Fuente: Global Integrity (2012).
Nota: Esta tabla hace sólo referencia al 75% de los compromisos identificados.

También la academia ha hecho énfasis en esta relación secuencial entre transparencia y participación. Villoria (2013), por ejemplo, establece que, para conseguir una participación ciudadana, que se exprese a través del ejercicio deliberativo y la toma de decisiones común, se precisan niveles altos de transparencia[19]. Otros autores son más modestos y explicitan que se necesita un mínimo de información para poder participar aunque, a partir de estos mínimos, una mayor transparencia no siempre resulta en una mayor participación.

La participación/colaboración es clave para conseguir un gobierno más abierto. Son varios los participantes en el debate que se han referido con fuerza a esta dimensión del gobierno abierto, asociándola a un necesario **reequilibrio de poderes.** Como uno de ellos afirmaba, "el gobierno abierto tiene mucho de alteración de las reglas de juego vigentes que consisten en un ciudadano empequeñecido frente a una política y burocracia hegemónicas en la resolución de los asuntos públicos". Se trata, en este sentido, como comentaban otros, de empoderar al ciudadano y de promover el control social, de incrementar la interacción multilateral entre los diferentes grupos de actores clave para la gobernabilidad de los territorios, de fortalecer la democracia participativa, de fomentar la escucha activa. Ya en 2010, César Calderón y Sebastián Lorenzo, en un libro pionero sobre gobierno abierto, adelantaban una definición que hacía énfasis en el principio de participación: "un gobierno abierto es un gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el

19. Villoria, M. (2013). Hacia una gestión pública más transparente. Bases conceptuales . Ponencia presentada en las Jornadas Transparencia Pública en Andalucía. Sevilla, 6-7 de marzo.

fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente" (p. 11)[20].

Este énfasis en la participación/colaboración pone necesariamente de manifiesto la importancia del concepto de **corresponsabilidad,** es decir, la relación de compromiso mutuo que se establece entre el estado y la ciudadanía, la convicción de que, para avanzar en pos de una mejora de los servicios públicos, las políticas públicas y, en último término, el desarrollo humano, es preciso el trabajo conjunto.

- **La apertura no es un objetivo per se.** Los gobiernos deben ser más abiertos por el impacto que esta apertura tiene en términos de **valor público** (definido genéricamente como aquello que el público, los ciudadanos, valoran). Afirmaba Carles Ramió en su conferencia impartida en el marco del XIX del CLAD, titulada "Procesos de institucionalización e innovación en América Latina: ¿respondemos bien a estos retos los teóricos y prácticos de la administración pública?", que es el valor público un concepto ambiguo y subjetivo, que tiene que ver con la calidad de vida, el bienestar y la felicidad, el desarrollo humano[21]. Por ello creo que incrementar dicho valor público debe ser el objetivo último de cualquier gobierno y defiendo que un gobierno más abierto es, también, un gobierno con mayor capacidad de aumentar el valor público.

Pero, entonces, ¿qué es el gobierno abierto?

El debate conceptual expuesto pone de manifiesto la diversidad de perspectivas y enfoques a los que el concepto de gobierno abierto ha dado lugar pero, también, permite identificar algunos aspectos en los diferentes modelos alrededor de los cuales parece existir cierto consenso, lo que me va a permitir proponer una definición de gobierno abierto, válida para enmarcas los capítulos que componen este libro. Para ello, voy a ir por partes, partiendo de las ideas sobre las cuales creo que todos estamos de acuerdo.

- El gobierno abierto está vinculado a la transparencia y a la participación. La transparencia tiene que ver con el acceso a la información y puede ser pasiva (obligación de las administraciones públicas a responder las consultas o demandas ciudadanas de información públi-

20. Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open government – gobierno abierto*, Alcalá La Real: Algón Editores.
21. Hago mía la definición de desarrollo humano proporcionada por Amartya Sen: la capacidad de las personas para vivir la vida que consideran digna vivir. Dicha definición hace énfasis en el desarrollo desde diferentes puntos de vista (económico pero también social o político).

ca) o activa (puesta a disposición del público de información relevante sin que medie una solicitud externa). La participación se refiere a la implicación de los ciudadanos y de otros actores en la tarea de gobernar. En otros trabajos he distinguido entre los términos de participación (implicación en el ciclo de análisis de políticas públicas, en los procesos democráticos, en la toma de decisiones políticas) y colaboración (implicación en el diseño, producción, provisión y evaluación de servicios públicos) aunque, en aras de lograr un mayor consenso, no me importa utilizar el término de participación, aunando ambos conceptos.

- La transparencia sólo es útil si resulta en una mayor rendición de cuentas y, por tanto, si permite que los ciudadanos tomen decisiones que premien o sancionen a sus representantes políticos en función de cómo han ejercido realmente sus responsabilidades.

- El gobierno abierto reconoce que ni las instituciones políticas ni las administraciones públicas son ya el único actor con capacidad de influir en los procesos de gobernabilidad y que, por tanto, como he señalado, deben habilitarse espacios de participación. Pero este reconocimiento no puede ser unilateral. Se necesitan ciudadanos y organizaciones corresponsables, comprometidos con el devenir de sus territorios.

A partir de estos tres primeros aspectos, me tomo la licencia de hacer mía, aunque con algunas pequeñas modificaciones, una parte de la definición proporcionada por Alberto Ortiz de Zárate en el debate resumido con anterioridad: **gobierno abierto se define como un modelo de gobierno basado en la transparencia y la rendición de cuentas y en la participación y la colaboración, que apuesta por el co-gobierno y que, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable.**

Pero hay dos elementos más que me gustaría incluir en dicha definición:

- Un gobierno puede abrirse de muchas maneras. La transparencia y la participación no son ámbitos de actuación nuevos. Existen, por ejemplo, desde hace años, iniciativas en América Latina, impulsadas por gobiernos nacionales y, sobre todo locales, o por organismos internacionales, que han promovido la implicación de la ciudadanía en los procesos políticos. Las experiencias, innovadoras en muchos casos (como la boliviana Ley de Participación Popular o los presupuestos participativos de Brasil) han resultado de una diversidad y complejidad extraordinarias aunque no siempre han producido resultados positivos. Lo que sí es insólito hoy en día es la intensa utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), que han permitido canalizar con mayor facilidad nuevas demandas

de información o que han dado acceso a miles de ciudadanos a la arena política. Tanto la Alianza de Gobierno Abierto como el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto hacen énfasis en el uso de la tecnología a la hora de hacer que un gobierno sea más abierto. Por ello, afirmo que un gobierno abierto sin TIC es posible pero, también, que las TIC tienen el potencial de acelerar los procesos de apertura de los gobiernos.

↺ Las iniciativas de gobierno abierto deben perseguir la maximización del valor público. Mejores decisiones y políticas públicas, mayor eficacia y eficiencia, mejores servicios públicos deben tener como objetivo último la mejora del bienestar de los ciudadanos.

La consideración de estos aspectos me lleva a refinar mi primera propuesta y a afirmar que **gobierno abierto puede definirse como un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable.**

Gobierno abierto y otros conceptos

Más allá de los orígenes normativos del concepto y de la definición finalmente propuesta, son muchos los autores y documentos que vinculan al gobierno abierto con otros conceptos y corrientes conceptuales. Una de ellas es la que lo relaciona con el llamado **gobierno electrónico** y que establece que el primero es una evolución natural del segundo. Esta perspectiva se inspira en el rol que las TIC juegan en los diferentes momentos del proceso de modernización/reforma de la administración pública. Por tanto, es un enfoque que parte de una definición de gobierno abierta claramente vinculada a la tecnología.

El Cuadro 3 da cuenta de esta "sucesión" de ideas.

Cuadro 3: El papel de las TIC en diferentes momentos del proceso de modernización/reforma de la administración pública

Tipo de organización	Fase de modernización	Papel de las TIC
Burocrática	Inicial. El objetivo es ganar en eficacia y eficiencia	En la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos
Profesional	Avanzada. Ya se ha adoptado el enfoque de la gestión pública (énfasis en la eficiencia pero, también, en servir al ciudadano)	Sin olvidar lo anterior, las TIC facilitan la interacción con los ciudadanos a través de portales y páginas web
Relacional	Finalizando el proceso. Se ha adoptado el paradigma de la gobernanza (el ciudadano no es sólo un "cliente" sino que participa en los procesos de gobernabilidad)	Clave en relación a la transparencia y la rendición de cuentas, por un lado, y a la colaboración y la participación, por el otro

Fuente: Basado en Gascó (2014).

En términos de conceptos, y dadas las descripciones realizadas, concluyo que durante la primera etapa son más frecuentes las iniciativas de **administración electrónica**, definida como el conjunto de actuaciones que implican la utilización de las TIC en la organización interna de la administración, mientras que, en la segunda, predominan aquellas de **gobierno electrónico**; es decir, actuaciones que implican la utilización de las TIC en las relaciones externas entre la administración y el gobierno y los ciudadanos y las empresas. Finalmente, la tercera etapa es una etapa de apertura, hacia dentro y hacia afuera, de adopción de un paradigma de gobernanza y, por ende, de colaboración, lo que se pone de manifiesto en la implementación de iniciativas de democracia electrónica, innovación social, interoperabilidad o co-creación. Ello hace más pertinente hablar de **gobierno abierto**.

Pero las actuaciones de gobierno abierto no sustituyen a las de gobierno electrónico ni viceversa. El Cuadro 3, en realidad, muestra qué se prioriza en cada etapa de modernización (lo que, a su vez, es consecuencia de la necesaria adaptación de las administraciones públicas a la evolución del contexto y, por tanto, a nuevos objetivos políticos y sociales, referencias territoriales y segmentos de población) y, en función de dicha prioridad, cuál es el uso más relevante que se realiza de la cada vez más sofisticada tecnología. En este sentido, el gobierno abierto se construye sobre el gobierno electrónico porque se basa en sus avances técnicos. Sin embargo, el gobierno electrónico parece tener un enfoque exclusivamente de gestión mientras que el gobierno abierto trasciende esa perspectiva. Impacta en los procedimientos pero, como he recogido en mi propuesta de definición, supone un cambio de paradigma en la manera de gobernar, en la manera de "hacer política".

Una segunda corriente a la que se ha asociado el concepto de gobierno abierto es la de la **innovación abierta**. Entender esta relación requiere definir el segundo concepto. Innovación abierta es un término acuñado por Henry Chesbrough, profesor y director del Centro para la Innovación de la Universidad de Berkeley y del Departamento de Sistemas de Información de ESADE, en 2003[22]. Chesbrough contrapone la innovación abierta a la innovación cerrada. Afirma que, bajo un modelo de innovación cerrada, la innovación exitosa requiere control. En otras palabras, las empresas deben generar sus propias ideas, desarrollarlas, manufacturarlas, comercializarlas y distribuirlas. Al mismo tiempo, este autor define la innovación abierta como una estrategia a partir de la cual las empresas van más allá de los límites internos de su organización y donde la cooperación con profesionales externos pasa a tener un papel clave. En un modelo de innovación abierta, las fronteras entre la compañía y su entorno son porosas.

A pesar de que la teoría sobre la innovación abierta nació en relación a la industria y el mundo empresarial, son muchos los que piensan que puede ser aplicada a otros campos y, en particular, al ámbito de lo público. Para estos autores, cuando así se hace y la tecnología tiene un papel fundamental, estamos ante iniciativas de gobierno abierto que ponen énfasis en la resolución colaborativa de los problemas públicos (que pueden ir desde la definición de la agenda pública hasta la necesidad de diseñar un tipo específico de servicios para abordar un reto territorial determinado). No obstante, como fácilmente se puede deducir, la filosofía de la innovación abierta inspira ciertas actuaciones de gobierno abierto pero no es suficiente para entender la transcendencia de este concepto.

22. Chesbrough, H. (2003). "The era of open innovation". *MIT Sloan Management Review*, 44(3): 35-41.

Capítulo 1

El gobierno abierto en el ciclo de las políticas públicas (Modelo LUDO)

ALBERTO ORTIZ DE ZARATE TERCERO
@alorza
Noviembre 2014

1.1. Introducción al modelo LUDO

1.1.1. Por qué dibujar los conceptos de gobierno abierto sobre el ciclo de políticas públicas

En el artículo introductorio de este libro, la doctora Mila Gascó nos ha ilustrado acerca de las diferentes concepciones de esto que llamamos gobierno abierto, y que también podríamos llamar, por ejemplo, *gobernanza colaborativa*. Desde luego, es habitual cierta dispersión en la definición de conceptos relativamente recientes, e incluso en conceptos más consolidados, como pueden ser los de innovación o administración electrónica.

Por señalar dos de los ejemplos más conocidos, el modelo Obama de Gobierno abierto se estructura en torno a tres principios: (i) transparencia, (ii) participación y (iii) colaboración —cada uno de los cuales está sujeto a cierto debate sobre su definición—, mientras que la Alianza para el Gobierno Abierto declara cuatro principios: (i) rendición de cuentas, (ii) tecnología e innovación, (iii) participación ciudadana y (iv) transparencia. Desde el punto de vista de este autor, ambas formulaciones apuntan en la misma dirección y la aparente discrepancia entre los dos modelos puede servir para dotar de mayor riqueza y para conseguir una mayor adaptación en diferentes entornos a las iniciativas concretas que se llevan a cabo. Quizá esa es una conclusión que pueda derivarse de estudios existentes, como el reciente análisis internacional de Oszlak y Kaufman sobre planes de acción de gobierno abierto[23]. Por lo tanto, damos la bienvenida al debate conceptual, siempre que sirva para enriquecer las perspectivas.

En todo caso, en este capítulo no vamos a repetir el trabajo conceptual realizado en la introducción. En cambio, vamos a proponer el encaje de los principios de Gobierno abierto, siguiendo aproximadamente el modelo de Obama, en el ciclo de las políticas públicas.

---

23. Oszlak y Kaufman (2014): *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*; Ed. Red GEALC. Disponible en: [http://www.redgealc.org/teoria-y-practica-del-gobierno-abierto-lecciones-de-la-experiencia-internacional/contenido/5951/es/]

El primer motivo que me lleva a practicar este ejercicio radica en que el ciclo de políticas públicas supone un esquema para la acción. Como veremos, el esquema más común dibuja una actividad continua de reflexión-creación-acción-evaluación donde los principios de gobierno abierto actúan como concentradores de sentido, como atractores ideológicos. Por lo tanto, las ideas de apertura pueden ser aplicadas como parte de la puesta en marcha de una política pública, lo que hace que el problema descienda del abrumador "cómo abrir Gobiernos" al más factible "cómo abrir políticas públicas concretas".

El segundo motivo se relaciona con la fuerza didáctica que ofrece el modelo del ciclo de políticas públicas, especialmente para deslindar los conceptos *participación ciudadana* y *colaboración ciudadana.* Por cierto, he tenido que añadir *"ciudadana"* para evitar confusiones con otros usos, especialmente cuando hablamos de *"colaboración".* Desde mi punto de vista, la llamada "colaboración público-privada", o la "colaboración interadministrativa", no son por sí mismos componentes de gobierno abierto. Esto es, pueden practicarse con aplicación de valores "open", pero también de la manera contraria.

El tercer motivo y, en realidad, el motor que me llevó a pergeñar este modelo, es la voluntad de hacer algo por clarificar el escenario de la participación ciudadana. La participación ha devenido un concepto demasiado elástico, con fronteras imprecisas y aplicación multinivel. Por otra parte, hay una tendencia a reducirla a la práctica del voto.

1.1.2. Orígenes del modelo LUDO

En este artículo se bosqueja un modelo descriptivo para entender y ordenar las iniciativas de gobierno abierto en el marco del ciclo de creación de las políticas públicas[24, 25, 26]. Este modelo se denomina *"modelo LUDO de gobierno abierto"*. Este modelo fue surgiendo a partir de diferentes posts en el blog "Administraciones en red[27]". El artículo original está publicado por el grupo GIGAPP, del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset[28]. Aquí vamos a resumir el modelo, a actualizarlo parcialmente y a añadir algunas consideraciones para la práctica.

---

24. May, J. V., & Wildavsky, A. B. (1978). The Policy cycle. Beverly Hills: Sage Publications.
25. Anderson, J. E. (1984). Public policy-making (3rd ed.). New York: Holt Rinehart and Winston.
26. deLeon, P. (1999). The Stages Approach to the Policy Process: What has it Done? Where Is It Going? In P. A. Sabatier (Ed.), Theories of the policy process (pp. 19-33). Boulder, Colo.: Westview Press.
27. Ortiz de Zárate, A. y Ortiz, I.: Administraciones en red . [http://eadminblog.net/]
28. Ortiz de Zárate, A. (2012) *Modelo LUDO: el gobierno abierto desde la perspectiva del ciclo de las políticas públicas;* GIGAPP Estudios Working Papers; No 15 (2012). Disponible en: [http://www.gigapp.org/es/component/jresearch/?view=publication&task=show&id=400]

Además de los motivos mencionados anteriormente, LUDO nació para aportar claridad y buen diseño, de manera que la dimensión "abierta" se pueda incorporar en la gestión de lo público sistemáticamente. Desde el punto de vista de la gobernanza, pretende promover contratos claros entre los poderes públicos y la ciudadanía respecto al momento y al grado de poder que se devuelve, ya que el gobierno abierto consiste fundamentalmente en devolver poder a la ciudadanía.

El modelo LUDO recibe inspiración del proyecto Crossover[29], cofinanciado por la Comisión Europea, en torno a lo que ellos llaman "Policy-Making 2.0", y de manera más explícita de los desarrollos de uno de sus autores, David Osimo, en el blog "Benchmarking e-government in web 2.0[30]". Osimo y sus compañeros tratan de enlazar las fases y subfases del ciclo de las políticas públicas con el uso de herramientas tecnológicas colaborativas, en un contexto de web 2.0[31]. La aproximación de LUDO, en cambio, no es tecnológica, si bien presupone que, en el siglo XXI, todas las actividades humanas son susceptibles de ser mediadas por la tecnología.

Un origen anterior del modelo LUDO hay que rastrearlo en el capítulo titulado "¿Por qué esta obsesión con la participación ciudadana?" que escribí para el libro "Open Government: Gobierno Abierto[32]". El texto trataba de hacer más comprensible y más factible la participación ciudadana, por una parte mediante su incorporación a actividades de la gestión pública —o, si se quiere, al ciclo de las políticas públicas— y, por otra parte, haciendo explícita la devolución de poder que se produce, a partir de una versión simplificada de la escalera de Arnstein[33].

1.1.3. Breve descripción del modelo LUDO

LUDO es un modelo que pone en relación dos ideas, ciclo de políticas públicas y niveles de devolución de poder, con el concepto contemporáneo de gobierno abierto, definido por los principios de transparencia, participación y colaboración.

LUDO no es un modelo prescriptivo, sino descriptivo. Esto es, no funciona como una receta para el diseño de iniciativas de gobierno abierto, sino como un elemento organizador y clarificador de estas iniciativas que conduzcan a un mejor entendimiento, un mejor diseño y un contrato social más claro.

---

29. http://www.crossover-project.eu/
30. http://egov20.wordpress.com/
31. Mureddu, Osimo, Misuraca y Armenia (2012): *A New Roadmap for Next-Generation Policy-Making.* Accesible en [http://www.crossover-project.eu/Details.aspx?EntityId=473]
32. Calderón y Lorenzo (coord.) (2010): *Open Government: Gobierno Abierto*; Algón Editores.
33. Arnstein, S. (1969): *A ladder of citizen participation*; Journal of the American Institute of Planners, vol. 35, no. 4.

LUDO se construye dentro del marco político de una democracia representativa, en donde la ciudadanía entrega poder a sus representantes políticos y a la Administración pública para la toma de decisiones en el ámbito público. Los elementos de gobernanza que introduce el gobierno abierto suponen, por lo tanto, un enriquecimiento democrático del sistema, no una sustitución por otro. Estamos hablando de democracia deliberativa, no de democracia directa en su formulación más radical.

LUDO recibe su nombre del juego de mesa también conocido como "parchís", debido a que su formulación gráfica intenta parecerse al tablero donde se juega este juego. También quiere ser un homenaje al primer lugar donde lo presenté, el municipio de Berisso (Argentina), teniendo en cuenta que en Argentina y otros países latinoamericanos —y en Reino Unido— el parchís es conocido como *ludo*.

LUDO no es un acrónimo de nada, aunque se ha elegido una palabra de 4 letras para representar las 4 fases del ciclo de las políticas públicas. De manera *lúdica,* a veces hemos jugado a decir que LUDO Gov equivale a "Linked Useful Democratic Open Government".

1.2. Modelo LUDO 2D: el tablero de las políticas públicas

1.2.1. El primer anillo: fases del ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas se construyen según un ciclo continuo de reflexión y acción. El juego del parchís/ludo se parece a este ciclo al menos en algunos rasgos:

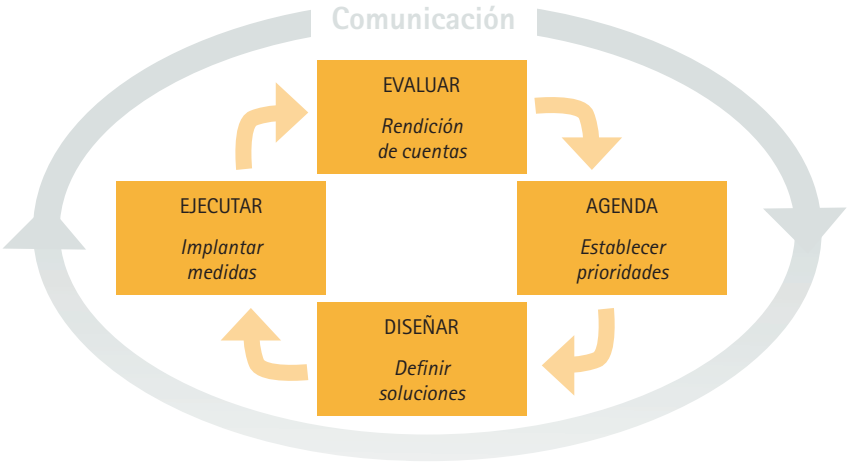
- se mueve en círculos en dirección a las agujas del reloj,
- es posible empezar en cualquier cuadrante,
- sólo se puede jugar en compañía.

El ciclo de las políticas públicas puede simplificarse como un compuesto de 4 fases, que aquí vamos a nombrar a partir de los verbos de acción "evaluar-definir-diseñar-hacer":

- **Evaluar políticas:** considerada en ocasiones como la última etapa, prefiero ponerla en cabeza, para resaltar el carácter de ciclo continuo.
- **Definir la agenda:** corresponde a la fase de definición de las agendas públicas, donde se detectan, seleccionan y definen los problemas públicos a abordar.

- **Diseñar políticas:** el diseño de las políticas concretas que darán solución a los problemas públicos, incluyendo aquí la toma de decisiones.
- **Hacer/implantar:** la ejecución de las acciones y la consecución de resultados.

Grafo 1: ciclo de las políticas públicas



En este artículo no hay espacio para una explicación profunda de estas fases. Un ejemplo de guía útil y sencilla de entender es "A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland[34]". En ella, se hace esta vívida caracterización de las cuatro fases:

Tabla 1: relación entre la guía de Irlanda del Norte y el primer anillo del modelo LUDO

Policy Making in Nothern Ireland	Modelo LUDO
Manteining policy - testing success and making it stick	Evaluar políticas
Strategic thinking - understanding the problem	Definir la agenda
Development of policy - developing solutions	Diseñar políticas
Implementing policy change - putting solutions into effect	Hacer/implantar

34. Gobierno del Reino Unido (2003) A Practical Guide to Policy Making in Northern Ireland. Disponible en: <http://www.ofmdfmni.gov.uk/policylink-a-practical-guide-to-policy-making.htm>

1.2.2. El segundo anillo: cuestiones fundamentales en la puesta en práctica del gobierno abierto

En el segundo anillo recogeremos las cuestiones fundamentales (issues) que aparecen cuando abordamos cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas con valores de gobierno abierto. El contenido de este anillo está abierto y, como veremos en el punto 1.3., depende del grado de devolución de poder que se produzca.

Entre tanto, vamos a completar este anillo con un asunto en cada uno de los cuadrantes. Entre corchetes, se señala a cuál de las 4 fases corresponde.

- **Auditoría social:** apertura de la evaluación al control social y toma de responsabilidad sobre los resultados [EVALUAR].
- **Deliberación pública:** apertura de la agenda política al debate con los distintos grupos de interés [DEFINIR].
- **Cocreación:** apertura a la inteligencia colectiva del diseño de las políticas públicas [DISEÑAR].
- **Corresponsabilidad:** apertura de la acción pública a la ciudadanía para la generación directa de valor público de manera colaborativa [HACER].

1.2.3. El tercer anillo: los principios del gobierno abierto

El tercer anillo pretende mapear los principios de Open Government sobre el modelo LUDO, a partir de los tres principios que Barack Obama (2009) formuló en su "Memorando[35]".

- **Transparencia:** la situamos en el cuadrante **"evaluar".** Aunque la transparencia sea un requisito de cualquiera de las fases del ciclo de las políticas, es en la evaluación donde se manifiesta de forma sustantiva, ya que su objetivo directo es que la ciudadanía ejerza la evaluación sobre la acción de Gobierno.
- **Participación:** este principio desborda nuestro esquema y ocupa dos cuadrantes, los de **"definir"** y **"diseñar"**. La deliberación y la cocreación serían, respectivamente, las actividades participativas con las que se define la agenda y se diseñan las políticas.
- **Colaboración:** es el principio que corresponde al cuadrante **"hacer"**. En nuestro esquema, la colaboración sucede en el momento de la ejecución, cuando la ciudadanía es parte activa en la generación de valor público.

35. Obama, B. (2009) Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. [Internet] Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment>

1.2.4. Espacio exterior: implicaciones políticas del modelo LUDO

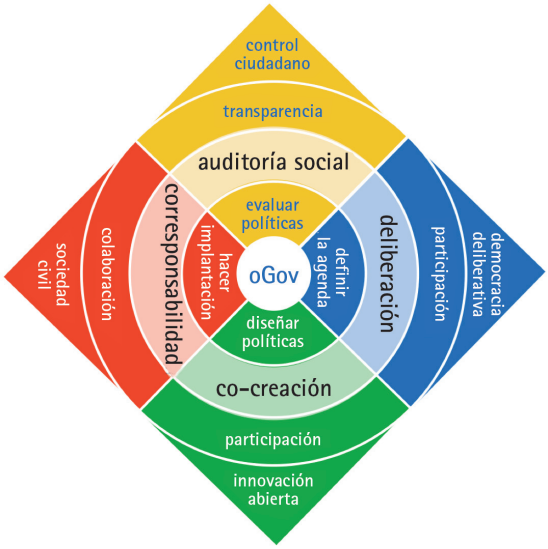
En el círculo exterior situamos las implicaciones políticas del modelo, que pretenden aportar contexto, pero que desbordan los propósitos de este modelo.

- **Control ciudadano:** el ejercicio de la transparencia a través de la rendición de cuentas por parte del Gobierno permite una evaluación ciudadana independiente.
- **Democracia deliberativa:** la deliberación pública enriquece la democracia representativa.
- **Innovación abierta:** el diseño de las políticas públicas con la participación de muchos agentes heterogéneos pretende una mayor calidad del diseño, una mejor adecuación de las soluciones y la construcción de consensos en la toma de decisiones.
- **Sociedad civil en red:** cuando el Gobierno busca la corresponsabilidad en la ejecución de las políticas o en la prestación de los servicios públicos a través del empoderamiento ciudadano, precisa de una potente sociedad civil dispuesta a asumir su parte en la creación de valor público.

1.2.5. El tablero de juego del modelo LUDO 2D

Con estos elementos, el LUDO queda construido tal como se muestra en esta imagen:

Grafo 2: modelo LUDO 2D



1.3. Modelo LUDO 3D: grados de apertura

1.3.1. Grados de apertura y devolución de poder

Podemos definir el gobierno abierto como *aquel que devuelve poder a la ciudadanía* mediante el ejercicio de la transparencia, la participación y la colaboración. Sherry Arnstein ya expresaba esta equivalencia entre participación ciudadana y "devolución de poder" en 1969. En "A ladder of citizen participation" dibuja una escala de 8 peldaños que lleva desde estadios no participativos y que él caracteriza como "manipulación gubernamental", hasta estadios de "control ciudadano", donde el poder queda en manos ciudadanas.

El modelo LUDO toma de Arnstein la idea de que la devolución de poder puede ser mayor o menor. A la hora de diseñar una política pública, el papel reservado a la ciudadanía puede variar ampliamente. Tomando a la *"devolución de poder"* como elemento definitorio del gobierno abierto, diremos que una política será más o menos abierta en función de la *cantidad* de poder devuelto a la ciudadanía.

En cambio, LUDO reduce la escala de 8 peldaños de Arnstein a una de sólo 3 pasos, siguiendo el espíritu de construir un modelo lo más simple posible.

- **Nivel 0 – Información:** la información, por sí misma, no entrega poder, pero es el requisito inicial para empoderar a la ciudadanía y el primer objetivo de toda estrategia de apertura. En este escalón se establece una comunicación eminentemente unidireccional, donde la Administración funciona como emisor.
- **Nivel 1 – Consulta:** en este nivel agrupamos todas las variedades en que alguna cantidad de poder se comparte entre la Administración y los administrados. En este escalón se distribuye una parte del poder, siguiendo un modelo comunicativo bidireccional, en una relación de *conversación.*
- **Nivel 2– Delegación:** supone la devolución de poder en un área concreta de la gestión pública, en la cual la sociedad pasa a liderar la acción. En este escalón funciona una lógica de redes, donde la Administración se ocupa primordialmente de que la red crezca y de que fluya el conocimiento entre nodos distantes.

1.3.2. Asuntos fundamentales en función del grado de apertura

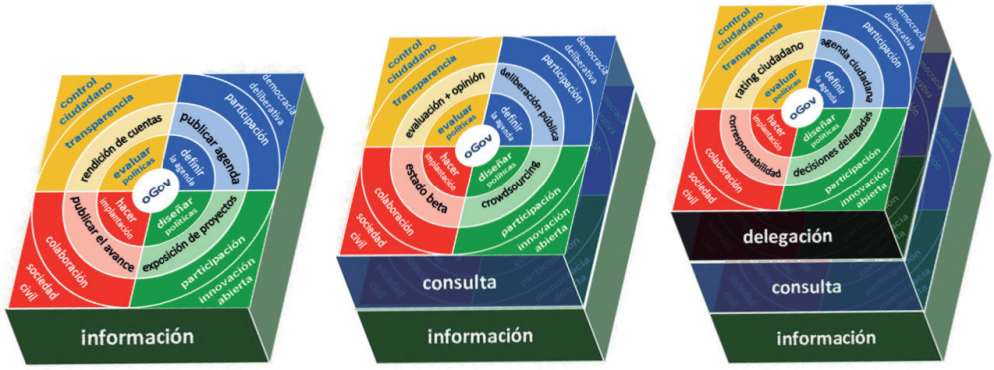
En el modelo LUDO 2D, habíamos reservado el segundo anillo para recoger eso que hemos llamado "las cuestiones fundamentales". Dijimos que el contenido de este anillo está abierto y que toma diferentes concreciones en función del grado de apertura que estemos aplicando.

Sin intención de ser exhaustivo, sugerimos estos valores en cada cuadrante:

- EVALUAR:
  - Nivel 0: rendición de cuentas.
  - Nivel 1: feedback ciudadano.
  - Nivel 2: rating ciudadano.
- DEFINIR:
  - Nivel 0: publicar y difundir agenda.
  - Nivel 1: deliberación pública.
  - Nivel 2: agenda ciudadana.
- DISEÑAR:
  - Nivel 0: exposición pública de proyectos.
  - Nivel 1: crowdsourcing.
  - Nivel 2: decisiones delegadas.
- HACER:
  - Nivel 0: publicar avance.
  - Nivel 1: beta-testers.
  - Nivel 2: corresponsabilidad.

Al añadir el eje "grados de apertura", nuestro parchís toma la tercera dimensión. Esta sería la representación gráfica de cada capa:

Grafo 3: modelo LUDO 3D



1.4. Herramienta práctica: el radar del gobierno abierto

1.4.1. El radar del gobierno abierto

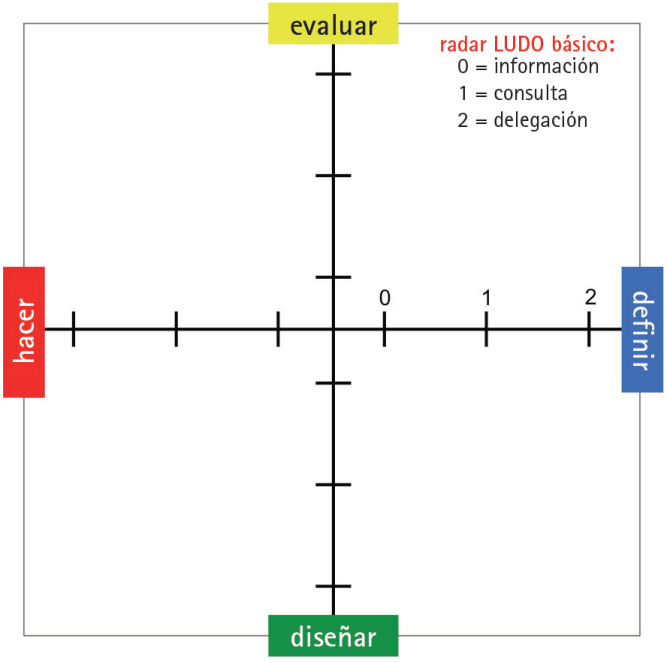
El "radar del gobierno abierto" es un grafo a partir del modelo que pretende servir para llevar a la práctica LUDO como esquema descriptivo de la apertura de una política pública. Por lo tanto, sirve como herramienta didáctica y comunicativa para explicar el papel que se otorga a la ciudadanía en cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas.

Presentamos dos formulaciones del radar:

- **Radar LUDO básico:** esquema simple para representar grados de apertura sobre 4 ejes.
- **Radar LUDO avanzado:** representa grados de apertura sobre actividades dentro de cada eje.

A continuación, el radar básico. Si representamos el grado de apertura de una política sobre este esquema, nos quedará un polígono de cuatro lados, de forma y área variables.

Grafo 4: radar LUDO básico



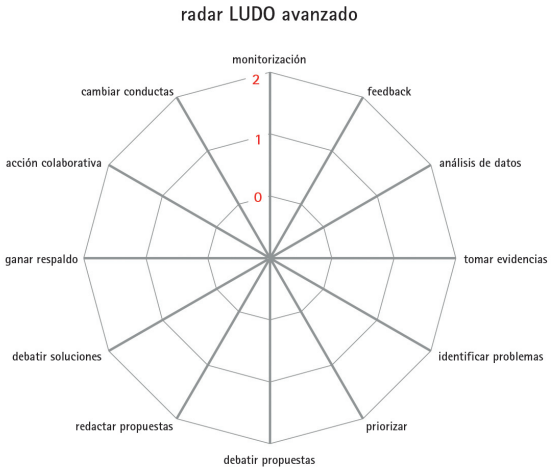
El radar LUDO avanzado incluye actividades concretas dentro de cada eje, representando lo que llamamos la "versión extendida de LUDO", tal como se muestra en la tabla adjunta:

Tabla 2: modelo LUDO (versión extendida)

modelo LUDO		evaluar	definir	diseñar	hacer
fases del ciclo		evaluar políticas	establecer la agenda	formular políticas	implantar acciones
actividades (modelo LUDO extendido)		monitorización	tomar evidencias	debatir propuestas	ganar respaldo
		feedback	identificar problemas	redactar propuestas	acción colaborativa
		análisis de datos	priorizar	debatir soluciones	cambiar conductas
cuestiones fundamentales	0. información	rendición de cuentas	definir	exposición de proyectos	publicar avance
	1. consulta	feedback ciudadano	deliberación pública	crowd-sourcing	estado beta
	2. delegación	rating ciudadano	agenda ciudadana	decisiones delegadas	corresponsabilidad
principios del oGov		transparencia	participación	participación	colaboración
implicaciones políticas		control ciudadano	democracia deliberativa	innovación abierta	sociedad civil

El radar avanzado quedaría así:

Grafo 5: radar LUDO avanzado



Si representamos el grado de apertura en cada uno de los 12 ejes, tenemos una representación de cómo abordar con una orientación "open" un proyecto completo. Pensemos, por ejemplo y tal como propone el proyecto Crossover, en qué herramientas de las web 2.0 pueden dar soporte a la implicación ciudadana en cada uno de estas actividades. O en cómo nuestro plan de comunicación contribuye a alcanzar un grado determinado de apertura en cada actividad.

1.4.2. Precauciones con el uso del radar: más no es mejor

Al principio de este artículo hemos dicho que LUDO pretende ser un modelo descriptivo y no prescriptivo. Efectivamente, el modelo no toma postura acerca de cuál es el grado de apertura más adecuado en cada caso. El hecho de que el radar dibuje polígonos más o menos extensos puede llevar a interpretar que son mejores o peores. Nada de eso. Cada política debería contar con su propia estrategia de apertura y este modelo debería ayudar a hacerla explícita.

Hay una serie de supuestos ideológicos detrás del modelo LUDO que es preciso clarificar:

a. El modelo LUDO clasifica actividades impulsadas por los poderes públicos. No recoge las actividades emprendidas por la propia sociedad civil, aunque el grado "2-delegación" establece un puente para recoger actividades de innovación social que aborden problemas recogidos en la agenda.

b. Como ya se ha señalado, LUDO presupone un marco político de democracia representativa, en el que la apertura viene para enriquecer las decisiones y aumentar la legitimidad de las políticas. No plantea un cambio del marco hacia una democracia directa.

c. LUDO funciona en un esquema del ciclo de políticas públicas donde se pretende enriquecer la solución de problemas de manera deliberativa, mediante mecanismos como la experimentación o la cocreación. El voto, en cambio, no aparece de manera explícita, puesto que sus efectos son de polarización de la opinión, en lugar del acercamiento e integración de posturas.

d. LUDO considera la información es el grado 0 de la apertura. Con esto queremos decir que es el mínimo reclamable. Una política pública que no está bien explicada y difundida tiene un déficit fundamental. Diríamos que se encuentra por debajo del nivel mínimo ya no de apertura, sino de una mera dignidad.

e. LUDO entiende que más apertura no es siempre lo mejor. Opinamos que cada proyecto necesitará de una geometría diferente, en función de su naturaleza y de factores ambientales. Los *wicked problems* y, entre ellos, los casos NIMBY (Not In My Back Yard) no se pueden resolver con máxima delegación.

f. El modelo LUDO debería servir para clarificar las reglas del juego, de manera que evite la principal causa del fracaso de los procesos participativos; esto es, la desconfianza y el sentimiento por parte de la ciudadanía de haber sido manipulada.

1.5. Descripción de la apertura de una política mediante el modelo LUDO

1.5.1. República Dominicana: programa "Formación para el Desarrollo"

República Dominicana tuvo la más baja inversión pública educativa total de Latinoamérica entre 1990 y 2008[36], con un porcentaje del PIB que va desde 0.9 % en 1991 al 2.3 % en 2008, que ha venido acompañada de los peores resultados de la región en las pruebas de evaluación educativa.

La sociedad civil dominicana reclamó al Gobierno de la República que emprendiera una mejora sustancial. En 2010, los distintos movimientos sociales se agruparon en torno a la campaña "Educación Digna[37]", también llamada la "campaña amarilla", para reclamar una inversión del 4% del PIB nacional en educación pública.

Como resultado, el 4 de diciembre de 2012, el gobierno de República Dominicana anuncia que el 4% de su PIB se destinará a educación en el 2013.

Este es un caso en que el activismo ciudadano se pone en marcha a partir del conocimiento aportado por una evaluación. Podemos decir que aquí el ciclo del cambio comienza cuando se aporta suficiente información sobre la política educativa del Gobierno. La presión del activismo consigue provocar un cambio en la agenda del partido que gana las elecciones, el cual aumenta la prioridad y la intensidad de la inversión en educación pública. Hasta el momento, hemos visto un comportamiento reactivo del Gobierno.

En cuanto a la fase de diseño de la solución, parece que algún papel ha tenido la ciudadanía, ya que la "Coalición Educación Digna" ha seguido ejerciendo su papel de canalizadora de la demanda social. En todo caso, el diseño estratégico que se adopta para aplicar esta inversión es el programa "Formación para el Desarrollo". Una de sus medidas más importantes consiste en la construcción de escuelas por todo el país.

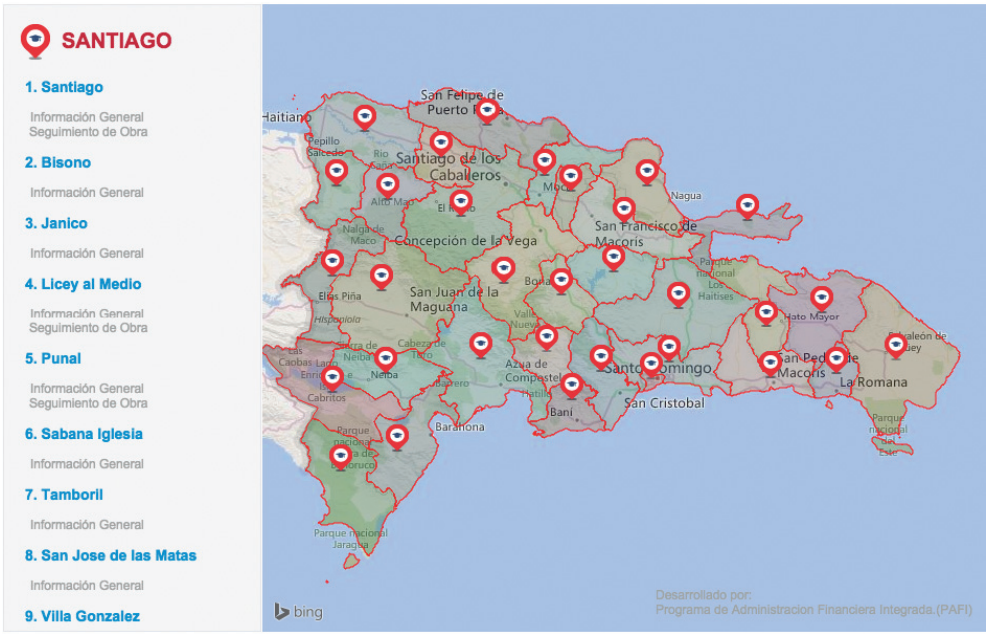
Ahora vamos a ver un comportamiento proactivo del Gobierno para incorporar a la ciudadanía en la *implantación* de las medidas adoptadas. En concreto, en el plan de construcción de escuelas. Para ello, hace uso del portal "Compras Dominicana" que representa uno de los mejores ejemplos de transparencia en el país.

---

36. CEPAL (2010): *Panorama social de América Latina*. Accesible en [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/41799/PanoramaSocial2010.pdf]
37. http://educaciondigna.com/

En la imagen podemos ver un mapa[38] donde se ha seleccionado una de las regiones. A la izquierda aparecen centros educativos sobre los que se ofrece información.

Imagen 1: PED - Programa de Educación para el Desarrollo (República Dominicana)



A través de esos enlaces es posible obtener información acerca de la licitación de la obra y de la marcha de la misma. Asimismo, se ofrece información en persona y documental en las comunidades donde se están construyendo. De esta manera, se empodera a la ciudadanía para que ejerza una supervisión continua sobre la marcha de la obra y a que detecte irregularidades. Este es un caso de colaboración en la acción pública.

Además, el Gobierno está adoptando otra medida que podríamos encuadrar tanto en el cuadrante de "hacer" como en el de "evaluar". Me refiero a las veedurías. "La Veeduría Ciudadana es un mecanismo de participación social a través del cual representantes de instituciones de la sociedad civil se agrupan con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de obligaciones, compromisos, competencias y funciones de las entidades públicas[39]."

38. http://comprasdominicana.gov.do/web/guest/programa_educacion_para_el_desarrollo
39. http://www.osce.gob.pe/red/default.asp?pin=h3.htm

En el caso de República Dominicana, estas comisiones de veeduría están integradas por representantes de distintas organizaciones empresariales y de la sociedad civil, así como por personalidades de reconocida reputación, quienes participan en los procesos de contratación pública, desde la convocatoria hasta la adjudicación del contrato final y la entrega de la obra, bien o servicio de que se trate.

Las comisiones actúan con independencia, por lo que quizá podríamos considerar este un caso de delegación de la función inspectora a la sociedad civil, sin perjucio de la inspección que sigue realizando la propia Administración pública.

En resumen, hemos visto en esta política educativa estos elementos:

- **Evaluar:** Grado 0 - Información. Publicación de estadísticas educativas
- **Definir:** Grado 1 - Consulta. Acogida en los presupuestos de la reclamación del 0'4% del PIB para la educación pública.
- **Diseñar:** Grado ? (desconocido). Programa Educación para el Desarrollo.
- **Hacer:** Grado 2 - Delegación. Empoderamiento ciudadano para la supervisión de las obras.
- **Evaluar:** Grado 2 - Delegación. Veedurías ciudadanas.

Esperamos que otros equipos de investigación profundicen más en este caso, que describan los procesos llevados a cabo, junto con los aciertos y fracasos, además de realizar el seguimiento completo de esta política para ver si alcanza su impacto deseado: reducir la inequidad y mejorar los resultados en las evaluaciones educativas.

Capítulo 2

Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos

RAFA RUBIO
@rafarubio
Noviembre 2014

La historia reciente del gobierno abierto ha estado protagonizada por la sociedad civil , que a través de iniciativas ciudadanas o informes independientes, han ido impulsando su desarrollo pero fue en el año 2009 cuando el gobierno abierto adquirió carta de naturaleza en las instituciones. Tras una campaña electoral en el que el uso de las nuevas tecnologías se convirtió en un elemento clave para garantizar su elección, el Presidente de los Estados Unidos comenzaba su labor aprobando una directiva del gobierno abierto (*Open Government Directive*). En la misma establecía su compromiso para restaurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación ciudadana y colaboración. Una apertura que, en sus palabras, fortalecería la democracia y mejoraría la eficacia de su gobierno.

El desarrollo normativo del Gobierno Abierto: el gobierno abierto más allá de los valores

El gobierno abierto tiene una base cultural, apostando por valores similares a los de la web 2.0, como la transparencia, apertura y colaboración, proponiendo al ciudadano como socio de gobierno, pero todavía estamos lejos de materializar esos valores en instituciones. Por lo general obsrvamos como la institucionalización del gobierno abierto es, en palabra de Cotino "insustancial jurídicamente, inaplicada y con propósitos esencialmente propagandísticos".

Si, por poner un ejemplo, hablamos de colaboración vemos como las nuevas tecnologías hacen que la colaboración sea posible, y eso está creando una cultura colaborativa en campos como el académico o la financiación de proyectos que puede ser trasladada a la administración. La colaboración permite involucrar a los ciudadanos en el trabajo de su gobierno, contar con su trabajo para mejorar los resultados de esta labor. Ya existen algunos ejemplos de agencias del gobierno, normalmente norteamericanas, que han logrado comenzar los cambios necesarios para introducir la colaboración en las estructuras de gobierno, involucrando por ejemplo a grupos de expertos en la producción de contenidos, en la evaluación de patentes, en su catalogación, e incluso en la propia prestación de servicios, en una decidida apuesta por un cambio de mentalidad, de procedimientos de trabajo, de criterios de decisión. En España destaca el

ejemplo de las Comunidades de práctica de Cataluña (COPS) con más de 19000 usuarios y 1465 comunidades pero en uno y otro caso todavía estamos lejos de regular aspectos como quién está llamado a colaborar, cómo se concretará esta colaboración, como medir la intensidad de estas colaboraciones...

Algo parecido ocurre con la participación, las iniciativas en este campo, como consultas ciudadanas o presupuestos participativos, no han sido hasta el momento más que experiencias restringidas al ámbito de lo local, aisladas y con un alto componente publicitario. No podemos engañarnos, fuera de los experimentos de laboratorio, la participación no ha logrado colmar las expectativas generadas, y no basta con echarle la culpa al ciudadano, que, de manera abrumadora (70%), considera imposible influir en política[40]. Se trata de experiencias que, por lo general, carecen de un marco normativo adecuado para su generalización, más cerca de ser adornos de carácter símbólico que de suponer un cambio en los principios y el funcionamiento de las instituciones. Algunos podrán argumentar que la formalización de la participación podría limitar su ejercicio pero la realidad es que el gobierno abierto no se construye con "normas participativas vaporosas y jurídicamente insustanciales". Tampoco es un problema de la dificultad de regular cuando están implicados aspectos tecnológicos. El problema suele ser de voluntad política para asumir compromisos concretos y, en consecuencia, exigibles.

A pesar del éxito del término, el gobierno abierto es todavía un proyecto en construcción, al que todavía le falta impactar positivamente en la sociedad, y en el que tras la siembra de teorías y experimentos deberíamos a empezar a cosechar resultados. En el panorama se encuentran distintas iniciativas sueltas, más efectistas que efectivas, estéticas pero estáticas en el camino de la regeneración democrática. Siguiendo con el símil se puede decir que de momento sólo se han puesto los cimientos del gobierno abierto: la transparencia, la colaboración y la participación y, sobre esos cimientos, se ha de construir un edificio democrático sano y efectivo. Todavía falta mucho por hacer. Mucho por avanzar en el gobierno abierto que precisa de una sociedad de la información desarrollada, un marco regulatorio adecuado, y un liderazgo político decidido, definido en un plan integral. Así lo señalaba hace ya unos años la recomendación e-democracia 2009 de la OCDE: "La incorporación de las TIC en los procesos democráticos por lo general requiere cambios estructurales y la reforma procesal" (punto 63), lo que hace que el derecho se convierta en un aliado imprescindible para lograrlo.

---

40. M. Castells et al, 2003. Ref. Machado, Antoni. "Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado", en Open Government, Gobierno Abierto, Coord. Cesar Calderón y Sebastián Lorenzo, Algon Editores, 2010, Págs. 110. El dato corresponde a Cataluña, la Comunidad Autónoma Española que más ha apostado, desde hace años, por la implantación de sistema de participación ciudadana.

De ahí la necesidad de pasar de la teoría a la práctica, de los valores a los hechos, asumir compromisos normativos que obligen a los poderes públicos y vayan alterando su funcionamiento y su organización. Cada vez son más los que han empezado a trabajar en esta dirección. No sólo en Estados Unidos, donde la pionera directiva aprobada por Obama en 2009 establece una serie de obligaciones comunes para las distintas agencias del Gobierno, que se han ido implementando desde entonces, sino muchas otras administraciones, también en España, de ámbito regional o local.

De la ley a la cultura o de la cultura a la ley

En el gobierno abierto pasar de las musas al teatro es pasar de los libros y las presentaciones a las instituciones. Y para lograrlo, además de un plan estratégico es necesario establer un marco jurídico que incorpore los valores y los procedimientos propios del gobierno abierto al funcionamiento habitual de la administración, generando una serie de derechos y obligaciones tanto a los ciudadanos como a la misma administración.

A la hora de afrontar la apertura de un gobierno, nos enfrentaremos a la famosa pregunta del huevo y la gallina. Son las normas las que crean la cultura jurídica o estas no son más que la juridificación de una serie de comportamientos ya existentes.

Podemos hablar del gobierno abierto, en términos de políticas públicas que buscan implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública. Y no hay duda que la elaboración de normas jurídicas se encuentra predeterminada por estas políticas públicas. Así Virgilio Zapatero afirma que toda norma comienza a partir de una exigencia, o compromiso, de intervención para resolver un problema, creando, modificando o eliminando un estado de cosas, pero son los gobiernos los que ante estas necesidades lideran la acción política. Siendo en la práctica las leyes fruto de la actividad de la Administración, o de otros órganos constitucionales que promueven la acción normativa del Parlamento.

Este proceso se puede observar también en el gobierno abierto que, como señala Sergio Castel (2013), se ha tratado de desarrollar por dós vías, el modelo de experimentación y la vía normativa. El «modelo de experimentación» optaba por la aplicación progresiva de mecanismos de participación entendiendo que la puesta en marcha de estos procesos supondría un cambio de cultura[41]. Ultimamente podemos decir que se ha generalizado la estrategia normativa, que opta

41. Castel pone como modelo de esta opción a Cataluña y Aragón.

por la creación de normas jurídicas, principalmente leyes y reglamentos, que pretenden ir consolidando principios, organizaciones y procesos para el establecimiento del gobierno abierto.

La estrategia normativa, sería parte de lo que Bobbio (2006) denomina técnicas de alentamiento, propias de un Estado que entiende el ordenamiento jurídico como ordenamiento con función promocional.

Las leyes, específicas o generales, relacionadas con el gobierno abierto son la vía más eficaz para abrir la puerta a un cambio en las estructuras administrativas, en sus procesos, en sus herramientas, y lo que es aún más importante, en la mentalidad (cultura) de la Administración y la sociedad en su conjunto, que lleva tiempo demandando este tipo de comportamientos abiertos como forma de hacer política.

La ley es sólo un escalón más en este proceso, tan necesario, de pasar de los valores a las realidades. Estamos ante una gran oportunidad de provocar un verdadero cambio de mentalidad en la administración y las instituciones hacia el gobierno abierto, una oportunidad de empezar a trabajar con indicadores reales, medibles y comprensibles, de empezar a abrir una puerta a la participación verdadera de la sociedad, incluso una buena oportunidad, para que emprendedores varios hagan negocio del procesamiento de esta información... para hacer del gobierno abierto una realidad transformadora que vaya mucho más allá del eslogan publicitario.

Quién puede regular

Los gobiernos que esperan para ser abiertos son de todo tipo, estatal, autonómico o local y la apertura, desde el aspecto puramente normativo, depende en gran medida de ellos mismos. No es necesario esperar a que el Estado regule, sino que cada gobierno cuenta con suficiente espacio competencial para establecer las normas del gobierno abierto. La clave es de desarrollar las potestades de autoorganización administrativa que ordenamientos como el español conceden a los distintos territorios, (en España Comunidades Autónomas, o entes locales). La clave para no traspasar esas fronteras competenciales pasa por mantenerse al margen de la dimensión subjetiva del derecho en cuestión y limitarse a elementos relativos a su ejercicio. En España eso es especialmente fácil tras las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía que dotan de cobertura a una regulación general de la participación y la transparencia (Castellá, 2013).

Fundamento constitucional

Podemos decir que hay un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a ir desarrollando políticas públicas de gobierno abierto. El derecho de los ciudadanos a la información, a la consulta y la participación en la elaboración de políticas debe ser recogida por las leyes. Este principio general ya se intuye en documentos como los de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, Ginebra, 2004 y Tunez 2005. En la misma línea se desenvuelven derechos como el acceso a la información pública (confirmado por el TEDH en 2009 como derecho de la libertad de información del artículo 10 CEDH[42]).

En España Castel (2013) se refiere a distintos principios constitucionales sobre los que construir el gobierno abierto. Desde el preámbulo constitucional, que establece un marco constitucional de una "sociedad democrática avanzada, en la que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2), garantizar el principio de publicidad (artículo 9.3) y satisfacer los intereses generales con eficacia y objetividad (artículo 103), la promoción de la transparencia y la participación ciudadana constituye la esencia del Estado social y democrático de derecho".

Elementos clave del gobierno abierto como la transparencia y la participación también tienen un anclaje constitucional claro. En el caso de la transparencia el propio preámbulo de la ley 19/2013 señala como el derecho de acceso a la información pública parte de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, aunque algunos han ido más allá reivindicado este derecho como un derecho fundamental, recogido en el artículo 20.1.a que reconoce la libertad de expresión, a la luz de su interpretación según la Declaración Universal de Derechos Humanos que, en su artículo 19, reconoce el derecho de acceso a la información como parte inherente a la Libertad de Expresión.

Algo similar podemos decir de la participación, en el que junto a una vinculación genérica a la participación política del artículo 23, que el Tribunal Constitucional no ha reconocido[43], la participación se vincula a la eficacia de las decisiones públicas (artículo 103) lque justificaría, entre

42. Así lo ha reconocido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en sus sentencias Társaság a Szabadságjogokért vs Hungary y Kenedi vs Hungary.

43. En este sentido se pronunció la StC 119/1995, de 17 de julio: «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa» (FJ 6).

otros motivos, esta profundización de la participación ciudadana, instando a los poderes públicos a abrir canales que permitan adecuar las políticas públicas a las demandas sociales, y otorga a los ciudadanos la posibilidad de proporcionar elementos de juicio suficientes para garantizar no sólo la legalidad, sino también el acierto y oportunidad de las decisiones administrativas y revestirlas además de legitimidad democrática. En ese mismo sentido se manifiesta el artículo 105.a que garantiza la intervención en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas, reconociendo el trámite de audiencia a los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley.

Cotino señala como puede afirmarse con carácter general que hay un principio jurídico-constitucional objetivo que impulsa a los poderes públicos a adoptar políticas en la dirección de la implantación del gobierno abierto. Y derecho como el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho de participación general (art. 23 CE), el derecho de petición (art. 29 CE), el libre acceso a la información (en su caso pública ex art. 20), el derecho a la buena administración, 47 el derecho de acceso a los registros o archivos o el derecho de audiencia previa a las decisiones (art. 105 CE), entre otros pueden dar cobertura a este principio objetivo.

La implantación del gobierno abierto también puede generar algún tipo de amenaza para derechos fundamentales ya establecidos y en ese sentido habrá que estar pendiente del derecho a la igualdad (art. 14) garantizando que la brecha digital no sea un obstáculo para la incorporación de los ciudadanos al gobierno abierto, el principio de no discriminación en la implantación del gobierno abierto. En este sentido el derecho de acceso como acceso universal se viene reivindicando a nivel internacional como un desarrollo del artículo 19 de la DUDH[44]. Como la posibilidad material de acceso no es el único condicionante para el uso de estas herramientas, tan propias del gobierno abierto, se debería evitar la imposición de interactuar a través de medios electrónicos (algo que se ha colado en algunas normativas recientes)[45] algo que se considera cada vez más normal y menos discriminatorio, aunque los tribunales han alertado de la necesidad de interpretarlo de manera restrictiva. En esta misma línea también algunos autores alertan sobre el peligro de sobrerepresentar a los usuarios habituales y experimentados de las tecnologías por su número o la frecuencia de su uso, o la intensidad del mismo, lo que favorecería la radicalización del espacio político y la creación de espacios privados en los que se difumina el concepto de espacio público, imprescindible para la existencia del Estado.

En resumen existen principios constitucionales suficientes para fundamentar la adopción de políticas públicas destinadas a consolidar el gobierno abierto. Este, y no otro, ha sido el fundamento

44. Nuestra visión común de la Sociedad de la Información, Aptado. 2, números 21, 23, 24, 25, 26, 27 y 28.
45. 6Artículo 27.6 de la ley 11/2007 que habilita a las Administracions Públicas a establecer reglamentariamente la obligación de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos.

utilizado por los ordenamientos territoriales, en España especialmente los autonómicos, para incorporar el gobierno abierto a normas marco como los Estatutos de Autonomía. así por ejemplo en España en la ola de reformas estatutarias comenzada en 2007 hemos visto como se han recogido expresamente principios como el de transparencia (como principio de organización y funcionamiento de la Administración (artículo 62.3 EAAr)) o el fomento de la participación ciudadana (artículos 39 EAExt y 31 EAAnd) la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico (artículos 15.3 EAAr, 43 EACat, 9.4 EACV, 10.3.19 EAAnd y 15 EAIB). Al igual que los derechos recogidos por la Constitución, este tipo de declaraciones no es suficiente para la implementación del gobierno abierto, y dificilmente pueden servir, por si sólos, para obligar a los poderes públicos. Es necesario el desarrollo de un régimen jurídico específico, a través de leyes y su desarrollo reglamentario, que se apoyen en estos principios y derechos.

El modelo normativo: Todos para una o una para todas

Podemos decir por tanto que los principios jurídicos-constitucionales sólo se convierten en verdaderos derechos subjetivos por la vía de su posterior desarrollo legislativo. Se trataría por tanto de derechos de configuración legal, cuyo reconocimiento se vincula a su regulación por ley. El desarrollo normativa del gobierno abierto no depende en la mayoría de los casos de una norma de rango legal, al tratarse, como hemos visto, del desarrollo de elementos ya regulados en las leyes, especialmente de tipo intrumental o tecnológico. Así una primera opción para desarrollar las bases jurídicas del gobierno abierto pasa por incorporar estas a normas de contenido general, como el artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (lPC) o la ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 2003/4/CE de acceso a la información en materia de medio ambiente[46].

46. En este sentido pueden servir de ejemplo e artículo como el 6 de la Ley 11/2007, que establece las bases al reconocer a los ciudadanos "el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener información, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos." En la misma línea continua la ley 11/2007 que establece la obligatoriedad de sedes electrónicas para los poderes públicos (con una serie de contenidos básicos) o impone los boletines oficiales electrónicos... También puede resultar interesante hacer referencia a la directiva europea 2003/98 de noviembre de 2003 relativa a la reutilización de la información del sector público, y la correspondiente Ley 37/2007 de 16 de noviembre sobre reutilización de la información del sector público.

Por el contrario cada vez es más frecuente, como ha ocurrido en España especialmente en el campo de la transparencia, la participación o el acceso electrónico, aprobar leyes específicas sobre la materia[47], regulando nuevos instrumentos participativos con el objeto de promover el ejercicio de este derecho, que se asume como auténtico derecho subjetivo, de manera más activa, ordenando procedimentalmente el funcionamiento de los mismos, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal.

Cabe aún una tercera opción, fase, en la que nos encontramos en la actualidad pasa por la aprobación de una ley que asume una visión integral del gobierno abierto, ordenando en un mismo texto legal sus pilares informadores[48].

Sea cual sea el modelo es necesario plantearse si es necesario algún tipo de complemento normativo al de carácter legal, especialmente para entes territoriales y organizaciones institucionales sin capacidad de aprobar leyes. En este punto el reglamento se nos presenta como una pieza fundamental en la regulación del gobierno abierto. En este modelo mixto la ley se limitaría a los principios básicos y el reglamento respondería a la necesaria concreción, en la que además los aspectos tecnicos (especialmente los tecnológicos) justifican la flexibilidad que ofrece la figura reglamentaria. De ahí que, en último término, la eficacia y la aplicación del gobierno abierto dependa en gran medida del grado de concrección de las normas, sobre todo en las materías tecnológicas. La regulación tipo, que se centra en principios generales sin afrontar directamente su ejecución deja esta en manos de la voluntad de la administración y de las circunstancia. Por lo cual adoptamos la norma de Cotino que recomienda apostar por una regulación legal con un grado de detalle que permita hacer efectiva la norma sin dejar la misma a un posterior desarrollo que puede no producirse nunca. De esta manera elementos como la creación de un espacio específico online, los niveles de seguridad, la identidad electrónica, el acuse de recibo, la prueba de comunicación...deberían ser tratados específicamente en la ley. Un ejemplo de esto puede ser el ejercicio por medios electrónicos, que las normas suelen presentar como una posiblidad, que durante mucho tiempo ha carecido de concrección. Esto, que busca asegurar la eficacia de la ley, no supone renunciar al desarrollo reglamentario, que puede hacer efectivo o inutil los principios establecidos por la ley.

47. Sirvan como ejemplo la ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana —y su Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución—, y la ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.
48. En este sentido se pueden citar la ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears; la ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno Abierto; y la ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno Abierto de Extremadura.

La elaboración de la ley, transparente y participativa

La creación de un marco normativo que sirva para implementar el gobierno abierto lleva tiempo. Cuando de cambiar mentalidades se trata el tiempo es un componente imprescindible. Son muchas las resistencias que hay que resolver, las primeras las de los propios legisladores y es mejor ir consolidando posiciones de manera progresiva. Sirva como ejemplo la tramitación de la ley de transparencia en España donde los tres meses que el Gobierno se dio para su aprobación, en diciembre de 2011, se convirtieron en dos años. Este aumento progresivo del plazo ha permitido la introducción de mejoras sustanciales en la ley, en el que también las circunstancia coyunturales han colaborado decisivamente. En la misma línea ha sido necesario establecer plazos amplios para su desarrollo, con retrasos en los plazos previstos para la elaboración del reglamento, y para su entrada en vigor, dónde se establecen plazos de uno y dos años.

Junto al tiempo necesario, es preciso que el procedimiento normativo se ajuste a los principios del gobierno abierto. Elaborar normas para el gobierno abierto introduce un elemento de coherencia que condiciona también el propio proceso de elaboración de la ley que, necesariamente deberá realizarse de manera abierta, ofreciendo información sobre los avances del proyecto e incluyendo en su diseño la participación de la ciudadanía. Este espíritu abierto debe extenderse también a la colaboración del resto de administraciones afectadas por la medida, en especial a los entes locales, como señala Castel, esta colaboración en la elaboración de la norma deberá extenderse al resto de los departamentos, dentro de la misma administración, como consecuencia de la naturaleza transversal de este tipo de normas.

De ahí que la normativa del gobierno abierto requiera un diálogo articulado. Publicidad del proceso, y de sus distintas fases, participación activa, comparecencias, grupos de expertos, reuniones con afectados... para lograr que realmente sean normas abiertas a todos. En ocasiones en estos procesos se han cometido errores de bulto, fruto de la novedad y la improvisación, que ponen de manifiesto el desconocimiento de la propia materia que pretenden regular. No basta con abrir buzones para recibir sugerencias, es preciso articular procesos de participación, adecuar la participación al momento legislativo para que esta sea útil, y no un mero "muro de las lamentaciones", proporcionar feedback permanente sobre los avances y la adecuación o no de las aportaciones... cualquier tipo de información que haga esa participación efectiva y reconocida.

El nombre será otro de los elementos a tener en cuenta durante el proceso de elaboración. Por el carácter simbólico de este tipo de medidas, y fruto del éxito del concepto de gobierno abierto y los conceptos asociados, puede existir la tentación de adoptar nombres grandilocuentes que van más allá del contenido de la ley y hacen referencia a temas distintos que aunque relacionados no son objetos de la regulación. Por ejemplo en España la supuesta regulación del

"buen gobierno", se quedó exclusivamente en la regulación del conflicto de intereses y la gestión económica-administrativa, dejando a un lado aspectos como el consenso, la equidad, la sensibilidad, la participación, la eficacia y la eficiencia, que constituyen aspectos esenciales en los estándares del buen gobierno en todo el mundo, tanto de entidades públicas como privadas, utilizando el nombre del "buen gobierno" en vano.

Ámbito de aplicación

Aunque podríamos pensar que el sujeto de las leyes de gobierno abierto es la administración, en una interpretación amplia de la misma, será necesario concretar un poco más el ámbito de aplicación de estas normas en función del contenido de las mismas. Así, por ejemplo, no podemos hablar de un mismo ámbito de aplicación al referirnos a las obligaciones de transparencia, que abarcaría incluso a las entidades privadas que se financian de manera importante con fondos públicos, que al hablar de la participación política que sólo podría regularse para aquellos organismos de ámbito público, y con una serie de condicionantes previos. Cabe la posibilidad de ampliar aún más el ámbito de aplicación hasta las entidades que integran la Administración local y sus entes y organismos vinculados o dependientes, la Universidad, las Cortes —en sus actividades sujetas a derecho administrativo—... La otra opción pasaría por incluir una invitación a realizar reformas legislativas en el ámbito local para incorporar, en un plazo razonable, estos principios legales en el ámbito de sus competencias.

Dentro del ámbito de aplicación contemplado es interesante observar como cabe la posibilidad de aplicar la norma de manera plena a todos los sujetos de derecho público (Gobierno, administración) o vinculados a la administración (organismos autónomos, sociedades y empresas públicas, consorcios, fundaciones del sector público autonómico y demás entidades de derecho público)[49] o hacerlo con distinta intensidad según el ámbito de aplicación, haciendolo de manera plena a la Administración territorial y los organismos públicos vinculados o dependientes de la misma, mientras que el resto de entidades vinculadas a la Administración como sociedades públicas, fundaciones públicas y las entidades de derecho público vinculadas a la Administración y sus organismos públicos, que sólo deberán ajustarse a los principios rectores de la ley[50].

Por último es necesario contemplar como se verán afectadas aquellas personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos. Una vez más es posible optar por el sometimiento pleno a la ley[51] o, simplemente, por establecer la obligación de suministrar a la Administración a la que se

49. Este es el modelo que siguen la ley extremeña y la balear.
50. Sirva como modelo la ley navarra.
51. Modelo balear.

encuentren vinculadas toda la información necesaria para que esta pueda cumplir con las obligaciones establecidas por la ley.

Contenido: transparencia, participación...

Solventados los aspectos esenciales de la fundamentación y del procedimiento de elaboración de la ley es hora de centrarnos en el contenido. En esta tarea nos ayudará adoptar una definición del gobierno abierto con proyección jurídica. La definición jurídica del gobierno abierto no es evidente por si misma. Si nos atenemos a leyes ya en vigor en España podemos encontrar algún intento: *«forma de funcionamiento de la Administración Pública capaz de entablar una permanente conversación con los ciudadanos y ciudadanas con el fin de escuchar lo que dicen y solicitan, que toma sus decisiones centrándose en sus necesidades y preferencias, que facilita la participación y la colaboración de la ciudadanía en la definición de sus políticas y en el ejercicio de sus funciones, que proporciona información y comunica aquello que decide y hace de forma transparente, que se somete a criterios de calidad y de mejora continua, y que está preparado para rendir cuentas y asumir su responsabilidad ante los ciudadanos y ciudadanas a los que ha de servir»* (artículo 3.b de la ley navarra). Algo similar establece el artículo 4.a de la ley extremeña según la cual el principio de gobierno abierto *«supone canalizar el intercambio de información a través de procesos de escucha activa y diálogo con la ciudadanía, encaminados a la participación y a la implicación de esta en la toma de decisiones de carácter público, y comprende el derecho de toda persona a que la Administración trate sus asuntos, imparcial y equitativamente, dentro de un plazo razonable, y a acceder a la información en los términos previstos en esta Ley».*

La definición jurídica del contenido del gobierno abierto es un paso clave de su regulación, ya que de otra manera, corremos el peligro que la vis expansiva del concepto lo acabe privando de contenido, volviendo al concepto etereo y sin límites, precisamente el peligro que la regulación trata de combatir. De ahí que sea necesaria una delimitación conceptual que de sentido sistemático a su ordenación jurídica y evite la disolución del concepto.

La normativa del gobierno abierto no puede contentarse con reconocer determinados derechos, o reafirmar una serie de principios. Realmente la mayoría de los derechos sobre los que se construye el gobierno abierto, han sido la previamente reconocidos. De ahí la importancia de centrarse en aportar concrección, la garantía de su efectividad, regulando elementos concretos para el ejercicio de este derecho en el marco concreto de la adminstración. Órganos responsables, garantías, plazos efectivos, efectos del incumplimiento, responsabilidades en las que incurren los que incumplan, medios y recursos para su ejecución, la necesaria justificación de la respuesta... son sólo algunos de los elementos que permiten hacer realidad el gobierno abierto.

Desde este punto de vista los elementos claves para construir un marco jurídico propicio para avanzar hacia el gobierno abierto serían: 1) Leyes de acceso a la información, 2) Leyes sobre privacidad y protección de datos, 3) La ley sobre los procedimientos administrativos, 4) Leyes sobre las instituciones de ombudsman, y 5) Leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores (OECD, 2010, p. 3).

Desde el punto de vista del acceso a la información vemos como se ha consolidado ya el modelo (habitual en el derecho comparado) de distinguir entre el derecho de acceso a la información pública, que permite a cualquier ciudadano acceder, mediante solicitud previa, a la información pública sin necesidad de invocar motivo, y la transparencia activa, la obligación de proporcionar aquella información de mayor relevancia sin necesidad de que nadie lo solicite[52].

Es importante tener en cuenta que, en esta materia, se requiere un esfuerzo de exhaustividad que evite una excesiva discrecionalidad política y administrativa. De ahí que en materia de derecho de acceso, resulta clave establecer al menos las excepciones, en las cuales se podrá denegar el acceso a la información, y los plazos con los que cuenta la administración para dar su respuesta, entre 15 días y un mes en las distintas normativas existentes. En estrecha vinculación con los plazos se deben tratar expresamente otros puntos como los efectos jurídicos del silencio administrativos que puede ser positivo o desestimatorio.

En lo que se refiere a la publicidad activa es importante considerar si se opta por una enumeración amplia de aquellos aspectos que deben ser publicados o, por el contrario, se realiza una clasificación de temas, dejando en manos de la interpretación del desarrollo reglamentario, o de la interpretación de la autoridad competente, la decisión sobre si determinado aspecto entra o no dentro de una clasificación determinada, y debe ser objeto, por tanto, de publicidad activa[53].

Una vez determinado el tipo de información que ha de publicarse, es el momento de establecer la naturaleza de esta información. Según los autores esta debe ser clara, actualizada, objetiva, veraz, de calidad y, como señala Cunill grau (2006: p. 29), relevante, accesible y exigible. Se trata de criterios subjetivos que no pueden separarse del sujeto al que va destinada la información, la ciudadanía, y que es la que debe servir de referencia para determinar si efectivamente cumple estas características.

---

52. Así lo hace la Ley de Transparencia, acceso a la información y Buen gobierno 2013, la ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto (art. 3.c) o la ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno Abierto de Extremadura.
53. Sobre el primer modelo, el de la lista abierta se puede consultar la ley navarra o la balear, mientras que la ley Extremeña servirá para ilustrar el segundo modelo.

De este modo la accesibilidad se configura así cómo, otro elemento clave, que habría que establecer normativamente. En la sociedad de la información, esta no es ya un bien escaso y reservado, sino que funciona a modo de comodity, como algo al alcance de todos, en el que es la forma de acceso a esta información y las posibilidades de procesar esa información a posteriori lo que marca la diferencia. Esto es especialmente evidente con la administración, que tiene una capacidad potencial de ofrecer un volumen de información tal que hace necesario establecer condiciones sobre la forma de ofrecer esta información, para no traicionar la naturaleza propia del gobierno abierto. Estas condiciones pasan por la necesidad de ofrecer la información de manera estructurada. Elementos como la existencia de un punto de acceso único, con un depósito o repositorio centralizado de los datos y documentos que se consideren necesarios para asegurar las obligaciones legales de información pública.

Parte de la accesibilidad tiene que ver también con la complejidad de la administración. El ciudadano suele observar esta como un todo, algo jurídicamente justificado, cuando en realidad es un entramado con distintas capas cuya interconexión resulta necesaria para garantizar este acceso. No basta con establecer principios generales como el de colaboración y el de coordinación, es necesario prever supuestos específicos en los que garantizar el ejercicio del derecho de acceso. En este punto quizás el punto más claro merecedor de regulación específica sería el relacionado con aquella información solicitada a una entidad que no tiene acceso a la misma, esta deberá verse obligada a remitir la solicitud al órgano o entidad que la posea, que vendrá obligada a tramitarla y se dará cuenta de esa remisión al solicitante, justificando la imposibilidad de hacerlo cuando sea necesario.

Muy vinculado a la transparencia aparece un elemento que, por su importancia, requiere la atención del legislador, la apertura de los datos. Esta pone al alcance de la sociedad los datos generados por la Administración en el desarrollo de sus funciones, y lo hace de tal forma, tanto por el formato como por el régimen jurídico de su utilización, que cualquier ciudadano pueda analizarlos, reutilizarlos y redistribuirlos.

La apertura y acceso a bases de datos del gobierno (*open data*) ofrece además un gran potencial para la participación y la innovación. De ahí que cualquier política pública en este sentido deba perseguir como objetivos fundamentales la publicación de todos los datos de libre disposición que obren en poder de la Administración, permitir a la ciudadanía un mejor conocimiento de la actividad del sector público, facilitar la creación de productos y servicios de información basados en esos datos, facilitar el uso de los datos para que las empresas privadas ofrezcan productos y servicios de información de valor añadido, así como favorecer la competencia en el mercado. Una legislación sobre la materia debería asegurar la integridad y la fiabilidad de estos datos; determinar el tipo de licencia bajo el que deberán distribuirse estos datos (optando

preferiblemente por licencias de propiedad abiertas, que permitan su redistribución, reutilización y aprovechamiento); establecer criterios de prioridad, considerando prioritaria la información mercantil y empresarial, la información geográfica, la información legal, la estadística social y la información de transporte. También cabe la posibilidad de someter esta reutilización a determinadas condiciones como el uso correcto de los datos, que los mismos no sean modificados o que se indique la fuente y fecha de la última actualización[54]. Otro punto que se puede incluir en la regulación es el relacionado con la creación de canales de colaboración activa entre grupos reutilizadores y los poderes públicos.

Como consecuencia de todo lo anterior hay una serie de aspectos a tener en cuenta. Por un lado puede ser conveniente establecer una tipología de la información, aplicable tanto al derecho de acceso como a la transparencia activa, en función de la cual establecer el régimen jurídico aplicable, el grado de detalle, las condiciones de acceso, los límites, o las condiciones de acreditación para solicitar el acceso. Otro punto común, y muy relevante, es el del régimen de la responsabilidad jurídica de la información pública en función de los medios por los que ha sido difundida. En esta línea la ley 11/2007 ya establecía requisitos que debía cumplir la información pública[55] distinguiendo entre la información que se proporciona por medios electrónicos (art. 4 y 6), en sede electrónica (art. 10) y en publicaciones oficiales y tablones electrónicos (art. 11 y 12), el contenido de los avisos legales (su ubicación y su validez), el valor jurídico de las comunicaciones informales de los servidores públicos con la ciudadanía.... Además será necesario fijar otros puntos como la determinación del responsable de los datos y las forma de comunicación con el mismo, así como el establecimiento de mecanismos que faciliten la prueba de esta información públcia. En este punto resulta especialmente relevante fijar de alguna manera los elementos de identidad corporativa, y los requisitos para utilizar la imagen institucional, que garanticen la condición pública del sitio o del perfil, de manera que no dejen lugar a la duda ni al fraude[56]. Otro punto indispensable será el de los contenidos producidos por terceros en las plataformas de la administración (web, redes sociales...), la responsabilidad que la administración asume sobre este tipo de contenidos incluidos por terceros, la moderación de estos contenidos, o incluso los criterios para interactuar con otros usuarios, para evitar amenazas a la libertad de expresión e información.. por lo que habrá que determinar los mecanismos de reclamación así como el órgano responsable.

54. Si se opta por someter la reutilización de determinados datos al previo otorgamiento de licencias tipo, será necesario que las mismas se ajusten a lo recogido en la legislación sobre reutilización de la información del sector público (artículo 15).

55. Integridad, actualización, meutralidad, interoperabilidad, calidad, claridad, usabilidad, accesibilidad, veracidad, exactitud, fiabilidad, seguridad, privacidad, etc.

56. Estos elementos que suelen venir establecidos en libros de estilo o guías de uso, que carecen de fuerza normativa, pueden ser incorporados a la regulación como anexos.

La participación es el segundo gran campo de desarrollo del gobierno abierto. Esta puede ser definida como la intervención e implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, pero a efectos normativos esta definición debe ajustarse todavía más, excluyendo otras vías de participación como la electoral o la adopción de decisiones de manera directa por los ciudadanos, que requeriría un marco constitucional distinto. De ahí que, en el marco de la democracia representativa habrá que centrarse en el ejercicio de la participación que permita la toma en consideración, por parte de los órganos representativos, de las aportaciones efectuadas por los agentes sociales. a regulación del fomento de la participación ciudadana requiere una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. No se nos oculta la dificultad de configurar obligaciones jurídicas en la arena de la participación lo que provocará que la regulación de ésta se centre más en la promoción que en su control, pero no se puede dejar a un lado la necesidad de, dentro de la flexibilidad requerida por este tipo de prácticas, se proceda a una procedimentalización de la participación ciudadana. En la participación, con más motivo aún que en la transparencia, se corre el peligro que la ley se convierta en una carta de principios y declaraciones vacías sin eficacia alguna, de ahí que su regulación deba dirigirse a la ordenación de canales con una concreción relativa que permita esa flexibilidad en su aplicación.

El siguiente paso es definir en qué procesos deberá tenerse en cuenta la participación. El espectro es amplio y va desde la tramitación de leyes y reglamentos a la elaboración de planes y programas de carácter general, en la elaboración de los presupuestos e incluso a la evaluación de las políticas públicas, incluidas las de participación de las que hablaremos más adelante. Todo puede ser susceptible de participación pero para lograr que este principio no sea meramente programático habrá que delimitar, que decisiones pueden quedarse fuera, por razones técnicas o de oportunidad. O por el contrario establecer cuales, por su carácter estratégico, no pueden dejarse fuera del debate público. En este punto cabe destacar, como una novedad reciente e interesante, la configuración de un derecho a la iniciativa reglamentaria.

Es preciso distinguir entre participación orgánica y funcional. En la primera resulta especialmente relevante centrarse en la creación, la composición, las funciones y el funcionamiento de los órganos de participación. Sobre la creación sería necesario establecer unos requisitos formales que permitan la creación de estructuras flexibles y dinámicas, sin privarlos de la relación con la administración de la que dependen para su eficacia. Sobre el funcionamiento la normativa deberá hacer efectiva la transparencia en su actividad, con la publicación ordenada de los existentes, junto a su organigrama y las funciones que desempeñan, también respecto a sus actividades, con especial atención a los acuerdos alcanzados. Para que la participación pueda responder a la lógica del refuerzo de la legitimación y a su eficacia es preciso también establecer una serie de elementos básicos en el procedimiento que afectan a la información a disposición de los participantes, los plazos, que permitan elaborar propuestas fundadas y articuladas...

En lo que se refiere a la participación funcional, y sin necesidad de reconocer su carácter vinculante, es preciso definir de manera clara los mecanismos de participación. La lista puede ser amplia: peticiones, Audiencias, Foros, Paneles ciudadanos, Jurados, Observatorios, Encuestas, participación en sede electrónica.sesiones de preguntas y respuestas, documentos de consulta... pero más importante aún será que se logre normativamente romper con el carácter unidireccional que acompaña frecuentemente a estos instrumentos y se trate de lograr una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas. En este punto es quizás aún más necesario fijar el derecho de iniciativa y la forma de activación de estos mecanismos, sus procedimientos que deberán incluir las reglas que lo regirán, el número máximo de participantes, los mecanismos de selección de los participantes, los plazos de duración de cada fase, el papel de la administración, su neutralidad, la obligación de informar suficientemente, tanto de los procedimientos en marcha, indicando su objeto y estado de tramitación, como de los elementos necesarios para que los ciudadanos puedan intervenir activamente y con conocimienot de causa, la obligatoriedad de tener en cuenta las aportaciones recibidas, motivando su posición con una respuesta razonada en un informe público....

Otro campo que está dentro del gobierno abierto, y que merece consideración es el del "buen gobierno", bajo la que se regulan aspectos como los principios éticos y de actuación, el régimen de conflicto de intereses, o el principio de gobernanza. Algunos de estos aspectos están claramente relacionados con la transnparencia en la acción de gobierno (especialmente el régimen jurídico de la publicidad de las retribuciones, actividades, derechos y bienes) y la participacion pero otros introducen un enfoque diferente, no sólo compatible sino enriquecedor del gobierno abierto. Por eso hay que tener cuidado para no considerar el "buen gobierno" sólo desde una perspectiva fiscalizadora del mal comportamiento del directivo público, e introducir otros elementos relacionados con los nombramientos, sometidos a una serie de requisitos de idoneidad, que puede ser probada ante una comisión; la acción de gobierno, a través de la difusión e información del Plan de gobierno y de un documento de seguimiento de los proyectos de ley, planes gubernamentales y actuaciones significativas; o las cesantías y las puertas giratorias.

Hay una serie de elementos comunes a todas ellas. Por un lado todo lo relacionado con la identidad y la necesidad de identificarse para participar activamente en estos procesos. En este punto hay que optar por definir un principio general, que necesariamente exigiría la identificación a través de mecanismos, como la firma electrónica... a un criterio que tome en consideración el principio de proporcionalidad ya reconocido en la Ley 11/2007, que establezca distinciones entre las diferentes formas de identificación en función de la naturaleza de la actividad, para evitar que este tipo de exigencias se conviertan en barreras para ejercicio de derechos como el de participación, al menos en mecanismos en los que la identidad no sólo no es estrictamente

necesaria sino que puede convertirse en un obstáculo, como en sistemas de quejas y sugerencias, en los que no sería necesaria la identificación plena[57].

Un segundo elemento sería el de la identificación de los distintos sujetos que pueden ser parte de los procesos de gobierno abierto. En este sentido es necesario adaptar los niveles de identificación a las formas de intervención, y aplicar garantías que puedan permitir identificar los requisitos solicitados. De esta manera no será lo mismo tomar parte en un proceso formalizado como el de solicitud de información pública, la iniciativa legislativa popular o el ejercicio del derecho de petición, que exigirían mecanismos como el de la firma electrónica, a otro tipo de procesos más informales como consultas, quejas... En este punto puede resultar interesante establecer registros de participación, como sistema objetivo que pretende articular de forma eficiente la utilización de estos instrumentos, evitando así una excesiva discrecionalidad, corporativización e instrumentalización de la participación ciudadana. En este registro se pueden inscribir voluntariamente los ciudadanos y las entidades ciudadanas interesados en recibir información sobre materias específicas de la competencia de la Administración, al objeto de tomar parte activa en los instrumentos específicos de participación previstos en la ley o que puedan preverse en otras normas. Además, especialmente en procesos participativos, puede resultar interesante dar cobertura legal a la participación de grupos sin forma jurídica y cada vez más activos, con formulas flexibles como la de "ciudadanos", aprovechando que los canales habilitados por las nuevas tecnologías permiten, en principio, la universalización del derecho de participación.

Un tercer campo común a todo el contenido analizado sería el del uso de las nuevas tecnologías como herramienta principal del gobierno abierto. El ejercicio electrónico de estos derecho como algo más que una coda habitual "se podrá ejercer por medios electrónicos".... Asegurar el ejercicio electrónico es en gran medida asegurar su ejercicio. De ahí la necesidad de concretar materias como la necesidad de establecer un espacio concreto en la red y su contenido mínimo[58], los estandares de usabilidad y accesabilidad[59]... En este punto se plantea al gobernante un dilema relacionado con la aplicación del "principio de cautela" que opta por la implantación progresiva de estas herramientas, o aquellos que consideran que sólo estableciendo estas como los canales de ejercicio principal, salvaguardando siempre el principio de igualdad, es posible avanzar decididamente en el gobierno. Sin olvidar además que la participación democrática se

57. En este punto, algunos como Cotino plantean "la posibilidad de realizar las quejas, sugerencias, ejercicio de petición o incluso de iniciativa legislativa popular utilizando firma electrónica, pero haciéndolo de forma anónima. En esta dirección cabe recordar que la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, permite la identificación del firmante a través de un seudónimo. En este punto, la condición del anonimato no deja de ser una precondición de libertad, como con claridad se observa en el carácter secreto del sufragio activo".
58. Arts. 14 y 15 de la ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias.
59. Directiva Europea, Ley 37/2007, Real Decreto 1495/2011.

puede favorecerse también con la presencia física, no se pueden entender ambos como canales alternativos, sino como planos diferentes (en mecanismos, plazos...) de un mismo proceso participativo. De ahí que será en función de la política o decisión sobre la que actua el gobierno abierto, o la fase en que se encuentre la misma, la que demande un canal u otro o su posible complementariedad.

Otro dilema habitual tiene que ver con el dinamismo y la evolución constante de los medios tecnológicos podrían recomendar renunciar a una regulación exhaustiva pero la experiencia demuestra que cuando esto no se ha hecho así, aunque sea en el nivel reglamentario, estas clausulas generales de "preferencia de lo tecnológico" se han convertido en meras declaraciones de intenciones con escasa capacidad normativa.

De ahí que consideremos que de cara a la regulación tan importante como el reconocimiento de estos portales es el diseño de sus contenidos y estructura, que debe estar presidido por los principios de sencillez, claridad y accesibilidad. otra cuestión que requerirá una solución práctica es la dificultad de su aplicación en la Administración local, en concreto en aquellas entidades que carecen de medios para su construcción y desarrollo. Sin duda, aquí se deberán aplicar mecanismos de apoyo, como la centralización de toda la información en portales de transparencia de otras Administraciones —modelo aplicado en algunos países latinoamericanos—, sin perjuicio de otros instrumentos de colaboración previstos en el ordenamiento jurídico. fijar los estandards de identificación digital y sus garantías, establecer los niveles de seguridad, obligaciones de retorno como el acuso de recibo o la prueba de comunicación[60], y la identificación de los responsables, y establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento. Otros temas como el contacto electrónico con los ciudadanos, como información personalizada electrónica (listas, suscripciones...) derecho de petición, recoger firmas para procesos participativos o de consulta, apertura de datos (formatos) y hasta dónde debe llegar el detalle normativo.

Otro campo común indispensable en la regulación pasa por la protección de los datos generados en la aplicación de la ley, o las leyes relacionadas con el gobierno abierto. Especialmente en todo lo que afecta a la inscripción y la publicidad de los ficheros, su estructura, los responsables, las finalidades... y su proyección, especialmente en procesos participativos que van más allá de lo puntual, o aquellos que tienen en las redes sociales la plataforma habitual de ejercicio.

60. En esa línea el art. 10 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, por la que se regula el Procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General del País Vasco. En la ley Foral 11/2012 de la Transparencia y del Gobierno Abierto se reconoce esto como derecho en el caso de acceso a la información 5.1.g "A conocer los motivos por los cuales no se le facilita la información, total o parcialmente, y también aquéllos por los cuales no se le facilita dicha información en la forma o formato solicitados." y en caso de la participación en el 5.2.e "A que se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se le informe de los motivos y consideraciones en los que se basa la decisión adoptada, incluyendo la información relativa al proceso de participación pública."

Por último merece la pena considerar las vías de colaboración entre las distintas administraciones, fomentando la interoperabilidad a través de iniciativas interadministrativas conjuntas, e impulsando la implantación de un sistema general de intercambio de información entre las diferentes administraciones. La colaboración también debería tratar de extenderse a la sociedad civil, aunque esta, normativamente hablando, suele limitarse a medidas de apoyo económico, existen otras vías como la presencia en los organismos de ejecución y control, la colaboración operativa en la implementación de estas políticas públicas o su participación en procesos de evaluación.

Órganización del gobierno abierto. Organos de ejecución y de control

El desarrollo del gobierno abierto, y su carácter transversal hace necesario plantearse también el lugar que debería ocupar en la administración para favorecer su implementación. Así, como señala Castel (2013) "(e)l diseño de este modelo organizativo se convierte en una decisión primaria, que reviste una importancia extraordinaria para la implementación, más o menos efectiva, del modelo de gobierno abierto, las funciones y medios atribuidos, así como los criterios de articulación con otras unidades administrativas, van a determinar qué tipo de estrategia se pretende desarrollar y, en definitiva, la tipología de gobierno abierto".

Inicialmente estas materias residían en unidades administrativas específicas para cada uno de los campos afectados, la información pública, la participación, o el buen gobierno, y las leyes existentes suelen ya referirse a estas «unidades responsables de información pública», que asumen fundamentalmente la coordinación del resto de departamentos para armonizar criterios de contenidos y acceso, pero cada vez es más común ver como surgen nuevas divisiones con una visión integral, o como las ya existentes van ampliando sus competencias. Así se va imponiendo la tendencia de asignarlo a una división orgánica específica, y de reciente creación, a la que se otorgan competencias para la ordenación y promoción del gobierno abierto. Esta división suele depender de Departamentos como Presidencia, Administraciones Públicas o gobernación. El motivo pasa por la necesidad de liderazgo y coordinación para el éxito de este tipo de políticas.

Otro elemento clave de la organización es la coordinación interdepartamental y el establecimiento de órganos o mecanismos para llevarla a cabo. Esta coordinación se articula a través de órganos de naturaleza interadministrativa. Por un lado con el apoyo en la aplicación de los principios establecidos por la ley, que puede ser ecónomico o técnico (como poner a disposición de otras administraciones el portal de transparencia para que puedan adoptarlo) y por otro con la participación de las entidades locales en los procesos participativos impulsados por el gobierno autonómico.

Además para que estas disposiciones sean operativas es necesario establecer un mecanismo de exigibilidad y responsabilidad en caso de incumplimiento, estableciendo un procedimiento sencillo que permita las reclamaciones del ciudadano pero también es necesario el establecimiento de un órgano independientes de revisión, cuya acción preceda a la de los tribunales, y de cuya existencia y funcionamiento dependerá, en gran medida, el poder alcanzar los objetivos de la ley. En este sentido son tres las posibilidades de regulación: la creación de un órgano específico; atribuir esta competencia a un órgano o institución ya existente —defensor del pueblo autonómico o autoridades de protección de datos, si las hubiere—; y tercero, acuidr a un órgano superior, en el ámbito territorial, a través de un convenio con, por ejemplo, la Administración general del Estado. Sea cual sea la opción deberá garantizarse su independencia, su autonomía tanto orgánica como funcional y su operatividad.

Una vez más se plantea el problema de establecer un órgano responsable del gobierno abierto o un órgano para cada uno de sus elementos fundamentales (transparencia, participación, buen gobierno...), algo que dependerá en gran medida del modelo normativo adoptado. Sea cual sea la opción las competencias de este organismo, deberían ir más allá que las de mero fiscalizador del cumplimiento de la ley, asumiendo un papel impulsor de la misma, encargado no sólo de garantizar el cumplimiento de la ley sino de promover y difundir la implantación del gobierno abierto. Si estamos de acuerdo en que implantar el gobierno abierto supone modificar procedimientos, mentalidades... deberíamos convenir que el papel de este organismo no debería limitarse a exigir el cumplimiento de la ley sino que deba adoptar una rol activo para facilitar la realización de estos principios. Es necesario poner en marcha la ley, difundir los principios de transparencia y buen gobierno entre los políticos y funcionarios, establecer puentes entre la administración y las organizaciones más implicadas en esta materia, transmitir ese cambio a la sociedad... poner en marcha, en definitiva, un auténtico plan estratégico deL gobierno abierto.

Garantizar la independencia, funcional y, si es posible, orgánica, es determinante. En este punto, al menos en España, es preciso distinguir de la adscripción formal, necesaria en todos los órganos públicos de los previstos en la Disposición Adicional Décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de su independencia real. Este tipo de órganos suele estar sometidos a una ley propia, que establece sus funciones y competencias, y que es la garantía para su "autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines". Se trata, por tanto, del estatus de mayor independencia que contempla nuestro ordenamiento, donde más allá del Banco de España es difícil encontrar organismos con mayor nivel de independencia, aunque se trate, en los ejemplos señalados anteriormente, de una adscripción orgánica, no funcional. Asumiendo este punto habría que decidir si esta adscripción debería hacerse a un area vinculada a la Presidencia, resaltando el carácter medular de estas medidas, o debería hacerlo al Departamento de Administraciones Públicas.

La independencia dependerá también del órgano de dirección, habitualmente un Presidente. Establecer un mandato independiente de los ciclos políticos, como por ejemplo cinco años, y limitar su separación al incumplimiento grave de sus obligaciones, la incapacidad permanente, la incompatibilidad sobrevenida o la condena por delito doloso, fortalece, y refuerza su independencia. Su nombramiento, que podría exigir una mayoría reforzada para su ratificación contribuiría sin duda a reforzar esa independencia.

En ambos casos, órganos de ejecución o de control es interesante considerar el principio de participación, especialmente relevante en lo que afecta a su composición: sus miembros, las posibilidades de intervención de terceros, y, junto a los miembros en representación de la administración, la incorporación de miembros de la sociedad civil[61].

Aunque es importante distinguir de manera clara entre órganos de ejecución y de control no podemos olvidar que, cada uno desde el cumplimiento de sus funciones, deberán promover la transparencia en la actividad pública. Es necesario, al menos durante los primeros años, adoptar una posición proactiva, que lidere el camino de la transparencia en nuestra sociedad, trabaje sobre la cultura del gobierno abierto, con acciones de formación y sensibilización en la administración, las organizaciones y los ciudadanos, establezca protocolos de actuación comunes, que vuelven la transparencia en algo natural al funcionamiento de toda la administración y facilite herramientas para que las distintas instituciones puedan poner a disposición de los ciudadanos toda la información que la ley exige de manera clara y accesible. Para ello deberá asumir labores de asesoría, formación, sensibilización, diseño... y ponerse activamente al servicio de las distintas administraciones.

Mecanismos de evaluación periódica

Dentro del gobierno abierto es preciso también referirse a la rendición de cuentas, estableciendo instrumentos que permitan garantizar el cumplimiento de estos principios. En este sentido es posible establecer informes periódicos de evaluación, comparecencias públicas de los responsables ante el órgano pertinente, pero es preciso entender que la evaluación va más allá de la presentación de datos y debe valorar la forma en que el gobierno abierto ha influido en la actuación administrativa.

61. Sirva de modelo el DECRETO 76/2009, de 5 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Será conveniente establecer algunos contenidos mínimos que deben incluir necesariamente estos informes, o comparecencias[62]: a) Los mecanismos y herramientas utilizados; b) El procedimiento (incluyendo el número de sesiones, el número y perfil de los participantes; c) el resultado y d) La valoración del mismo y su influencia sobre las políticas adoptadas.

Estos deberán especificar las sugerencias e iniciativas incorporadas y una valoración, que puede ser general o particular, de aquellas que no vayan a ser incorporadas al texto.

Junto a la autoevaluación pública realizada por la administración, la coherencia con los principios del gobierno abierto debería hacer que los ciudadanos participen de manera activa en estos mecanismos de evaluación.

Por último será necesario garantizar la publicidad de estos informes, tanto en la web como haciéndole llegar los resultados a los participantes y a aquellos interesados.

Conclusión: No sólo leyes

En este capítulo hemos visto cómo se puede regular el gobierno abierto pero no queremos terminar sin recordar lo evidente. Para abrir un gobierno no basta con ajustar las normas y los marcos de referencia, sino que es necesario la adopción de medidas y políticas destinadas a fortalecer las capacidades individuales y colectivas e incentivar la colaboración (OCDE, 2010) y un profundo cambio cultural en las administraciones públicas.

Sin poner nuestras esperanzas en el poder de transformación social de las normas, estamos convencidos que la apuesta decidida por normativizar el gobierno abierto, abrirá la puerta a un cambio en las estructuras administrativas, en sus procesos, en sus herramientas, y lo que es aún más importante, en una nueva cultura en la administración y la sociedad en su conjunto. Para ello son necesarias políticas de información, la generación de una cultura política y administrativa basada en la ética y la apertura al público, así como una clara voluntad política y un liderazgo en su implementación. De ahí que cualquier proyecto normativo, relacionado con el gobierno abierto no pueda desarrollarse en solicitario. Será necesario acompañarlo de un proyecto de desarrollo, un auténtico plan estratégico[63] que incluirá el diagnóstico de la situación, los objetivos estratégicos, las medidas generales a desarrollar y una memoria económica.

---

62. Puede servir de modelo el art. 21 del Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
63. Puede servir de ejemplo el Plan Director, establecido en el artículo 4 del reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/2008, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.

Bibliografía

Bobbio, Norberto. Contribución a la teoría del derecho. 3a ed México, Cajica, 2006, págs. 389-390.

Castel, S. Gobierno abierto en el estado autonómico: Régimen jurídico y estrategias. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública. ISSN 1133-4797, XIV, Zaragoza, 2013, pp. 159-201

Castella, J M. Democracia participativa en las instituciones representativas; apertura del parlamento a la sociedad. Cuadernos Giménez Abad, 5. Zaragoza, 2013.

Cotino, Lorenzo "Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas", en Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías. Civitas, 2011. págs. 221-255

La regulación de la participación y de la transparencia a través de internet y medios electrónicos. Propuestas concretas. P3T, Jourtnal of public policies and territories. n.2, 2012, págs. 27-39

Zapatero, Virgilio. El derecho como proceso normativo: lecciones de teoría del derecho: Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcala, 2007. p 130.

Modelos

- Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana. Decreto 76/2009 de 5 de junio, del Consell, Reglamento de desarrollo y ejecución.
- Ley 5/2010, de 21 de junio, Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias
- Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega.
- Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears
- Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno Abierto
- Ley 4/2013, de 21 de mayo, de gobierno Abierto de Extremadura.
- Norma foral 1/2010, de 8 de julio, sobre Participación Ciudadana de guipúzcoa.

Capítulo 3

Diseño de una iniciativa de apertura de datos públicos

ALBERTO ORTIZ DE ZARATE
@alorza
Noviembre 2014

3.1. Introducción a la problemática de la reutilización

3.1.1. Apertura de datos públicos: breve historia de un concepto

En 1999 la Comisión Europea publicó el "Libro Verde sobre la Información del Sector Público en la Sociedad de las Información[64]". El texto comenzaba con esta afirmación:

> *La información del sector público desempeña un papel fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior y para la libre circulación de mercancías, servicios y personas. Si no pueden utilizar de forma fácil y asequible la información disponible de tipo administrativo, legislativo, financiero o del sector público en general, los agentes económicos no pueden tomar decisiones con pleno conocimiento de causa.*

En aquel momento, la prioridad europea era la dinamización del mercado interno y la construcción de servicios paneuropeos. Así, la información del sector público se contemplaba como un elemento esencial para aumentar el conocimiento de los agentes económicos.

Fruto del debate abierto por este Libro Verde, en 2003 se aprueba la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento y el Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público. El elemento diferencial de esta Directiva es el concepto "reutilización". En efecto, la Directiva prevé que terceras partes puedan encontrar valor en el uso de "documentos" generados por el sector público.

En 2003, los europeos aún no hablábamos de "reutilización de datos", sino de *documentos*, a los que se define como

---

64. Comisión Europea: **La información del sector público: un recurso clave para Europa – Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información.** COM(98) 585, enero de 1999

a. cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual);
b. cualquier parte de tal contenido.

Las leyes nacionales que trasponen la Directiva europea, como es en España el caso de la Ley 37/2007, perpetúan este problema conceptual. A todos los efectos, la apertura y la reutilización se aplican por igual a un archivo multimedia, a un documento de texto o a una base de datos.

A finales de 2007, al otro lado del océano, treinta ilustres partidarios del Gobierno abierto se reunieron en Sebastopol, California, para escribir una lista de 8 principios de los datos públicos abiertos. Los firmantes los "8 Principles of Open Government Data[65]" parten de una tradición muy diferente a la de los burócratas de la Comisión Europea. En particular, entienden que la base del conocimiento reside, no en los documentos, sino en los datos que, como moléculas esenciales de la información, poseen la capacidad pluripotencial de generar valor económico y social.

Esta es la lista de 8 Principios para los datos públicos, que continúa sirviendo de referencia internacional:

1. **Completos**
   Todos los datos públicos están disponibles. Los datos públicos son aquellos que no están sujetos a restricciones de privacidad, seguridad o privilegio.
2. **Primarios**
   Los datos son obtenidos en la fuente, con el mayor nivel posible de granularidad, sin ser modificados ni agrupados.
3. **Actuales**
   Los datos quedan disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor.
4. **Accesibles**
   Los datos quedan disponible para la mayor cantidad posible de usuarios y propósitos.
5. **Procesables**
   Los datos están razonablemente estructurados, de forma de permitir su procesamiento automático.
6. **No discriminatorios**
   Los datos están disponibles para todos, sin requisitos de registro.
7. **No propietarios**
   Los datos están disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene control exclusivo.

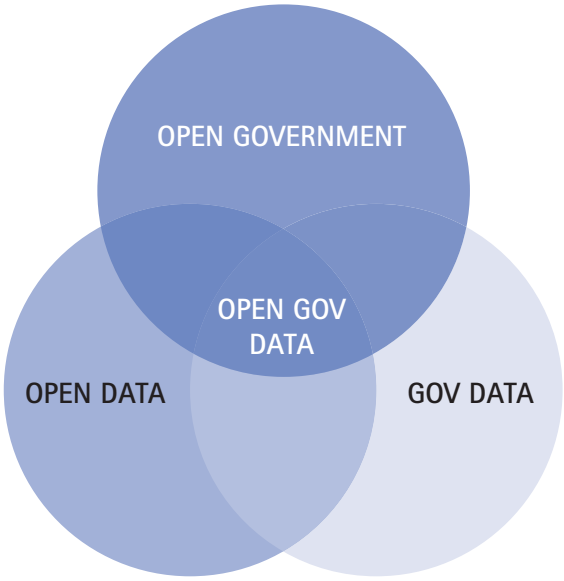
65. http://opengovdata.org/

8. Sin licencia

Los datos no están sujetos a ningún tipo de regulación de derechos, patentes o registros de marca. Se podrán permitir restricciones razonables de privacidad, seguridad o privilegio.

Podemos decir que con este manifiesto comienza el movimiento público de datos abiertos, al establecer la distinción y las relaciones entre "Gobierno abierto", "Datos públicos" y "Datos abiertos", tal como se muestra en el siguiente diagrama.

Grafo 1: Open + Government + Data (British Columbia Government)[66]



Sin embargo, tampoco esta definición no está exenta de polémica. Según este diagrama, los "Open Government Data" se refieren únicamente a los datos que reúnen estas 4 condiciones:

- Ser datos: por lo tanto, que sean procesables por máquinas.
- Ser públicos: de titularidad pública y con permiso para ser publicables.
- Ser abiertos: estar publicados online para su reutilización.
- Ser datos de Gobierno abierto: servir para la transparencia y la rendición de cuentas.

El problema está en la última condición, que contamina el resultado. El sector central del grafo hace el uso más restrictivo posible del término "open government data", al considerar que

66. http://blog.data.gov.bc.ca/2013/06/british-columbia-adopts-canadian-open-government-license/

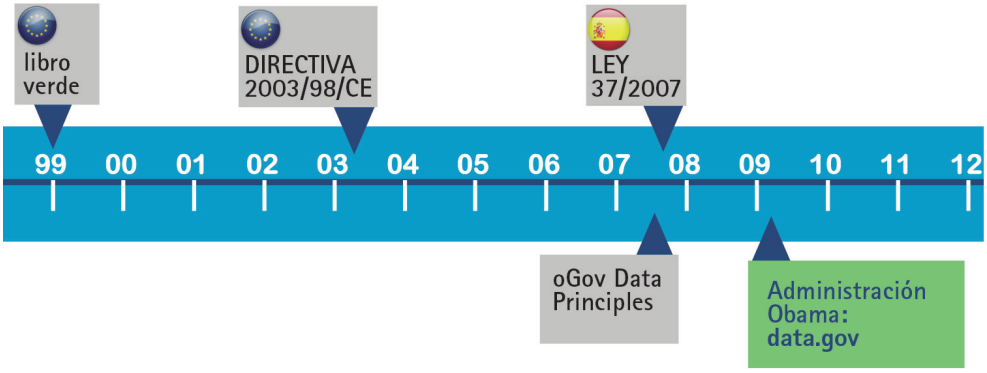
"open government" es el determinante de los "data"; esto es, que estamos hablando únicamente de datos para la transparencia.

Sin embargo, la reutilización de datos públicos persigue también otros fines. Destacadamente, se consideran materia prima para el desarrollo económico y la innovación social. Por lo tanto, nuestra área de interés serían los "Government's Open Data", que abarcaría la suma del área central (granate) y de la inmediatamente inferior (roja); es decir, nuestro objeto debe abarcar la apertura de todo tipo de datos del sector público.

Fruto de esta madeja conceptual nace el artículo "The New Ambiguity of Open Government[67]", donde Yu y Robinson advierten de que muchas Administraciones, bajo el manto del Gobierno Abierto, están liberando sobre todo datos que, al margen de su utilidad para otros fines, son irrelevantes a la causa de la transparencia.

No queremos ahondar en el debate teórico en este libro, que pretende ofrecer una visión práctica. En todo caso, el nudo gordiano se resuelve de un tajo con las primeras iniciativas de apertura de datos públicos. La discusión queda zanjada con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca, la incorporación de Vivek Kundra como CIO y la publicación del portal data.gov, que recoge los datos del Gobierno de los Estados Unidos siguiendo los *8 principios.* Desde entonces, datos abiertos son *lo que se recoge en los portales de datos abiertos.*

Grafo 2: Antecedentes de la apertura de datos públicos



En resumen, la formulación actual sobre la reutilización de la información del sector público queda a caballo entre las políticas de Gobierno abierto y otras políticas de desarrollo social y económico. Se caracteriza por:

67. Harlan Yu and David G. Robinson (2012): **The New Ambiguity of "Open Government".** 59 UCLA L. Rev. Disc. 178

- concentrarse en los datos, en información *procesable;*
- mantener la validez de los "8 principios de los datos abiertos[68]";
- reconocer la utilidad de todo tipo de datos públicos.

Mi expresión favorita para traducir al español "open government data" es "apertura de datos públicos", como forma de reconocer que lo importante está en la acción, en la apertura vista como un curso de acción continua que no tiene fin.

3.1.2. Apertura y reutilización: dos caras de una moneda

Ahora que hemos establecido que nuestro objeto es la apertura de datos del sector público en formatos procesables, es el momento de aclarar el alcance de una política de apertura.

Comenzaremos por señalar algo que podría parecer obvio:

Las políticas de apertura de datos son políticas de reutilización de datos.

Dicho de otra forma, cuando una institución pública —o privada, aunque no sea el caso que nos ocupa— afronta una iniciativa de datos abiertos, debe contemplar dos aspectos complementarios:

- **La oferta:** instalar un servicio de datos abiertos que sea interesante, de fácil acceso, actualizado, en continuo progreso, orientado a sus usuarios, sostenible.
- **La demanda:** incrementar el uso de los datos mediante acciones de difusión, de capacitación y de promoción.

Un servicio de datos abiertos vale tanto como los usos que genera. El resto de métricas serán indicadores intermedios, útiles en tanto ayuden a entender cómo conseguir el mayor retorno social. Por lo tanto, la mayor sofisticación tecnológica de una plataforma de datos no informa sobre la bondad de un servicio de datos, en tanto no se vea acompañada de una mayor involucración del sector reutilizador.

Dicho esto, hay que considerar que el movimiento de apertura se encuentra en un momento muy inicial, por lo que debemos tener paciencia a la hora de reclamar a estas iniciativas un retorno claro de la inversión. Tal como manifestó recientemente Antonio Acuña, responsable de la iniciativa de datos del Gobierno británico, lo que debemos esperar hoy de open data es el

68. Hay cierto consenso en aumentar a 10 el número de principios, al incluir permanencia y gratuidad . Ver http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/

cambio cultural hacia una mayor apertura de los Gobiernos y una mayor implicación de la ciudadanía[69].

Para avanzar hacia una política con impacto social, debemos comenzar por analizar brevemente cuáles serían esos impactos. Los hemos agrupado en 4 tipos:

a. **Eficiencia administrativa**

La apertura de datos debe ser contemplada como un paso más de una gestión ordenada de la información en el sector público. Las Administraciones no digitalizan la información para producir datos abiertos, sino para poder atender sus procesos de manera eficiente. Ahora bien, cuando los datos se hacen públicos y se someten al escrutinio social, aparecen nuevos incentivos para lograr que la información sea completa, libre de errores, actualizada y fácil de entender.

De hecho, cada vez que abre un portal de datos públicos, observamos que el primer reutilizador es la propia Administración, ya que los distintos Departamentos suelen funcionar como silos estancos que no comparten información. En muchas ocasiones vemos que al abrir datos hemos dado dos pasos de una zancada: compartir datos en el interior y hacerlos públicos.

Por otra parte, un reutilizador claro de los datos es el resto de las Administraciones. En unos tiempos en que invertimos grandes esfuerzos para lograr la interoperabilidad entre Administraciones —con la problemática del acceso a datos protegidos—, la vía de los datos abiertos abre amplias posibilidades para servicios que se benefician de la interoperabilidad de datos públicos.

b. **Transparencia y rendición de cuentas**

En el capítulo anterior mencionamos que existe una tendencia a incluir los datos abiertos dentro de las estrategias de Gobierno abierto, ligándolos de manera casi exclusiva a su valor para la transparencia.

Los datos, frente a la información redactada o en formato gráfico, ofrecen la posibilidad de que terceras partes los procesen y los recombinen de manera que puedan hallar historias que están implícitas y que la Administración no ha explicitado. Dicho de otra forma, en los portales de transparencia la Administración pública da cuenta de su funcionamiento a partir de los datos existentes, mientras que en los portales de datos abiertos los datos están a la espera de que terceras partes revelen nueva información.

---

69. Novagob 2014: Congreso Iberoamericano de Innovación Pública. La Laguna (Tenerife), 20 de noviembre. No he entrecomillado el texto porque no guardo registro de la expresión exacta que usó Mr. Acuña.

Estos datos en crudo rara vez son consumibles de manera directa por el gran público. Si estamos hablando de transparencia, la propia Administración tiene una responsabilidad en hacer inteligibles los datos sobre los que soporta su rendición de cuentas, mediante resúmenes, gráficos, infografías y sistemas interactivos.

Al tiempo, la Administración pública debe velar para que determinados agentes sociales tengan la capacidad de generar transparencia a partir de la reutilización. Estos agentes reutilizadores por la transparencia son variados y, frecuentemente, ligados a un sector concreto: medioambiente, salud, educación, cuentas públicas. En torno a esta reutilización, surge el llamado periodismo de datos, que combina el periodismo de precisión con la utilización de visualizaciones para lograr una información basada en hechos, inteligible y, a menudo, interactiva.

No solo el periodismo —profesional o ciudadano— usa datos para la transparencia. Los investigadores sociales, el activismo en sus múltiples variantes y, señaladamente, organizaciones no gubernamentales, se están convirtiendo en intermediarios de la información, llevando la transparencia a un terreno mucho más amplio que el de la rendición de cuentas, y que extiende el conocimiento para lograr una mayor participación y una buena toma de decisiones.

c. Desarrollo económico

Junto con los aspectos de transparencia, la gran esperanza de la apertura de datos es que sirva para el desarrollo económico. Quizá la expresión más famosa de esta esperanza es la frase de Neelie Kroes como comisaria europea de la Agenda Digital: "*data is the new oil for the digital age*[70]".

Sin embargo, muchas veces se ha malinterpretado la manera en que los datos van a aportar valor económico, con la expectativa de generar, a partir de datos públicos, nuevas aplicaciones que hagan millonarios a sus inventores y que generen miles de puestos de trabajo. Yace un valor económico importante en los datos; sin embargo, la manera de acceder al valor no es tan directa.

La Unión Europea ha estudiado el valor económico latente en los datos públicos. El informe MEPSIR[71] establecía que el tamaño total del mercado está entre los 10.000 y los 48.000 millones de euros. En 2011, el estudio Vickery[72] concretó esa cifra en 32.000 millones de euros.

---

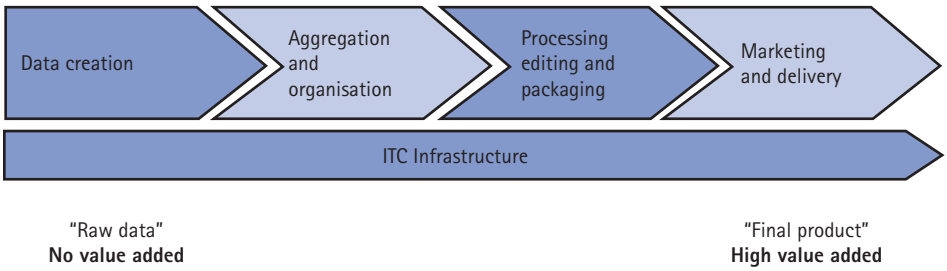
70. Neelie Kroes, Bratislava, 5 March 2012: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-149_en.htm
71. http://www.epsiplatform.eu/content/mepsir-measuring-european-public-sector-resources-report
72. Graham Vickery (2011): **Review of recent studies on psi re-use and related market developments.** http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/economic-analysis-psi-impacts

En España, las instituciones públicas que respaldan la iniciativa datos.gob.es ha realizado dos estudios de caracterización del sector infomediario[73], en el segundo de los cuales se define así a este nuevo sector:

> *Conjunto de empresas que generan productos y/o servicios para su comercialización a terceros, a partir de la información del sector público. Esto incluye, tanto a las empresas que se han creado con esta finalidad como a aquellas que pese a no tener ésta como única finalidad, poseen un área y/o departamento específico dedicado a la creación y comercialización de nuevos productos y/o servicios basados en la información del sector público.*

Esta definición es compatible con la cadena de valor de los datos públicos, tal como la dibuja la OCDE[74]:

Grafo 3: The PSI re-use value chain (OCDE 2006)



En realidad, para entender el aporte de valor económico de los datos habría que ir más allá, para incluir beneficios a todo lo largo de una cadena de valor más extendida, que abarca desde la investigación hasta la inteligencia de mercado[75]. En realidad, todas las empresas usan alguna información del sector público, cuya gestión podría optimizarse con una buena perspectiva de datos.

A manera de ejemplo, diremos que el conjunto de datos más descargado en los portales autonómicos españoles de datos abiertos es el calendario laboral del año. No hay empresa que no

73. Datos.gog.es: **Estudio de caracterización del Sector Infomediario en España**
http://datos.gob.es/saber-mas?q=node/2148
74. OECD (2006): **Digital broadband content: Public sector information and content.**
http://www.oecd.org/dataoecd/10/22/36481524.pdf
75. Alberto Ortiz de Zárate (2014): **Datos Abiertos: Materia prima para generar riqueza y promover la transparencia.** En Fundación ESADE: ESTUDIO PARTNERS Núm.3 - Las Tecnologías de la Información y la Comunicación como motor de transformación de la esfera pública. Retos y oportunidades.
http://itemsweb.esade.edu/wi/Prensa/EstudioPartners2014.pdf

necesite saber qué días son festivos en el año, y esta es una información que provee la Administración pública. Por lo tanto, ya sea para crear riqueza o para obtener ahorro, la apertura de datos puede impactar sobre la productividad de una enorme cantidad de empresas.

d. Innovación y ciudades inteligentes

Buena parte de los desarrollos más innovadores a partir de datos no tienen un modelo de negocio claro. Sin embargo, están definiendo la frontera de la innovación en servicios digitales, creando el sustrato donde pueda aparecer un retorno de valor más claro. Por poner un ejemplo reciente, la Diputación de Gipuzkoa ha premiado[76] en noviembre de 2014 a la aplicación Aquadaia[77], que sirve para optimizar el riego en el sector agrícola. Esta app sobre Android, emplea modernas técnicas de minería de datos para integrar la información meteorológica, procedente de diferentes fuentes públicas de todo el planeta, y poder producir consejos de riego personalizados.

La información pública está generando nuevos servicios públicos prestados por operadores privados, o por consorcios público-privados. Se abre un debate de hasta dónde debe llegar la Administración en el suministro de servicios digitales y dónde debe poner la frontera para que sea la iniciativa privada la encargada de los nuevos servicios. Este acuerdo va a ser imprescindible para generar un entorno de confianza en el que una persona emprendedora tenga garantías de que la Administración no va a competir contra su modelo de negocio.

En este marco, el movimiento de las ciudades inteligentes afronta la generación y tratamiento de grandes masas de datos, haciendo uso de modernas técnicas de minería de datos en lo que se está llamando Big Data. Hay que tener en cuenta que la generación de datos a esta escala puede implicar datos públicos, explotación lícita de datos personales, datos del sector privado e incluso datos que aporta la propia ciudadanía.

La promesa de las ciudades inteligentes reside en la provisión de nuevos servicios, de nuevas maneras de prestarlos, de mejora de la toma de decisiones, de ahorro energético e incluso de la monitorización de cambios de comportamiento social deseables. Y los datos son la materia prima para conseguirlo.

Para profundizar más en esta aplicación de los datos, recomendamos el reciente informe publicado en datos.gob.es, sobre datos abiertos para el desarrollo de Smart Cities[78].

---

76. GipuzkoApps 2014: http://gipuzkoaikt.igipuzkoa.net/web/guest/gipuzkoapps
77. http://www.aquadaia.com/
78. Datos.gob.es (2014): **Datos abiertos, herramienta para el desarrollo de las Smart Cities** http://datos.gob.es/saber-mas?q=node/271548

3.2. Cómo definir un proyecto de datos abiertos

3.2.1. Consejos generales

Existen muchas aproximaciones posibles a la hora de abordar una iniciativa de datos abiertos o a la hora de evolucionarla. Recomendamos vivamente la lectura de las recomendaciones que propone el G8, en la Open Data Charter publicada por el Cabinet Office de Reino Unido[79], y que se estructuran en torno a cinco principios:

1. Datos abiertos por defecto: reconocimiento de que los datos del sector público son propiedad de la ciudadanía y deben ser abiertos sin esperar a que sean solicitados.
2. Cantidad y calidad: liberar el mayor número de datos lo antes posible y trabajar continuamente para mejorar su calidad.
3. Utilizables por todos: eliminar toda barrera. Por lo tanto, deben ser datos gratuitos, en formatos abiertos, adaptados a distintos perfiles de usuario.
4. Liberar datos que mejoren la gobernanza: ser transparentes y documentar la manera en que se recolectan los datos.
5. Liberar datos para la innovación: promover el uso de datos y capacitar a una nueva generación de innovadores que usen datos.

3.2.2. Niveles de actuación de una iniciativa pública de datos abiertos

Tal como hemos señalado en el punto anterior, la tarea pública respecto de la apertura de datos no termina con la puesta en marcha de un portal, sino que debe incluir acciones para conseguir los beneficios esperados, en materia de transparencia, de innovación y de desarrollo económico.

Hay que tomar en cuenta cuatro niveles de concreción en relación a la apertura de datos:

- Catálogo de datos: el repositorio de datos abiertos, con sus metadatos, accesible de manera pública a través del portal.
- Portal de datos abiertos: un nuevo sitio web, a través del cual se presta el servicio de datos abiertos.
- Servicio de datos abiertos: un nuevo servicio público, cuyo objeto es suministrar datos abiertos para su reutilización.

79. UK Cabinet Office (2013): **Open Data Charter** https://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter

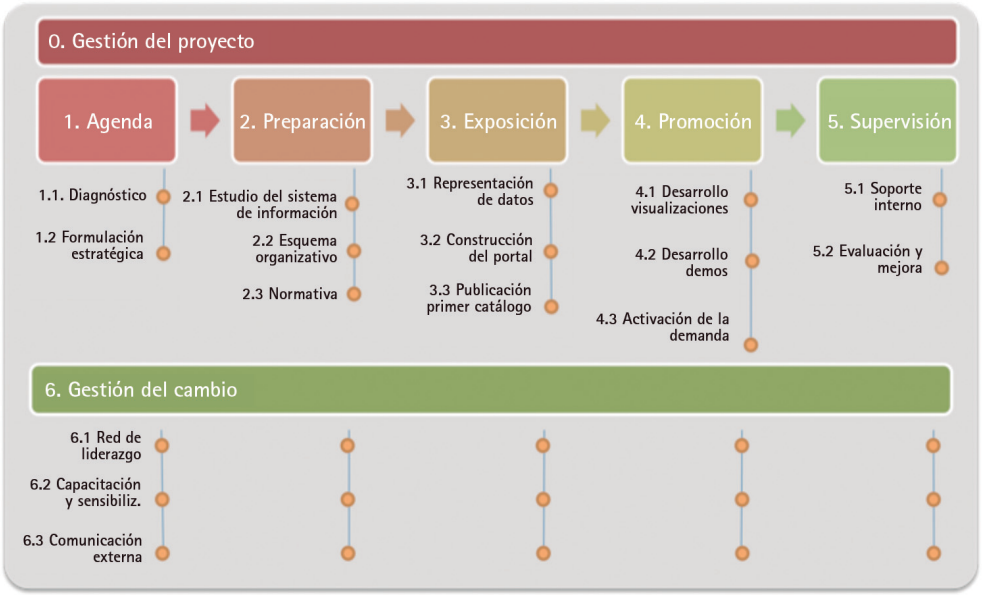
- Política de datos abiertos: el conjunto de acciones orientadas a la apertura de datos y al fomento de su reutilización, que establece relaciones coherentes con otras políticas gubernamentales.

Por lo tanto, a la hora de planificar acciones para la puesta en marcha de un proyecto de apertura de datos, tenemos que atender a todos los niveles de esta pirámide, que se basa en aspectos tecnológicos y culmina en aspectos políticos.

Un programa completo incluye proyectos entorno a estos trabajos:

1. Agenda. En esta fase se lleva a cabo el diagnóstico, se decide el alcance del proyecto, se marcan las prioridades y se explicita la estrategia.
2. Preparación. Entendemos por preparación el tratamiento de los conjuntos de datos a publicar y el análisis de la infraestructura tecnológica para su publicación, junto con el diseño de una organización que dé soporte al servicio, con inclusión de los aspectos legales.
3. Exposición. Para inaugurar el servicio de datos abiertos hay que realizar tres tareas: representar adecuadamente los datos, crear un portal para acceder a ellos y prever una canal de feedback de la comunidad de reutilizadores.
4. Promoción. Acciones para fomentar el uso y la reutilización de datos. Incluye acciones de ejemplo, de promoción económica y contenidos educativos para el empoderamiento social.
5. Supervisión. Asegurar la evolución del servicio de datos, a cargo de un equipo que gestione el servicio y establecer un sistema de seguimiento a través de una serie de indicadores clave.
6. Gestión del cambio. Acciones que acompañan a todas las fases del programa, para hacer visible el liderazgo, comunicar adecuadamente dentro y fuera, así como para capacitar a los equipos que juegan un papel en el servicio.

Grafo 4: Esquema para un proyecto de apertura de datos[80]



La manera de entender este esquema debería ser menos lineal de lo que sugieren las flechas. Un proyecto de este tipo debe considerarse como un proceso continuo en el que continuamente se encuentran nuevos yacimientos de datos, mejores formas de expresarlos, sistemas más eficientes de compartirlos y acciones más efectivas para provocar su reutilización. Peguemos juntos los bordes izquierdo y derecho de este plano y tendremos un cilindro, que representa mejor la idea.

Estamos hablando de un proyecto de innovación. Por lo tanto, lo mejor es comenzar pronto y mejorar siempre. Tal como recomienda E.S. Raymond[81]: "Release early. Release often. And listen to your customers".

3.2.3. La fase de agenda: el diagnóstico y la formulación estratégica

Llegados a este punto, no quedarán dudas sobre el carácter estratégico de las políticas de datos abiertos. En consecuencia, antes de lanzarnos a publicar datos merece la pena dedicar algunos

80. Este esquema es fruto de la colaboración entre las empresas DesideDatum y Alorza.net. No descartamos que se base en otros modelos a los que hayamos perdido la traza.
81. Raymond, Eric (1999). **Release Early, Release Often. The Cathedral and the Bazaar: Musings on Linux and Open Source by an Accidental Revolutionary.** O`Reilly Media.

esfuerzos a entender el entorno en el que vamos a actuar y a diseñar una estrategia de amplio espectro.

El diagnóstico debería incluir al menos los siguientes aspectos:

- Descripción multifactorial del estado actual de la organización y calibrado del cambio necesario para abordar una iniciativa de datos;
- Estudio del entorno social para entender las necesidades de los sectores reutilizadores;
- Benchmarking de mejores prácticas para incorporarlas al diseño de la estrategia.

El Banco Mundial ha desarrollado una metodología para afrontar esta etapa de diagnóstico, para el caso de un ente público que aún no haya lanzado su iniciativa de datos abiertos, en el que se atiende sobre todo a los dos primeros aspectos reseñados: calibrado del cambio y estudio del entorno social.

Esta metodología recibe el nombre de ODRA[82] (Open Data Readiness Assessment). Su mayor virtud reside en su aproximación multifactorial, que contempla 8 ejes de estudio:

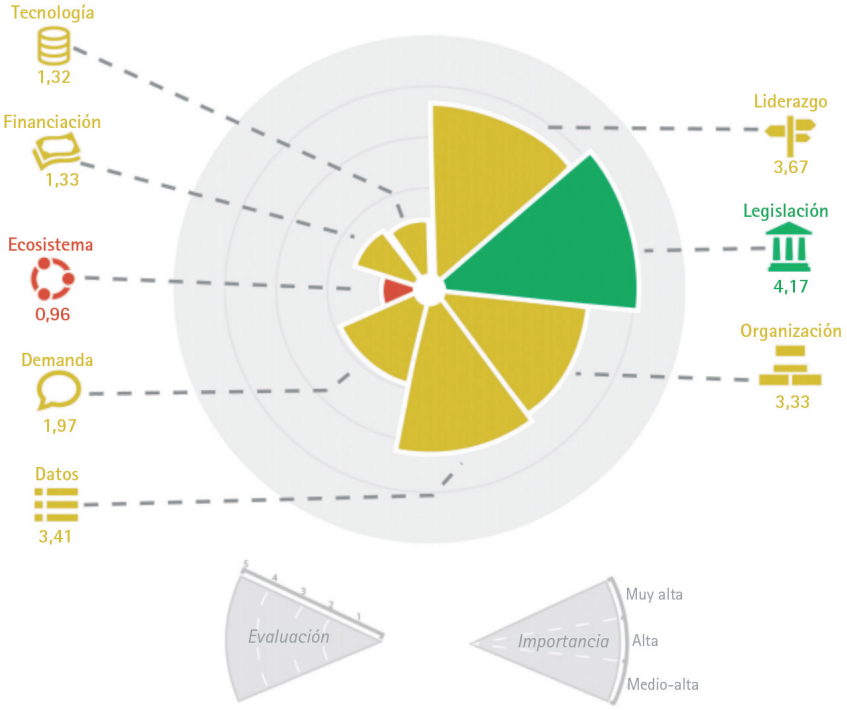
Tabla 1: Ejes de la metodología ODRA

Áreas de evaluación	Importancia
1. Liderazgo	Muy alta
2. Legislación y políticas	Alta
3. Organización	Medio-alta
4. Datos	Alta
5. Demanda	Alta
6. Capacitación de la sociedad	Medio-alta
7. Financiación	Alta
8. Tecnología	Alta

Para completar un diagnóstico ODRA es necesario procesar información secundaria, realizar entrevistas con todos los agentes clave, conocer los repositorios de datos existentes y analizar evidencias en todos los ejes señalados. Aunque se trata de una aproximación cualitativa, también provee de una síntesis gráfica, que muestra la distancia —el calibrado del cambio— entre el estado actual y el óptimo:

82. Andrew Stott y Jeff Kaplan (2013) son los principales autores. Acceso a la herramienta y a recursos adicionales: http://data.worldbank.org/about/open-government-data-toolkit/readiness-assessment-tool

Grafo 5: Calibrado del cambio a partir de ODRA[83]



En el mundo de habla hispana, este diagnóstico se ha realizado con carácter oficial en la República del Perú y en la República Dominicana. Asimismo, se ha utilizado para el diagnóstico previo a la puesta en marcha del servicio Bilbao Open Data[84].

En cualquier caso, con este o con otro modelo, es sumamente recomendable comenzar por un análisis que vaya más allá de los aspectos técnicos de la apertura de datos. Como producto final de este diagnóstico, es muy recomendable publicar algún tipo de declaración institucional que exprese el compromiso con la apertura de datos, de manera que se afiance el alto liderazgo sobre la iniciativa.

En cuanto al benchmarking, la base más completa de iniciativas de datos abiertos es la que mantiene la Fundación CTIC en su buscador facetado de open data, que permite filtrar por diferentes características[85]. A inicios de diciembre de 2014 recoge 282 catálogos.

---

83. Nagore de los Ríos y Alberto Ortiz de Zarate (2014): **ODRA República Dominicana.** Banco Mundial. http://data.worldbank.org/sites/default/files/1/odra_republica_dominicana.pdf
84. http://www.bilbao.net/opendata/
85. http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/

3.3. Construcción de un catálogo de datos abiertos

3.3.1. Selección de la información a liberar

A partir de la reflexión estratégica, la primera decisión será la de priorizar los repositorios de datos por los que vamos a empezar. Será preciso completar un inventario de fuentes de datos disponibles, detallar lo más posible los posibles conjuntos de datos que vamos a publicar y otorgarles diferentes grados de prioridad, a partir de dos criterios:

- Factibilidad: abrir aquellas fuentes para las que no sea necesario invertir un gran esfuerzo económico, tecnológico u organizativo, y que no presenten restricciones legales.
- Utilidad: priorizar aquellas fuentes que contienen datos reclamados por la sociedad o que puedan dar lugar a impactos interesantes.

También es interesante tomar en cuenta las distintas recomendaciones internacionales en esta materia. Entre ellas, cabe destacar las que propone AENOR en el borrador de norma PNE 178301 "Ciudades Inteligentes. Datos Abiertos (Open Data)[86]" y que son de aplicación sobre todo para el nivel local:

Tabla 2: Datasets de especial interés (Norma PNE 178301)

Conjunto de datos	Taxonomía
Catálogo de comercios	Comercio
Agenda cultural	Cultura y ocio
Población (Padrón)	Demografía
Calidad del aire	Medio ambiente
Contratos	Sector público
Presupuesto inicial y ejecución	Sector público
Aparcamientos. Parkings públicos.	Transporte
Autobús regular. Horarios, líneas, paradas, tarifas.	Transporte
Estado del tráfico	Transporte
Lugares de interés turístico	Turismo
Callejero	Urbanismo e infraestructuras

86. Se espera su publicación en el primer trimestre de 2015.

3.3.2. Normas técnicas para catálogos de datos abiertos

La construcción de un catálogo sigue decisiones estratégicas respecto a la prioridad de los datos inventariados y a diferentes aspectos de su publicación. Sin embargo, las soluciones técnicas vienen acotadas por diferentes normas que pretenden asegurar la calidad y la interoperabilidad de la información.

El informe "Datos abiertos, herramienta para el desarrollo de las Smart Cities[87]" cita como objetivos principales de la normalización:

- Definición de los metadatos para la descripción de los conjuntos de datos de forma que faciliten su encontrabilidad y posterior reutilización.
- Elaboración de las taxonomías que proporcionen identificadores, nombres y descripciones de referencia para uso común en el ámbito del proyecto.
- Elaboración de un sistema de identificación para los datos que permita mantener referencias únicas e invariables a lo largo del tiempo.
- Elaboración de los requisitos para una infraestructura de datos sostenible que de soporte a la publicación de los datos de forma automatizada.

La principal norma internacional que orienta esta normalización es el estándar DCAT[88], del W3C, vocabulario diseñado para facilitar la interoperabilidad entre catálogos de datos publicados en la web. Sobre esta base, y tomando en cuenta otras normas técnicas ISO y del W3C, en España contamos con una Norma Técnica de Interoperabilidad (NTI) de Reutilización de recursos de la información. Hay que felicitar el buen trabajo de la Administración española en este aspecto, que no se ha limitado a la aprobación de la norma sino que además provee de guías de uso para facilitar su adopción.

Este es el sistema básico de referencia:

- Resolución de 13 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Catálogo de estándares[89].

87. Datos.gob.es (2014): **Datos abiertos, herramienta para el desarrollo de las Smart Cities**
http://datos.gob.es/saber-mas?q=node/271548
88. http://www.w3.org/TR/vocab-dcat/
89. https://www.boe.es/boe/dias/2012/10/31/pdfs/BOE-A-2012-13501.pdf

- Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información[90]. Corrección de errores posterior[91].
- Guía para la catalogación de conjuntos de datos[92]
- Guía de aplicación del Real Decreto 1495/2011[93]
- Guía de aplicación de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información[94]

En Latinoamérica estamos encontrando también un creciente desarrollo de normas técnicas, con una orientación similar a las mencionadas, A manera de ejemplo, cabe mencionar las publicadas por la OPTIC de República Dominicana[95], con especial mención para la NORTIC A3:2014, sobre publicación de datos abiertos del Gobierno Dominicano.

3.3.3. Filtrado de datos sensibles

No toda la información que obra en poder de las Administraciones públicas es susceptible de ser liberada. Las fronteras legales de la apertura de datos son tres:

a. **Protección de la privacidad**

La primera frontera que la apertura de datos no puede franquear la dibujan los datos de índole personal. Esta frontera es más o menos restrictiva en función de la legislación del país e incluso de los usos socialmente admitidos.

Desde el punto de vista de la protección de datos, la idea es que nunca se puedan inferir datos personales a partir de los datos abiertos; esto significa que se debe velar para que mediante el cruce de datos (u otras operaciones) no se pueda identificar qué personas están detrás.

Desde el punto de vista de la transparencia, vemos que existe una presión para incluir datos personales, especialmente cuando estamos hablando de seguimiento del dinero público, como puede ser el caso de los perceptores de ayudas públicas.

En todo caso, cualquier dato puede ser abierto si lo sometemos a un proceso de "anonimización", que implica que los datos pierdan su carácter personal.

---

90. http://www.boe.es/boe/dias/2013/03/04/pdfs/BOE-A-2013-2380.pdf
91. http://www.boe.es/boe/dias/2013/06/03/pdfs/BOE-A-2013-5858.pdf
92. http://datos.gob.es/saber-mas?q=node/3200
93. http://datos.gob.es/saber-mas?q=node/1780
94. http://datos.gob.es/saber-mas?q=node/2676
95. http://optic.gob.do/nortic/index.php/normativa

b. **Derechos de Propiedad Intelectual**

Por definición, los datos en bruto carecen de propiedad intelectual, dado que a estos datos no se les ha aplicado inteligencia. Son meras observaciones de algún hecho. Buena parte de los datos públicos caen en esta categoría. En cambio, estos datos pueden estar organizados en bases de datos cuya estructuración sí puede considerarse como una obra intelectual.

Aunque la mayoría de datos públicos, al carecer de propiedad intelectual, no pueden ser protegidos con licencias, sino sólo con avisos legales, existe la tendencia a aplicar algún tipo de licencia de propiedad intelectual sobre los conjuntos de datos, en lo que sería una aplicación abusiva de la propiedad *sui generis* que aplica a las bases de datos. Este es un aspecto que va a preocupar más a los abogados que al común de los reutilizadores, siempre que la licencia que se emplee sea una licencia abierta. Seguramente, la más usada es la licencia CC Reconocimiento[96], de la gama de licencias Creative Commons.

Un problema más serio lo encontramos con los datos gestionados por empresas contratistas de la Administración. En numerosas ocasiones, encontramos que la empresa adjudicataria de un servicio público se niega a suministrar los datos que se producen en el servicio, por no considerarse una obligación contractual. Recomendamos la inclusión de *cláusulas open data* en la redacción de contratos de servicio, para atajar este problema.

c. **Prevención para la seguridad**

La Ley española 37/2007 de reutilización de la información del sector público reconoce una tercera necesidad de filtrado:

> *Los documentos que afecten a la defensa nacional, la seguridad del Estado, la protección de la seguridad pública, así como los sometidos al secreto estadístico y a la confidencialidad comercial y, en general, los documentos relacionados con actuaciones sometidas por una norma al deber de reserva, secreto o confidencialidad.*

En este párrafo se mezclan dos tipos de reservas:

- La seguridad entendida como confidencialidad de información de algún tercero -por ejemplo, el know how de una empresa.
- La seguridad entendida como protección de bienes y personas.

96. http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/

En esta segunda acepción, las barreras son más difusas. Es importante realizar un análisis del riesgo de la publicación de ciertos datos. Por ejemplo, la publicación de datos geolocalizados de yacimientos arqueológicos desataría probablemente una ola de expolios en dichos yacimientos.

El remedio a este problema suele ser un aumento en el nivel de *granularidad*, ofreciendo datos con menos nivel de detalle.

3.3.4. Construcción del catálogo

Un catálogo de datos consta básicamente de fichas compuestas por metadatos, uno de los cuales es el enlace a las distintas distribuciones del dataset, ya sea para su descarga o para otra forma de consumo.

En ausencia de metadatos, no hay catálogo, sino un mero repositorio desordenado de información. Los metadatos describen la información reutilizable. Sirven para clasificar los datos que los organismos publican y así facilitar la búsqueda y descubrimiento de la información. El anexo III de la NTI de Reutilización de recursos de la información[97] describe los distintos metadatos asociados con el catálogo y los documentos y recursos de información incluidos en él.

Hay que tomar en cuenta la distinción entre catálogo, dataset y distribución:

Grafo 6: Componentes de un catálogo de datos abiertos

- Catálogo: se refiere a la información sobre la lista de conjuntos de datos publicados por la institución.
- Conjunto de datos (dataset): información sobre cada elemento publicado en el catálogo.
- Distribución: información sobre cada uno de los formatos o sistemas de consumo en que se ofrece un conjunto de datos.

La normalización de metadatos está poniendo las bases para una interoperabilidad entre catálogos y para facilitar el uso a los reutilizadores.

97. http://www.boe.es/boe/dias/2013/03/04/pdfs/BOE-A-2013-2380.pdf

Resumen de requisitos del catálogo

- El catálogo utilizará URIs como mecanismo de identificación de los elementos catalogados.
- El catálogo debe incluir metadatos sobre los elementos catalogados y el propio catálogo.
- El modelado de los metadatos y los conjuntos de datos se realizará utilizando vocabularios internacionalmente reconocidos siempre que existan en la materia específica que se esté tratando.
- Cada elemento catalogado dispondrá de una ficha pública con la metainformación disponible sobre el elemento.
- Los metadatos contenidos en la infraestructura de catálogo seguirán las especificaciones de DCAT (DCAT-AP para portales europeos).
- Las fichas y el propio catálogo deben disponer de una vista HTML destinada al público en general y otra vista semántica para el tratamiento automatizado.
- La selección de la vista más adecuada en cada momento debe realizarse de forma automatizada y transparente para los usuarios utilizando mecanismos de negociación de contenido.
- Ambas vistas deben mantenerse sincronizadas automáticamente y proceder de una fuente única de datos.
- El catálogo debe proporcionar la funcionalidad necesaria para la gestión de los elementos catalogados (Crear, Obtener, Actualizar y Borrar) y sus fichas.
- El catálogo debe disponer de capacidades avanzadas de búsqueda y filtrado sobre el total de los elementos registrados.

No vamos a extendernos más sobre los requisitos técnicos, sino que nos remitiremos a las guías que hemos citado en el punto 3.3.2.

A continuación, un ejemplo de ficha de un dataset, publicada en el portal Bilbao Open Data[98], que incluye todos los metadatos obligatorios y una selección de los opcionales:

98. http://www.bilbao.net/opendata/es/catalogo/dato-puntos-recogida-bicicletas-en-prestamo

Imagen 1: Ejemplo de dataset publicado

Junto con la cumplimentación de fichas de metadatos, hay que construir los mecanismos por los que se da acceso a las distintas distribuciones de los datos, para lo cual frecuentemente se opta por programar procesos de extracción ETL (Extract, Transform and Load) que permiten mover datos desde múltiples fuentes de los sistemas internos, tratarlos adecuadamente —limpieza y transformación en formatos para la publicación— y cargarlos en un sistema de explotación o repositorio de datos para ser descargados, analizados o visualizados.

3.4. Publicación de un portal de datos abiertos

3.4.1. Requisitos técnicos del portal

Un portal de datos abiertos debe cumplir con los requisitos técnicos de cualquier portal público, a los que hay que añadir algunos específicos de los portales de datos abiertos.

Citaremos algunos requisitos:

a. Requisitos generales

- Se cumplirán las características generales de la Arquitectura Web y de la Web única.
- Se seguirán las recomendaciones del W3C sobre la publicación de datos abiertos en la Administración.

- Se definirán las taxonomías necesarias para el proyecto utilizando SKOS, por ser el estándar de facto en la materia.
- Se seguirán los principios de los Datos Enlazados para el modelado semántico.
- Se buscará la compatibilidad con otras iniciativas similares a nivel local, nacional e internacional. En el caso español, se buscará la federación con el Catálogo Estatal de la AGE y el catálogo europeo de datos abiertos.

b. Requisitos del portal

- El portal debe cumplir con los requisitos de Accesibilidad definidos por el nivel AA de las WCAG 1.0 y las WCAG 2.0 del W3C
- La interfaz de usuario tiene que ser intuitiva para el usuario ocasional sin experiencia previa en Open Data.
- El portal debe ser totalmente compatible con los versiones estables de los principales navegadores actuales, siendo también utilizable en el resto de navegadores y versiones.
- El portal utilizará URLs semánticas, únicas e independientes de dispositivo, idioma y tecnología.
- Las búsquedas tienen que ser user-friendly facetadas y con presentación de los resultados de datasets y aplicaciones relacionadas con ellos.
- Se recomienda incorporar visualizaciones básicas para mostrar los tipos de datos más comunes (mapa para datos geolocalizados, series temporales, tablas de datos, etc.)
- En cada página del portal se mostraran los enlaces a las normas de uso de los contenidos del portal.
- Tiene que disponer de políticas y procesos para garantizar la calidad de servicio y la seguridad de los datos.

3.4.2. Estructura del portal

Una estructura básica puede contener estos elementos:

Página de inicio

Cada portal coloca diferentes elementos en portada, en función del mensaje que quieren destacar. Así, los portales más veteranos tienden a explicar en portada qué son los datos abiertos, mientras que los más recientes suelen dar prioridad al buscador o a una selección de datasets más destacados.

Catálogo de datos

La pieza básica del portal es el catálogo. El resto de funcionalidades giran en torno a él. Lo fundamental del catálogo es la encontrabilidad, para lo cual se emplean dos tipos de recursos:

- Buscador facetado: que permite realizar búsquedas libres y filtros
- Pestañas: para diferenciar grandes tipologías de datos.

Aplicaciones

Es aconsejable reservar un espacio para inventariar las aplicaciones que han aparecido a partir de datos del catálogo. Al hablar de "aplicaciones" nos referimos a cualquier tipo de reutilización, no sólo a las aplicaciones informáticas. Esto incluye dos tipos:

- Aplicaciones de la propia institución: el primer reutilizador es la propia Administración, ya sea para proveer de servicios digitales, o también a manera de demos que sirvan de estímulo al sector reutilizador.
- Todo tipo de usos de terceros: aquí el reto está en detectar el máximo número de usos que se han hecho de los datos, para lo que habrá que involucrar a la comunidad.

Comunidad

Espacio donde generar una comunicación rica con los posibles reutilizadores. Es preciso entender las necesidades del sector para ofrecer contenidos de interés y conseguir cierto grado de bidireccionalidad en la comunicación. El uso de redes sociales puede ser un buen complemento a esta funcionalidad.

Aviso legal

También llamado "términos de uso". Es un elemento clave para establecer un marco de confianza para la reutilización. Junto con las condiciones generales de reutilización y las licencias aplicables, conviene detallar la manera en que se debe hacer el reconocimiento de la fuente y qué responsabilidades recaen de parte de la Administración y del usuario.

3.4.3. Métodos de acceso

Una de las decisiones básicas respecto de los datos es la manera en que van a ser accesibles a los reutilizadores. Existe una gama de métodos, más y menos sofisticados, que permiten diferentes interacciones. Hay que resaltar que el grado de sofisticación no equivale a una adecuación óptima, ya que diferentes colectivos preferirán unos sobre otros.

Podemos distinguir estas variantes, ordenadas de menor a mayor sofisticación:

- Descarga de ficheros: descargar ficheros uno a uno.
- Descarga de comprimidos: descargar un archivo comprimido que contiene todos los ficheros relevantes.

- FTP y otros sistemas para descarga de grandes volúmenes.
- RSS (sindicación de contenidos): envía datos cada vez que hay una actualización.
- Consumo de capas de información geográfica wms.
- Web service: máquina que atiende las peticiones de los clientes web y les envía los datos en xml.
- APIs: interfaz para consumo de datos de manera dinámica.
- SPARQL: consulta de grafos RDF, para datos enlazados de manera semántica.

Aunque cada método de acceso puede ser óptimo en función del tipo de dato y de las necesidades del reutilizador, una buena iniciativa de datos abiertos debe ofrecer algo más que una mera descarga de ficheros.

En el estado actual del arte, parece exigible la habilitación de APIs para los conjuntos de datos más dinámicos o con más capacidad de personalización. La interacción con el portal a través de APIs para clientes software debería permitir, al menos, buscar datasets, obtener estadísticas y descargar datos.

Este es el momento de citar la escala de las 5 estrellas establecida por Tim Berners-Lee[99]. En esencia, esta escala trata de mostrar que no toda la información abierta contiene la misma capacidad de ser reutilizada y propone un camino ascendente en este sentido.

La escala marca estos 5 escalones:

Tabla 3: Escala de las 5 estrellas, de Berners-Lee

Fase	Descripción
★	Información disponible en web con licencia abierta, en cualquier formato (p.e., .pdf)
★★	Información disponible como datos estructurados (p.e., .xls)
★★★	Datos estructurados en formatos no propietarios (p.e., .csv)
★★★★	Identificadores (URIs) para apuntar a las fuentes
★★★★★	Linked Data. vincular los datos a otros datos para proporcionarles un contexto.

En el estado actual del arte, la primera estrella es inaceptable como dato abierto —aunque pueda tener interés como "documento abierto"— y la segunda es claramente insuficiente. Hoy

99. http://5stardata.info/

en día, la mayor parte de los datasets públicos incluyen distribuciones clasificables con 3 y 4 estrellas.

Con la 5ª estrella entramos en la llamada "web semántica", y en la disciplina "open linked data", lo que exige un considerable esfuerzo y la disposición de cierta infraestructura tecnológica. No vamos a tratar aquí el tema, que requeriría un desarrollo extenso.

Acabaremos por aclarar que esta categorización aplicaría a cada dataset, por lo que un catálogo se compondría de un porcentaje de datasets correspondientes a cada escalón, tomando para cada dataset la distribución que ocupe un lugar más alto en la escala.

3.5. Gestión de un servicio de datos abiertos

3.5.1. Modelo organizativo

Con la inauguración de un portal de datos abiertos se pone en marcha un nuevo servicio público. Este servicio se dotará de recursos, trabajarán en él distintos perfiles de personas, se implantarán nuevos procesos y habrá un sistema de monitorización que dé cuenta del buen funcionamiento.

Un nuevo servicio de datos experimenta las dificultades inherentes a todas las materias transversales de Gobierno. Por una parte, es necesario un núcleo central que gestione el servicio, al tiempo que se precisa hacer calar el cambio cultural en toda la organización.

De aquí se deduce que es preciso el más alto liderazgo para dirigir este servicio. En necesario poner a la unidad responsable de los datos bajo el mandato de una institución transversal y con suficiente poder. Típicamente, puede asignarse a un departamento de Presidencia, o de Alcaldía, o similar.

Hay que tener en cuenta que el responsable de cada dato es la unidad que lo produce. Por ejemplo, los datos meteorológicos son de la agencia meteorológica, que es la responsable de velar por su calidad, su adecuación científica y su actualización. El ejercicio del liderazgo, la comunicación interna y la formación son las tres palancas con las que debemos hacer calar el valor de la apertura y la importancia de los datos en toda la organización.

Además de establecer el alto liderazgo, hay que señalar una unidad operativa para la gestión del servicio. La unidad responsable del servicio de datos abiertos puede tener una dedicación

exclusiva a esta materia o tenerla incluida como una función más, dependiendo del tamaño de la organización. Debemos pensar que, si los datos son de quienes los producen, la función de esta unidad es la de *vender* los datos; esto es, los reúne, los hace encontrables y atractivos, y vela por el suministro a sus consumidores.

Encontramos cierta diversidad respecto a qué tipo de unidad es responsable del servicio de datos. La principal disyuntiva tiene que ver con la oposición Tecnología/Servicio. Como toda materia en punta de lanza tecnológica, existe cierta tendencia a asignar el servicio a las unidades de tecnología. La tendencia opuesta es asignarlo a la unidad que gestiona los contenidos en la web o a unidades de modernización.

Hay que considerar que se precisan diferentes habilidades para gestionar el proyecto de puesta en marcha del servicio que para su gestión posterior. En nuestra opinión, una buena práctica consiste en incluir al servicio de datos abiertos dentro de un modelo integral de atención ciudadana. Los datos seguirán siendo de quien los produce, la infraestructura tecnológica seguirá siendo gestionada por los responsables de tecnología y el servicio de datos abiertos se dedicará a entender las necesidades de los usuarios y darles un curso de solución, en este caso con un tipo de información a la que llamamos datos.

En el punto 3.6. veremos que con la gestión del servicio no se agotan las responsabilidades a asignar. Queda la promoción de la reutilización, para la cual seguramente haya otras unidades que pueden colaborar, como son las que actualmente se dedican a la promoción de la innovación, al desarrollo económico o a la educación.

Esta complejidad de roles puede venir moderada por la figura de un CIO (Chief Information Officer) que entienda la información en términos de los distintos negocios de la Administración y pueda diseñar y coordinar estrategias con una visión global.

3.5.2. Carta de servicios

Una carta de servicios es un documento que expresa el compromiso de una organización con la entrega de servicios a sus destinatarios. En la carta de servicios se expresan las promesas de una organización respecto al nivel de calidad esperable.

Por lo tanto, las claves de una carta de servicios son:

- Entender las expectativas y necesidades de los usuarios.
- Establecer compromisos y medir su cumplimiento.

↺ Reorientar las actividades de la organización hacia las que aportan más valor.

Es aconsejable expresar los compromisos y los estándares de servicio de la institución mediante una carta de servicios. Constituye la primera pieza para un sistema de evaluación orientado a la acción. Además, muestra coherencia con la rendición de cuentas, como uno de los principios de Gobierno abierto.

Sin embargo, todavía es inusual encontrar cartas de servicios en el ámbito de los datos abiertos. Esperamos un rápido crecimiento a partir de la próxima aprobación de la norma PNE 178301 "Ciudades Inteligentes. Datos Abiertos (Open Data)", que valora la presencia de cartas de servicios. Podemos encontrar un primer ejemplo en el portal Bilbao Open Data[100].

Una carta de servicios para el servicio de datos abiertos puede estructurarse de la siguiente manera:

1. Introducción: declaración institucional acerca del compromiso institucional con su ciudadanía respecto del servicio de datos.
2. Misión y visión: el por qué y el para qué del servicio de datos.
3. Objetivos del servicio: impactos esperables en términos de valor social y económico.
4. Servicios que se ofrecen:
   - de gestión del catálogo y portal de datos
   - de activación de la demanda y fomento de la reutilización
5. Formas de colaboración: canales para la participación ciudadana en este servicio.
6. Normativa reguladora: marco legal.
7. Compromisos establecidos: compromisos y sus indicadores de desempeño.
8. Derechos y deberes de las personas usuarias de estos servicios.
9. Sistema de comunicación del cumplimiento de los compromisos.

En la elaboración de la carta de servicios conviene tener en cuentas las recomendaciones de la Norma UNE 93200[101] sobre cartas de servicios en el sector público.

3.5.3. Sistema de seguimiento y evaluación

A la hora de establecer indicadores para monitorizar la buena marcha del servicio, vamos a encontrarnos con dos tipos:

100. Accesible desde http://www.bilbao.net/opendata/es/que-es-bilbao-open-data
101. http://www.aenor.es/aenor/certificacion/calidad/calidad_cservicios_93200.asp

- Indicadores estables: no varían en el tiempo, a menos que se emprenda un proyecto para transformar alguna parte del servicio. Dan razón del cumplimiento/incumplimiento de ciertas características deseadas.
- Indicadores dinámicos: son los que varían a lo largo del año y que permiten que se dé un seguimiento de la evolución en el tiempo.

Algunos indicadores pueden ser dinámicos en un primer momento, para engrosar después el grupo de los estables. Por ejemplo, el porcentaje de datasets cuya actualización es automática es un indicador dinámico, que puede devenir en estable si llega el día en que el 100% de los datasets se actualizan automáticamente.

Los indicadores que tienen una relación directa con la ciudadanía deberían venir expresados en la carta del servicio, que hemos descrito en el punto anterior.

Es interesante que los indicadores del servicio de datos abiertos sean comparables a los de otras iniciativas de datos abiertos. En estos momentos, el mejor acercamiento a una batería de indicadores homologable es la norma AENOR en elaboración "PNE 178301 Ciudades Inteligentes. Open Data". La norma no tiene aún una versión definitiva, pero parece que ya ha adoptado una estructura bastante asentada.

A grandes rasgos, estos son los elementos que propone evaluar la norma PNE 178301:

Tabla 4: Dominios y dimensiones de la futura norma PNE 178301

Dominio	Dimensión	Métrica
Político	Estratégica y Política	Estrategia Liderazgo Compromiso Servicio Sostenibilidad
Legal	Legal	Normas Externas e Internas Condiciones de Uso y Licenciamiento
Organizativo	Organizativo	Unidad Responsable Equipo de trabajo y capacitación Inventario Prioridad
	Medición	Medición cumplimiento procesos OD Medición del Uso e Impacto

Dominio	Dimensión	Métrica
Técnico	Disponibilidad	Catálogo Presencia en el Catálogo de Información Pública Conjuntos de Datos documentados Disponibilidad Referencias persistentes y amigables
	Acceso	Accesisbilidad /No discriminación Gratuidad Métodos de Acceso
	Calidad de Datos	Datos primarios Datos Completos Datos documentados Datos técnicamente correctos Datos georreferenciados Datos enlazados
	Actualización	Proceso Actualización Frecuencia de Actualización Ampliación de Conjuntos de Datos
Económico y Social	Reutilización	Cantidad de Datos publicados Formato de los Datos Vocabularios
	Participación y Colaboración	Transparencia , participación y colaboración Resolución de quejas y conflictos Fomento de la Reutilización Iniciativas de Reutilización

Aunque la norma de AENOR contiene indicadores relacionados con la práctica totalidad de las áreas implicadas, está fuertemente sesgada hacia el lado de la oferta. Un enfoque de datos abiertos como política pública que busca la reutilización debería enriquecerse con otras métricas que den razón del impacto, medido como valor social y económico, de la iniciativa de datos abiertos.

El sistema de evaluación del servicio, en resumen, podría tomar en consideración:

- Los indicadores de la carta de servicios.
- Las métricas de la norma PNE 178301, desarrolladas.
- Sistemas de analítica web, con orientación de marketing de servicios.
- La opinión de los usuarios y destinatarios.
- Una estimación del valor de la reutilización de datos.

3.6. Hacia una política de reutilización de los datos públicos

3.6.1. Fomento de la demanda

Hemos dicho al principio que un servicio de datos abiertos vale tanto como los usos que genera. La contundencia con la que afirmamos que las iniciativas de datos deben orientarse radicalmente hacia la reutilización, queda refrenada por el hecho de que todavía no sabemos cómo fomentar el uso de los datos. En este punto no contamos con normas técnicas, ni con guías, ni con modelos bien establecidos que nos acompañen.

En cambio, ya contamos con algunas buenas prácticas que apuntan a una serie de recomendaciones que habrá que contrastar. Entre los casos de buenas prácticas destaca, en el lado de los reutilizadores, el censo Open Data 500[102], que detalla el uso que 500 empresas dan a datos del Gobierno de los Estados Unidos.

El primer paso es segmentar adecuadamente a los grupos de reutilizadores. Una posible segmentación sería esta:

- Emprendedores y micropymes de base tecnológica
- Empresas.
- ONGs, sector social.
- Investigadores, Universidades.
- Periodistas profesionales y ciudadanos.
- Administración Pública.

Además, conviene segmentar por materias. Las necesidades de los reutilizadores varían mucho en función del sector de que estemos hablando. Los datos sobre transporte deben ser muy dinámicos, mientras que los datos estadísticos deben permitir múltiples explotaciones, por poner dos casos.

A partir de mi experiencia, ofrezco algunas orientaciones de carácter general:

- Es difícil prever qué uso darán a nuestros datos. Los reutilizadores nos sorprenderán con su imaginación. Por lo tanto, abramos la mayor cantidad de datos posible.
- La calidad importa. Habrá que asegurar que se publican datos completos y actuales, en los formatos adecuados, según los estándares nacionales e internacionales.

---

102. GovLab: **Open Data 500.** http://www.opendata500.com/

- Los reutilizadores necesitan un entorno de seguridad que les lleve a decidir que vale la pena emprender con datos públicos. El servicio debe ser estable, confiable, persistente.
- Es importante que la Administración dibuje la frontera entre lo que va a hacer y lo que va a promover. Debe dejar claro que no va a competir, con fondos públicos, contra la iniciativa privada.
- Debe calar una cultura de apertura y de innovación en el seno de las instituciones. No será posible promover hacia el exterior si no se ha realizado primero el trabajo en el interior.
- Es necesario conectar con las iniciativas de reutilización existentes y ayudarlas a crecer.
- Mejor que contemplar a los datos como una disciplina en sí misma, es añadir los datos a las experiencias de innovación en marcha. Encontraremos muchos más casos de enriquecimiento de un servicio gracias a los datos, que de negocio cuyo producto sea directamente los datos.
- Por más que surjan nuevos portales de datos, la información cuya titularidad está descentralizada nunca llega a plasmarse en datos completos en la extensión de una nación. Será necesario, para algunos conjuntos de datos clave, aprobar normativa que obligue a su publicación[103]. En otro caso, la reutilización será muy difícil.
- La comunicación es la gran herramienta. Hay que aprender a comunicar los beneficios de los datos, al tiempo que hay que aprender a comunicar con datos, para dar ejemplo de su potencialidad.

Por fin, ofrezco una reflexión que puede ayudar mucho. Estamos observando que nuestras Administraciones públicas, a la hora de abordar acciones de fomento de la reutilización, se orientan a conseguir usos sólo de los datos que han publicado, por parte de la población sobre la que tienen competencias. Este enfoque es un grave error.

Un servicio de datos abiertos se dirige inevitablemente *urbi et orbe.* Los datos que publica un municipio van a ser utilizados no sólo por sus conciudadanos, sino por cualquier persona en el mundo. En cambio, al lanzar acciones de fomento, podemos recuperar ese acto de generosidad al dirigir acciones sólo para nuestros conciudadanos, con datos de todo el mundo[104].

No tiene sentido lanzar un concurso de creación de aplicaciones a partir de datos sólo de una institución, ya que el impacto esperado de nuestra política debe de ser el máximo desarrollo económico y social. Debemos ayudar a que nuestro tejido social y emprendedor saque el mayor partido de los datos de todo el mundo.

---

103. Este es el caso de la información geográfica, gracias a la Directiva 2007/2/EC INSPIRE. Una buena práctica a imitar.
104. Este es el enfoque de la política de reutilización de Bilbao Open Data.
Ver http://es.slideshare.net/alorza/bilbao-open-data-un-modelo-pblico-de-apertura (2014)

La pega de este enfoque abierto y en red estriba en que hace más difícil evaluar el retorno de la inversión, ya que los datos sirven a todos, y la reutilización se hace con datos de todos. Pero las políticas se diseñan para generar el mayor bien, no para facilitar la evaluación.

3.6.2. Empoderamiento social

Aunque guarde mucha relación con el fomento de la demanda, reservamos un apartado para el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para entender y procesar datos.

Los datos nos rodean, son la base de toda información y, por ende, del conocimiento. Sin embargo, nuestras sociedades producen personas poco preparadas para entender los datos y lo que significan. Desde los primeros años de la escuela, necesitamos ir introduciendo conocimiento en torno a los datos.

Distinguimos al menos dos capacidades generales en las que somos deficitarios y que urge mejorar, en todos los niveles de la enseñanza:

- La comprensión de la estadística básica: entender qué conclusiones se pueden extraer a partir de una tabla.
- La representación gráfica de la información: aprender a representar las conclusiones mediante recursos gráficos que las hagan más inteligibles.

Si parece aconsejable introducir el uso de datos desde la escuela primaria, mucho más acuciante es su presencia en los programas de educación superior. No hay materia que no se beneficie con una perspectiva de uso de datos, teniendo en cuenta que las ciencias naturales, al igual que las humanas, basan su conocimiento en evidencias.

Más allá de la capacitación en el uso de datos, está la capacidad de ser protagonista en la liberación de información. La sociedad civil, con su cuota de activistas en distintos campos, debe dar un paso al frente para participar en la apertura de datos y, desde luego, en su reutilización. Una iniciativa interesantísima en este sentido es la School of Data[105], lanzada por la Open Knowledge Foundation, que persigue el empoderamiento social en datos.

Seguramente, los hackathones de datos son las acciones que más están contribuyendo tanto al fomento de la demanda como a la capacitación de reutilizadores. Un hackathon de datos consiste en un encuentro de programadores cuyo objetivo es crear en un tiempo muy corto

105. http://schoolofdata.org/ Existe una versión en español: http://es.schoolofdata.org/

—típicamente, 48 horas— nuevos servicios basados en datos. Los hackathones suelen incluir premios a las mejores aplicaciones. La Administración pública es promotora o patrocinadora de muchos de estos eventos.

De entre la variedad de eventos relacionados con los hackathones hay que destacar los que ponen en contacto a programadores con personas que tienen necesidades que se pueden resolver mediante aplicaciones basadas en datos. Dos ejemplos de esto:

- Hack for Good[106]: un hackathon centrado en la innovación social, donde se desarrollan nuevas ideas, servicios o aplicaciones que ayuden a resolver problemas sociales, satisfaciendo necesidades existentes, creando nuevas comunidades, desarrollando colaboraciones entre instituciones públicas, privadas y tercer sector.
- Hack and Hackers[107]: con el objetivo de crear una red de periodistas y programadores que actúen de manera simbiótica para repensar el futuro de las noticias y de la información.

Vamos a citar a tres colectivos representativos de este buen uso activista de los datos en el mundo hispanohablante, sabiendo que dejamos sin nombrar a tantos otros grupos igualmente meritorios:

- Fundación Civio[108] (España): su eslogan reza "Datos accesibles para todos. Transparencia para una democracia más fuerte".
- Open Kratio[109] (España): ciudadanos independientes decididos a inculcar en la sociedad los principios del Gobierno Abierto y los Datos Abiertos.
- Fundación Ciudadano Inteligente[110] (Chile/América Latina): usan la tecnología para transparentar y participar en democracia.

Este capítulo es insuficiente para dejar registro de las iniciativas en torno a la reutilización de datos que están surgiendo de una sociedad civil cada vez más activa. La principal conclusión para nuestras Administraciones es que deben apoyarse en las comunidades existentes para la promoción de la reutilización. Esto supone darles el protagonismo y ponerse a su disposición. Supone una Administración en red, que se orienta a fortalecer la red de relaciones más que a tratar de monopolizarlas.

Pero esa... es otra historia.

106. http://hackforgood.net/
107. http://hackshackers.com/ En España ha habido algunas iniciativas como http://hackshackersmad.com/
108. http://www.civio.es/
109. http://openkratio.org/
110. http://ciudadanointeligente.org/

Capítulo 4

Participación: ¿Dónde está el ciudadano?

CÉSAR CALDERÓN AVELLANEDA
@cesarcalderon
Noviembre 2014

In the end,... that's what this election is about. Do we participate in a politics of cynicism, or do we participate in a politics of hope?
Barack Obama

Hace ya unos cuantos meses meses, en las movilizaciones del #15M, una de las reivindicaciones más fuertes consistía en una exigencia de mayor participación en los procesos de toma de decisión. Los ciudadanos que se manifestaban por las calles y plazas de toda España no se conformaban con participar una vez cada cuatro años eligiendo a sus representantes, deseaban estar más presentes y que se les tuviera más en cuenta.

Llama poderosamente la atención que estas reivindicaciones de mayor participación se convertían a los pocos días, en las últimas elecciones municipales, en que solo un 66% de los ciudadanos con derecho a voto lo ejercieron efectivamente, con más de 11 millones que se fueron a la abstención y casi 600.000 votos en blanco, tendencia que aún se agravó más en las elecciones europeas de 2014, con una participación del 45,84%. ¿Una contradicción? En absoluto.

La explicación no es sencilla, y en ella conviven muchos factores, pero pasa por entender que en pleno siglo XXI, la participación ha cambiado radicalmente.

No estamos hablando de nada remotamente nuevo, ya en el año 1969 Sherry Arnstein se refirió a ello en su artículo *A Ladder of citizen participation*[111], origen de multitud de teorías sobre la participación ciudadana en la cosa pública y que se complementan perfectamente con los postulados sobre la participación de Manuel Castells[112].

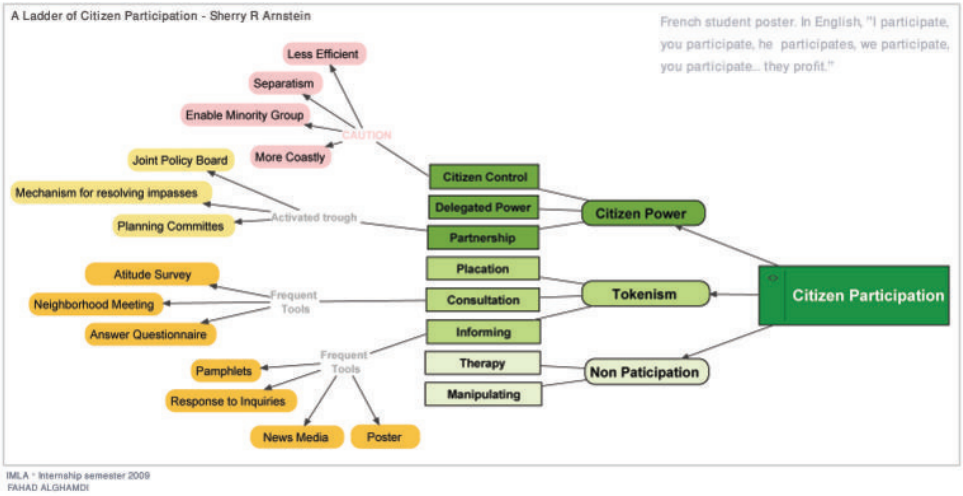
En dicho artículo, Arnstein defiende que la participación ciudadana, cuando no es pura impostación, se convierte en un elemento de redistribución del poder, es decir, en un eje transversal a los tres poderes definidos por Montesquieu que sitúa al ciudadano como comienzo y final del

111. Sherry Arnstein (1969): A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4
112. Manuel Castells http://participacionciudadanaonline.blogspot.com/2010/08/manuel-castells-la-virtualidad-real.html

proceso político, a saber, en su comienzo mediante el voto, eligiendo a sus representantes y, al final del mismo, ejerciendo tareas de control de la gestión e impidiendo desviaciones del mandato. Por lo tanto, aumentar la participación implica redistribuir el poder.

Como nos recuerda Alberto Ortiz de Zárate en el libro *"Open Government- Gobierno Abierto*[113]*"*, Arnstein propone una tipología de niveles de participación, que asciende desde grados bajo cero hasta las alturas de ocho *niveles, agrupados en tres planos:*

- *Plano de la no-participación:* pretende sustituir a la genuina participación, mediante mecanismos de manipulación
- *Plano de la participación simbólica:* se permite a la ciudadanía escuchar, tener voz e, incluso, ser escuchada.
- *Plano del poder ciudadano:* la ciudadanía participa en la toma de decisiones mediante mecanismos de negociación y acuerdo, o mediante auténtica delegación del poder.



Como se ve, lo característico de esta escala es que sitúa grados de participación y de no-participación con el objetivo de evidenciar los mecanismos manipuladores de que se sirve el poder para simular mayores niveles de democracia.

Sobre la base de esta escala, se han realizado formulaciones posteriores con menor carga crítica, en las que no se consideran los escalones de la no-participación. Una ampliamente aceptada

113. Alberto Ortiz de Zárate "Open Government- Gobierno Abierto". Algón Editores (2010).

es el *Spectrum of Public Participation 15* de la IAP2 (International *Association for Public Participation*) que distingue cinco escalones:

Comencemos la escala con el número cero, ya que el primer escalón es, realmente, *pre-participación:*

0. *Información:* canal unidireccional en el que el gobierno facilita información de sus intenciones.
1. *Consulta:* expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.
2. *Implicación:* aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que esta participe en las decisiones globales.
3. *Colaboración:* proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la Administración.
4. *Delegación:* los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden autónomamente.

Cada proceso participativo puede diseñarse en el nivel de un peldaño concreto. Lo que no puede olvidarse es que la mera información puede ser un prerrequisito, pero no es participación, puesto que no devuelve ningún poder al ciudadano, y a mayor entrega de poder, más participativo será un proceso.

Y todo esto 40 años antes de la popularización de Internet y la extensión de la banda ancha.

4.1. Una nueva arquitectura de la participación

Tras las teorías de Arnstein y los experimentos de presupuestos municipales participativos puestos en marcha emulando a la ciudad brasileña de Porto Alegre a finales del pasado siglo XX, ha sido la llegada de Internet la que ha hecho posible dar el siguiente salto adelante en la ejecución de políticas públicas participativas.

La extensión de Internet y la llegada de las redes sociales han redibujado este paradigma de participación puntual, compleja, estratificada y ciertamente frustrante en la inmensa mayoría de las ocasiones.

Antes de la popularización de Internet, la participación se producía básicamente a través de la llamada "sociedad civil", es decir, ciudadanos agrupados en torno a intereses determinados que pretendían ejercer su derecho a introducir variaciones o —casi siempre— matizaciones en la agenda pública.

Es decir, hablamos de una capa situada entre los ciudadanos y los gobiernos, un intermediario social y político que ordenaba el tráfico de legitimidades entre unos y otros, constituyendo una suerte de cuerpo social dotado de especiales poderes gracias a un consenso producido entre ciudadanía y gobierno, que les permitía —y permite— ejercerlo.

Internet viene a transformar radicalmente esta relación privilegiada, ya que permite a un ciudadano ponerse en contacto directo con sus gobernantes, y a estos últimos consultar de forma permanente con los sujetos de sus políticas, quedando la sociedad civil en un punto intermedio, indeterminado y confuso, con un papel cada vez menor que cumplir y representando a un menor número de ciudadanos.

La clave de todo esto es que la participación de los ciudadanos en Internet difiere enormemente de la tradicional y plantea nuevos retos y oportunidades que las organizaciones de la sociedad civil clásica tienen que comprender para redefinir su funcionamiento y seguir jugando el papel social que tienen asignado.

4.2. La nueva participación

¿Cómo participan los ciudadanos en la red? ¿Qué les motiva? ¿Cómo lo hacen? Vamos a intentar resolver estas cuestiones significando los cambios más importantes que existen entre la "vieja" participación y la producida a través de la red.

De las grandes causas a los problemas concretos

Las causas abstractas producen participaciones abstractas y difusas; la red permite articular de forma casi inmediata estructuras participativas concretas que ataquen problemas concretos.

A pesar de que sigan existiendo, no se buscan tanto grandes marcos ideológicos o programáticos que sustenten acciones concretas, las acciones responden a cuestiones muy específicas, buscando efectividad e inmediatez.

De la asamblea a la participación asíncrona

No hace falta estar presente físicamente para participar en la toma colectiva de decisiones, la red permite participar en el momento que se disponga de tiempo, pudiendo siempre conocer las opiniones previas y aportar de forma reflexiva.

De las masas a la micro-segmentación

La participación en la red básicamente busca resultados concretos. El ciudadano puede segmentar los lugares donde quiere participar, evaluar el tiempo que será necesario para ejercer esa participación y actuar en consecuencia.

Un gobierno local buscará de esta forma la participación de quienes viven en el municipio.

De la reivindicación a la co-creación

La participación en la red puede añadir a su vertiente reivindicativa otra característica que la convierte en algo de alto valor: su capacidad para intervenir no solo en la crítica de una cuestión en concreto, sino en la búsqueda de soluciones.

Si el esquema clásico va desde la reivindicación a la negociación y de ahí al acuerdo, el nuevo mezcla todos los ingredientes, pudiendo darse todos ellos a la vez en cualquier parte del proceso.

De los hiper-liderazgos a la meritocracia

Los liderazgos dejan de ser por tiempo determinado y no son fijados por una elección concreta, sino que vienen marcados por el mérito de las aportaciones de cada uno de los participantes.

Los liderazgos personales basados en la escasez de información dejan de tener sentido, convirtiéndose en micro-liderazgos movibles, líquidos, que van alternándose entre los diversos miembros del grupo

De las comisiones cerradas al *crowdsourcing*

La producción de ideas deja de estar fragmentada en habitaciones cerradas. En la red las aportaciones pueden realizarse de forma colaborativa, permitiendo la mejora permanente del proceso.

Las ideas y aportaciones dejan de ser personales e inamovibles, modificándose a lo largo del tiempo para permitir su mejora y enriqueciendo sus expectativas de mejora y consenso.

4.3. Más democracia, mejor democracia

Como hemos visto, vivimos un momento complejo en el que conviven las viejas estructuras de la democracia representativa con nuevas manifestaciones, cada vez más dinámicas y mayoritarias, de una nueva cultura de la participación que emana de la incipiente sociedad-red.

Un momento en el que el descontento ciudadano, cada vez más evidente, e influido sin duda por la situación generalizada de crisis en el los países más desarrollados, se manifiesta en una ruptura de las formas y estructuras clásicas de participación política, y que exige reinventar los cauces de relación entre los gobiernos y los ciudadanos.

Y no es un problema solo de los gobiernos; todos los intermediarios sociales tradicionales, comenzando por los partidos, siguiendo por las organizaciones de la sociedad civil y terminando por los medios de comunicación, se encuentran en una profunda crisis de su modelo de influencia social.

Y la clave para combatir esta desafección no puede ser otra que aplicar una sola receta: más democracia, mejor democracia.

Los gobiernos y los partidos políticos tienen que ser conscientes de que es tiempo de arriesgar, de experimentar nuevas formas de participación, de inventar nuevos canales que permitan al ciudadano expresarse.

Es hora de abandonar los discursos doctrinales sobre la legitimidad de la democracia, muy pocos la cuestionan, y enfocar los esfuerzos en sus manifestaciones, en sus estructuras, en sus procesos, que son los que están recibiendo la mayoría de las críticas por parte de una ciudadanía ávida de participar, pero con nuevas reglas y tiempos diferentes a los establecidos actualmente.

4.4. Nuevos vectores de aproximación a la participación ciudadana

Cuando miramos a nuestro actual ordenamiento constitucional, creado a mediados de los años 70 del pasado siglo, cuando —recordemos— no existía ni siquiera la telefonía móvil ni por supuesto Internet, nos daremos cuenta de que la única forma de participación recogida es la de la iniciativa legislativa popular, que básicamente se constituye en muro infranqueable para que no lleguen al parlamento iniciativas que no provengan del gobierno o del partido de la oposición.

En una España como la de esos años, aún en blanco y negro, y que salía de una dictadura de cuarenta años, era normal y asumible que fuera así, ya que ni la sociedad civil, ni por supuesto los ciudadanos individuales tenían capacidad técnica ni potencia política suficiente como para crear leyes creíbles. Por otro lado, era necesario potenciar la articulación de los partidos políticos, que en esa época presentaban estructuras territoriales y sectoriales raquíticas si las comparábamos con sus homólogos en el resto de Europa.

Hoy, más de treinta años después, la fotografía no tiene nada que ver y, a pesar de que tenemos una democracia consolidada y unos partidos fuertes, la única forma legítima de influir como ciudadanos en la agenda legislativa sigue siendo la misma que el siglo pasado, reunir medio millón de firmas y presentarlas en el registro del Congreso de los Diputados.

¿Tiene sentido que mientras un ciudadano pueda opinar en cualquier medio de comunicación online sin más intermediario que el teclado de su ordenador, tenga cerrada las puertas de su ayuntamiento para comentar de forma abierta que no le gusta la última ordenanza municipal de recogida de basuras?

¿Tiene sentido que podamos votar en el último Gran Hermano mandando un sms, y no podamos aportar un documento a nuestro gobierno autonómico?

¿Tiene sentido que podamos participar en una encuesta en la web de la Casa Blanca, conversando con altos funcionarios y que la única forma de enviar un mensaje a La Moncloa sea mediante un triste formulario?

Debemos comenzar a pensar en abrir nuestros gobiernos a la participación, todos ellos, desde los municipales hasta el de la nación, así como aportar nuevos procedimientos, ajustados a estos tiempos, que permitan que los ciudadanos puedan opinar, proponer e influir en las agendas legislativas de los parlamentos.

Deben ser iniciativas multicanal, que permitan la participación de los ciudadanos independientemente de su grado de formación y sus pericias técnicas. Y ya tenemos algunos ejemplos a nuestro alrededor que van por ese camino, vamos a ver algunos de ellos:

4.4.1. Plataformas de participación ciudadana

Vamos a mostrar, como pequeño ejemplo, dos plataformas diseñadas para la participación ciudadana por tres ejecutivos autonómicos, como son el aragonéso y el vasco.

Partiendo de distintos conceptos y con diferentes grados de ambición, alcance y desarrollo son buenos ejemplos para comprender de qué forma puede la red ayudar en esa nueva participación que hemos definido anteriormente.

a. Aragón Participa

Desarrollada por el gobierno de Aragón, es la más clásica de las plataformas en su concepción teórica, ya que organiza la participación en base a procesos, esto es, el gobierno abre un

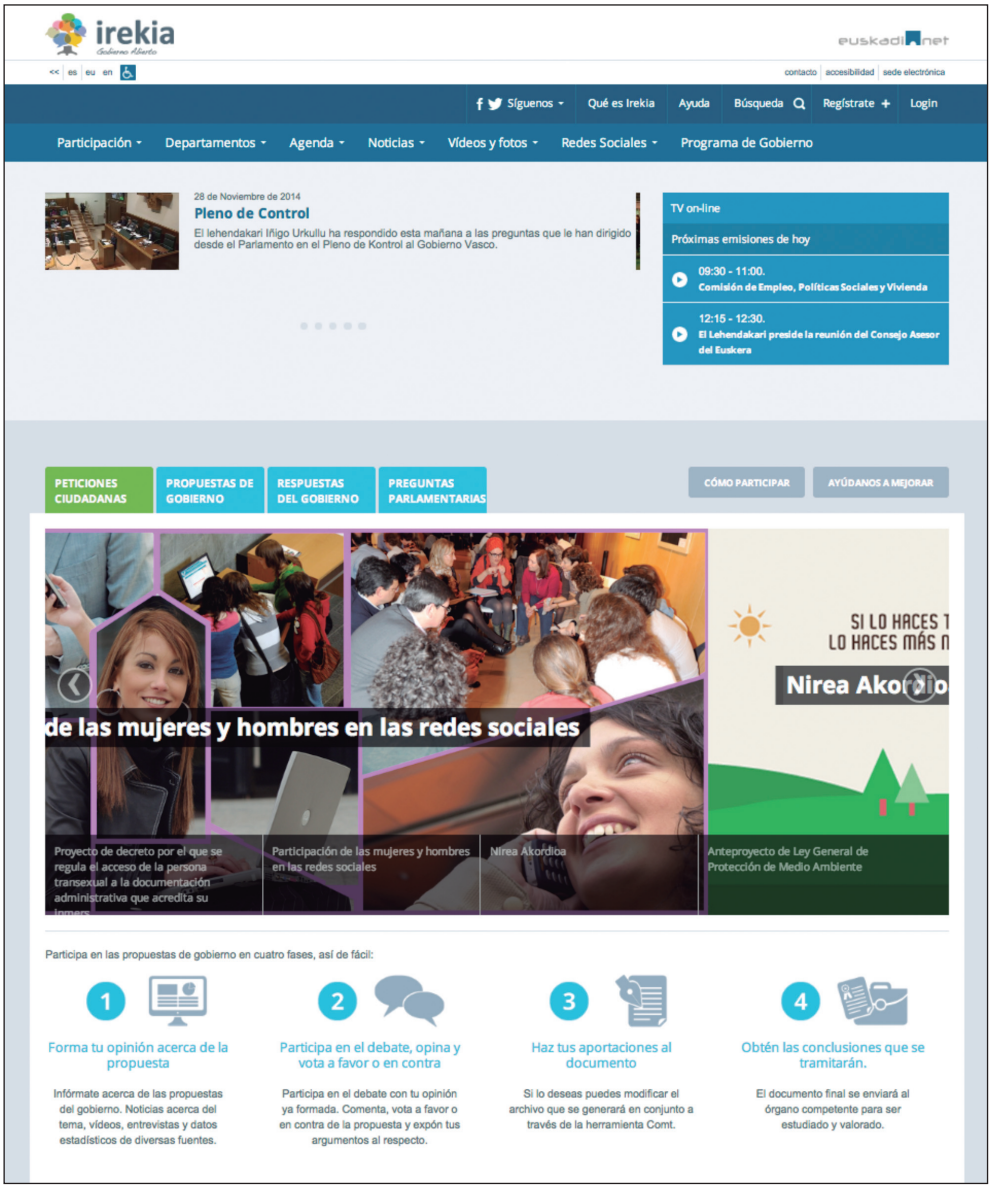
determinado proceso (ley de seguridad vial, plan de empleo público...) y los ciudadanos pueden realizar sus aportaciones que posteriormente se consolidan y se publican previamente a su paso por el parlamento.

La plataforma se completa con una visión general de procesos participativos y experiencias de participación ciudadana a lo largo del mundo, un panel de noticias del gobierno vía redes sociales y una amplia presencia en las mismas.

Aragón participa fue una de las iniciativas pioneras en este campo en España y uno de los primeros ejemplos que se exportaron a otros países de nuestro entorno político y cultural.

b. Irekia

Irekia —que en Euskara quiere decir "abierto"— es sin duda el mejor ejemplo de plataforma participativa que se ha desarrollado en nuestro país.



Respondiendo al compromiso electoral del Lehendakari Patxi López, Irekia se constituye como una plataforma completa de "Gobierno Abierto", ya que incluye no solo la ya mencionada participación, sino además apartados para la transparencia y la escucha activa.

Irekia, que se ha convertido en un modelo de éxito reconocido internacionalmente y está siendo tomado como ejemplo en diversos países, aporta un modelo de participación bidireccional, es decir:

- Por un lado el gobierno vasco publica aquí, dentro del apartado "propuestas del gobierno" su agenda legislativa, abierta a las opiniones y aportaciones tanto de los ciudadanos como de la sociedad civil.
- Por otro lado, permite realizar propuestas ciudadanas, que se mantienen públicas y abiertas para recoger más aportaciones y que generan un debate público.

La plataforma se completa con la publicación de todos los concursos públicos del gobierno vasco y un interesante espacio dedicado a la "escucha activa", que recoge las opiniones más notorias de la ciudadanía vasca en Internet y las redes sociales, los principales temas de conversación de los mismos, así como encuestas sobre temas técnicos y políticos.

4.4.2 Propuestas para la mejora de la Iniciativa Legislativa Popular: Andalucía y el escaño 110

El pasado 28 de Junio de 2011[114], el presidente andaluz José Antonio Griñán propuso la creación de un "escaño 110 en el parlamento andaluz —que actualmente tiene 109 diputados—, reservado para acoger a los portavoces de iniciativas parlamentarias ciudadanas.

La iniciativa supondría la presencia física de un portavoz para defender dicha iniciativa así como rebajar el número de firmas necesario para su debate, de las 75.000 actuales a las 41.000, además de contar con apoyo de los servicios jurídicos de la cámara como si de un grupo parlamentario se tratase.

El portavoz de la iniciativa abriría el turno de comparecencias sociales en comisión y participaría en el debate final del proyecto de Ley en Pleno.

Un salto adelante que integraría el proceso de participación ciudadana dentro de los procedimientos normalizados del Parlamento, no como una excepción —la Iniciativa Legislativa Popular lo es— pero que podría mejorarse, aprovechando las capacidades de Internet y las TIC´s como plataformas para el mismo con la creación de una plataforma online de participación para Andalucía con dos misiones y direcciones diferentes:

---

114. Diario "El País", Edición Nacional del 28/06/2011.

1. Recoger las iniciativas populares en un entorno de debate oficial, ofreciendo un espacio de colaboración y mejora abierto para ciudadanos y diputados en pie de igualdad.
2. Publicar la agenda legislativa del gobierno andaluz, permitiendo que los ciudadanos puedan participar de la misma, colaborando, opinando y aportando sus ideas en la creación de leyes y reglamentos durante todo su trayecto parlamentario.

Una plataforma de estas características aportaría a las leyes emanadas del parlamento un plus de legitimidad, permitiendo a los ciudadanos participar en todo el proceso, no solo al final del mismo.

4.5. Un nuevo contrato social

Han pasado ya los tiempos de una ciudadanía dócil que entregaba cada cuatro años el poder a un determinado grupo político para que lo ejerciera a su libre albedrío durante su mandato, sin más limitaciones que las leyes ni más control que el de los mecanismos del Estado.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de proponer a la ciudadanía un nuevo contrato social en el que la participación sea su eje central, un contrato que sea exigente por ambas partes, mediante el que los gobiernos devuelvan parte de su "imperio" a cambio de mayores tasas de legitimidad y cohesión social.

No basta con abrir en Internet espacios para la participación más o menos atractivos, tienen que convertirse en espacios y procedimientos útiles, que sean capaces de proporcionar resultados medibles y satisfactorios.

La participación no es un estado del alma, ni un momento puntual de la vida del ciudadano, sino una gimnasia, algo que ha de aprenderse y ejercitarse desde la autonomía del individuo, tanto en los escasos momentos de explosión social como, sobre todo, en el día a día de la vida de los gobiernos.

No esperemos que la vieja política transite estos caminos, le son extraños, su forma de entender el ejercicio del poder atiende a otros criterios. Estamos ante una nueva tarea para la esa "nueva política" aún por definir, la forja de un compromiso que lleve a los ciudadanos a asumir mayores cuotas de responsabilidad en la gestión y las decisiones de los gobiernos.

Y no esperemos que sean procesos mágicos en los que una vez abiertas las puertas a la participación, millones de ciudadanos descubran su bondad y comiencen a aportar ideas brillantes.

Será un camino largo, complicado y lleno de problemas, un camino de mejora permanente en el que los avances se darán milímetro a milímetro, a medida que los ciudadanos descubran que les es útil y funciona.

Capítulo 5

Participación interna: nuevas formas de gestión que dan protagonismo a las personas que trabajan en las administraciones

MILA GASCÓ
@MilaGasco
Noviembre 2014

I am still amazed to see how little employee-centricity there is in today's government 2.0 conferences, debates, positions and articles. It is as if employees were considered legacy, just part of an organization that will be transformed, and not the real fuel and soul of those organizations.

Andrea di Maio[115], Gartner Group, 16-10-2009

Hablar de participación en un manual sobre gobierno abierto es incuestionable. Pero, sin quererlo, cuando hablamos de participación, nuestro subconsciente la asocia a la participación ciudadana. Y es que, como ya adelantaba mi colega Alberto Ortiz de Zárate en el año 2010[116], la participación interna, la de los trabajadores públicos, no aparece en casi ninguna agenda. Y, sin embargo, no es posible abrirse a la participación ciudadana sin abrirse a la participación interna.

La participación interna, al igual que la participación ciudadana, no es una idea nueva ni exclusivamente asociada al gobierno abierto pero sí que es cierto que éste le ha dado visibilidad. Aunque llevamos años afirmando que la participación interna y el trabajo colaborativo deben ser la forma normal de hacer las cosas en la administración pública y algunas experiencias aisladas han dado sus frutos, la aparición de herramientas, en su mayor parte tecnológicas, ha puesto más claramente de manifiesto que esa afirmación no es meramente un discurso sino que, además, es posible.

En el principio fueron la formación y la comunicación

A pesar de que al empleado público no siempre se le ha reconocido un rol impulsor en las iniciativas de adopción de tecnología puestas en marcha por la administración pública, como mínimo, se ha considerado que su falta de colaboración, manifestada como **resistencia al cambio,**

115. http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2009/10/16/why-so-many-are-getting-government-2-0-wrong/.
116. En su contribución al libro Open government – gobierno abierto, editado por Calderón y Lorenzo.

puede condicionar el éxito de los proyectos. Se ha reconocido que esta reacción es natural y que es consecuencia de la incertidumbre que provocan en cualquier ser humano los cambios y que puede estar relacionada, por ejemplo, con el temor ante una posible pérdida de trabajo, la falta de aptitudes para realizar nuevas tareas, la percepción de pérdida de poder o la sensación de fatiga reformista.

Por ello, muchos autores, entre los que me encuentro, hemos abogado por el diseño e implementación de estrategias de gestión del cambio que deben acompañar a cualquier tipo de proyecto o iniciativa de modernización y reforma de la administración pública. Mayoritariamente, hemos recomendado poner en marcha actuaciones de formación y comunicación, haciendo énfasis en el contenido del mensaje, el lenguaje empleado, el ejemplo del líder y la actualización permanente de habilidades (no sólo de habilidades tecnológicas).

La comunicación es un fantástico ejercicio motivador y de transparencia interna. Más allá de entender y conocer el proyecto, los empleados públicos pueden apoyarlo, favoreciendo su implementación. A través de la formación, no sólo se transmiten conocimientos sino que se puede fortalecer la cultura organizativa. Sin embargo, comunicar y formar no es suficiente. Incluso si la comunicación es bilateral dando lugar a conversaciones entre políticos, directivos y empleados públicos, la implicación real es la que es resultado de la participación y la colaboración no sólo en el diseño, implementación y evaluación de las iniciativas sino, también, en su propia ideación.

En definitiva, comunicar y formar son **condiciones necesarias pero no suficientes** para una administración pública más abierta y, por tanto, con mayor capacidad de crear valor público.

Colaboración en la administración pública

A pesar de que la colaboración y la participación tienen que ver con la implicación, en este caso, del empleado público, existen algunos matices sutiles que nos permiten hablar de trabajo colaborativo, por un lado, y de participación interna, por el otro, dos aspectos que el gobierno abierto debe promover y que tienen a la persona en el centro.

El diccionario define **colaborar** como cooperar, trabajar en conjunto con otras personas en una tarea común. Esas personas no tienen por qué conocerse ni estar físicamente en el mismo lugar. Lo importante es que pueden intercambiar información, conocimiento, experiencias, que enriquecerán el trabajo que cada uno de los participantes en el proceso esté llevando a cabo.

Trabajar colaborativamente no es lo mismo que trabajar en grupo/equipo. En realidad, no todo trabajo en grupo/equipo es colaborativo. Wikipedia establece las siguientes diferencias entre un concepto y otro:

Características	Trabajo en grupo	Trabajo colaborativo
Sujetos	Grupos heterogéneos	Grupos homogéneos
Liderazgo	Definido	Compartido
Responsabilidad	Individual	Compartida
Objetivo final	Completar tarea	Aprender
Rol del responsable	Coordinador	Escasa intervención

Poco a poco, las administraciones públicas se han ido dando cuenta de que sus empleados son cada vez menos capaces de crear valor por sí mismos, trabajando aisladamente. La naturaleza compleja de las cuestiones que abordan y la presión por innovar, especialmente en los entornos de crisis vividos en los últimos años, les obliga a realizar, al menos, una parte de su trabajo en colaboración con otras personas, en entornos multidisciplinares en los que el conocimiento especializado, tan propio de las organizaciones burocráticas, se difunde, se comparte y se transforma gracias a las interacciones generadas.

El trabajo colaborativo transforma el concepto de liderazgo en la organización, lo que nos permite hablar de **liderazgo distribuido**: no hay un solo líder que dirija y guíe el proceso sino que las responsabilidad y el liderazgo se comparten. El profesor Longo (2008) lo explica muy acertadamente: "la realización de las tareas propias del liderazgo se extiende a muchas más personas que se ven impulsadas a liderar al mismo tiempo que realizan sus actividades profesionales ordinarias. Liderazgo distribuido quiere decir que esas personas intercambian a menudo con otras sus papeles y se dejan liderar por ellas. En definitiva, significa que las organizaciones y los grupos sociales tienden a convertirse en constelaciones de liderazgos múltiples cuya vitalidad está, en buena medida, vinculada a decisiones descentralizadas de ejercicio y aceptación de liderazgos de diverso tipo" (p. 86)[117].

El trabajo colaborativo trasciende las fronteras de la estructura formal de la administración pública y ello lo hace especialmente importante a la hora de promover la innovación. De hecho, Longo (2008) también afirma que, si se repasan las experiencias exitosas de producción de innovación, la mayoría han sido el resultado de trabajo colaborativo.

Las administraciones públicas deben promover la colaboración entre sus empleados. Para ello, cuentan con diversas herramientas, muchas de ellas vinculadas al uso de las tecnologías de la

117. Longo, F. (2008). "Liderazgo distribuido, un elemento crítico para promover la innovación". Capital Humano, 226:84-91.

información y las comunicaciones. El documento *Open government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto,* publicado por la Junta de Castilla y León y la Red de Municipios Digitales de Castilla y León[118], propone algunas, tales como:

- Wikis compartidas entre departamentos, que permiten gestionar proyectos y gestionar el conocimiento de empleados repartidos en diferentes áreas.
- Foros en los que se pueden debatir asuntos de la administración público de manera transversal.
- Blogs de empleados públicos.
- Herramientas para la compartición de documentación en red.
- Calendarios comunes.
- Agendas de contacto comunes.
- Noticias compartidas.
- Listas de correo electrónico.
- Comunidades virtuales.

Muchas de estas herramientas pueden estar contenidas en una Intranet/web/portal del empleado público, en la que, además de entornos colaborativos, la administración proporcione información al trabajador, fomentando la transparencia, también a nivel interno.

Especialmente importantes para fomentar la colaboración son las comunidades virtuales, un concepto que tiene su origen en las **comunidades de práctica,** constituidas por grupos de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus pericias y resolver problemas concretos en esa línea. Las comunidades de práctica están caracterizadas por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción continua en el desarrollo del área que comprende la práctica en cuestión. Algunas comunidades de práctica han obtenido importantes resultados. Es el caso del Foro Transversal de Responsables Informáticos del gobierno argentino que, ante la crisis, la indisponibilidad de recursos y el fracaso crónico de las políticas de gobierno electrónico durante la primera década del siglo XXI, se constituyó en un actor clave para desplegar las primeras fases de formas de gobierno electrónico[119].

La utilización intensiva de las TIC y de plataformas virtuales por las comunidades de práctica nos permite hablar de comunidades virtuales, que son fundamentales para el trabajo colaborativo.

---

118. Disponible en http://issuu.com/orsicyl/docs/open_government._10_ideas_para_hacer_tu_ayuntamien?e-1539742/2589145.

119. Pueden consultarse los escritos de Ester Kaufman que da cuenta de esta exitosa experiencia en http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/kaufman/publicaciones/FLACSO_Argentina_artChile.pdf y http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/kaufman2005.pdf.

En Cataluña (España) existe una muy importante experiencia en este ámbito: el **programa Compartim**[120]. Es ésta una iniciativa del Departamento de Justicia, a través del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada (CEJFE), cuyo objetivo es crear entornos de trabajo colaborativo que acerquen las personas hacia oportunidades de mejora o de resolución de problemas de su trabajo cotidiano. Dicha mejora se realiza por la aportación de nuevas ideas y de buenas prácticas así como por la reflexión conjunta sobre los aspectos tratados.

¿Cómo funciona en la práctica? Cada colectivo profesional (o comunidad de práctica) debe seleccionar un aspecto profesional a mejorar. El trabajo colaborativo tiene lugar mediante sesiones de encuentros presenciales en el que un grupo reducido de personas motivadas y comprometidas tratan de ofrecer nuevas soluciones y perspectivas. Esta tarea presencial se complementa con el trabajo en línea, virtual, a través de la plataforma e-Catalunya. Esta plataforma proporciona herramientas que facilitan el trabajo colaborativo como blogs corporativos, foros o wikis. Al final del proceso, se lleva a cabo una sesión de buenas prácticas dirigida a todo el colectivo profesional, donde se expone el trabajo elaborado y se invita a expertos de otros ámbitos.

Ejemplo de trabajo colaborativo: Programa Compartim de gestión del conocimiento

120. Ver http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/formacio_recerca_documentacio/formacio/gestcon.

¿Y la participación interna?

Admito, como ya he dicho antes, que existe una delgada línea entre la colaboración y la participación al interior de las administraciones públicas. Es más, muchas veces, sobre todo cuando nos referimos a la innovación, estos dos conceptos van de la mano pero casi me atrevo a vincular la participación interna con la iniciativa, experiencia y conocimiento de los empleados públicos desde una perspectiva más individual que colectiva. Veamos un ejemplo.

Al mes de ganar las elecciones, el Presidente británico David Cameron, ante la acuciante crisis por la que estaba pasando el país, lanzó una convocatoria, que se llamó **Spending Challenge**[121], para invitar a los ciudadanos a dar ideas acerca de cómo podía el gobierno ahorrar con el objetivo de reducir el déficit. Previamente a ese lanzamiento público, Cameron hizo el mismo llamamiento a más de seis empleados públicos, solicitándoles su opinión. La premisa de la que partía era que los trabajadores de las administraciones públicas están en la primera línea de los servicios y de su gestión y, por tanto, saben dónde las cosas funcionan bien y en dónde se derrocha, al mismo tiempo que tienen ideas de cómo se podrían replantear los procesos para lograr mejores servicios con menos gasto.

A través de una plataforma de crowdsourcing llamada DialogueApp, se recogieron en un espacio de dos meses más de 100.000 ideas de las cuales algo más de 63.000 provenían de trabajadores de la administración. Un grupo de expertos las resumió y refinó, produciendo un total de 1.800 propuestas, algunas de las cuales se incluyeron en los presupuestos del año 2011: la centralización de la compra de bienes de uso común y servicios, la reducción de los gastos de viajes para reuniones a través del uso de la videoconferencia o la audioconferencia, la eliminación de los viajes en primera clase o la consideración del software abierto como una opción para todo el gobierno son sólo algunas de ellas.

La iniciativa en su conjunto (participación interna y participación externa) costó 19.300 libras esterlinas pero permitió al gobierno británico un ahorro de más de 500 millones. Más allá de que fue un proyecto que combinó inteligentemente ambos tipos de participación, maximizando el potencial del gobierno abierto, resulta especialmente de interés en relación a la dimensión interna de la participación (tanto por lo que respecta al proceso como a sus resultados) y pone de manifiesto ese enfoque más individual de la implicación al interior de la administración pública que he utilizado para poder diferenciar entre trabajo colaborativo y participación interna.

---

121. Más información sobre la iniciativa (en inglés) en https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2010.

De nuevo, el texto *Open government. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto* adelanta algunas propuestas para fomentar la participación interna. En concreto, el documento hace referencia a:

- Redes sociales, que pueden llegar a ser útiles también para el trabajo colaborativo pero que, sobre todo, se ha demostrado que son valiosas para el debate. Las redes sociales son ubicuas y no tienen limitaciones espaciales o temporales lo que implica que permiten la participación en cualquier momento y desde cualquier lugar. Hay redes sociales de distinto tipo. YoGobierno, por ejemplo, es una red social para empleados públicos del Ecuador en la que hay registrados más de 70.000 servidores públicos de todo el país. INAP Social, ConectAD y Novagob son ejemplos de redes sociales más transversales, que cuentan con la participación de empleados de administraciones públicas de varios países (con una lengua común: el español).

Ejemplo de red social 1: INAP Social

Ejemplo de red social 2: Novagob

- **Premios a la participación, implicación y compromiso de los empleados públicos.** Hay varios ejemplos de estos premios en todo el mundo. Así, la Subsecretaría de la Función Pública en México tiene una convocatoria anual al Premio Nacional de Administración Pública que busca reconocer a aquellos empleados públicos que, por sus acciones, profesionalismo y entrega, contribuyen a la construcción de un México mejor. En España, en el marco del CNIS – Congreso Nacional de Interoperabilidad y Seguridad se entregan premios a innovadores públicos que han demostrado una especial implicación y empeño profesional en la construcción de administraciones más inteligentes. También, en Canadá, se entregan los Public Service Award of Excellence, que premian diversos aspectos entre los cuales se encuentra la implicación del empelado, su capacidad de gestión o su generación de ideas innovadoras.

- **Plataformas para la recogida de ideas de mejora** que permitan a los empleados públicos contribuir con sus ideas, opiniones y experiencias a mejorar el servicio ofrecido a los ciudadanos.

Intraemprendizaje en la administración pública

Hablar de colaboración y, sobre todo, de participación me lleva a referirme, inexorablemente, al **intraemprendizaje**, término que ha popularizado en nuestro entorno otro de los autores de este libro: Alberto Ortiz de Zárate. Él se refiere a los intraemprendedores públicos como al conjunto

de profesionales dentro de la administración pública comprometidos con su mejora mediante la puesta en marcha de acciones e iniciativas propias. En su libro *Intraemprendizaje público. Por una administración innovadora y abierta*[122] afirma que el intraemprendizaje supone emprender desde dentro, desde abajo, colaborando y reconociendo a los que son innovadores. Así, el propósito del intraemprendizaje es nombrar "caballeros" a todas las personas que trabajan en el sector público, dándoles libertad y responsabilidad para renovar lo público mediante las armas de la innovación.

La figura del intraemprendedor está asociada a la del agente de cambio. El intraemprendedor es, así, un inconformista que, con actitud proactiva, motivada y motivadora, pone permanentemente en cuestión los procesos aportando ideas de mejora. Su papel es el de un agitador, un provocador dentro de su organización, alguien que empuja la experimentación asumiendo riesgos inherentes a la emprendeduría.

En su libro, Ortiz de Zárate (2013) diferencia entre dos tipos de intraemprendores: los formales y los informales. El **intraemprendizaje formal** es, para el autor, aquel que se produce en el seno de una unidad dedicada a la innovación o en el marco de un equipo de proyecto formalmente constituido. Los intraemprendedores formales son personas cuyo cometido principal es la innovación. Como es lógico, ése es el caso de muchos directivos públicos, cuya misión expresa es cambiar a mejor el funcionamiento y los resultados de su unidad.

Pero existe otro tipo de intraemprendedor: el **intraemprendedor informal.** Éstos son personas creativas, inquietas y curiosas, que no están presentes en las estructuras formales de innovación por tener perfiles diferentes a los de los mandos/directivos públicos, pero que se sienten emocionalmente ligados a la administración pública y quieren mejorar las cosas. A pesar de que las organizaciones públicas cuentan con muchos intraemprendores de estas características, no se les reconoce un rol clave en los procesos de innovación y, sin embargo, lo tienen. Abrir también el interior de las administraciones públicas supone reconocer su importancia a la hora de generar mayor valor público.

Estos intraemprendedores informales suelen estar escondidos en las organizaciones. Identificarlos es clave. Óscar Cortés propone en su blog algunas pistas para hacerlo[123], entre las que cabe hacer referencia a las siguientes:

- Son personas críticas con la forma establecida de hacer las cosas y no aceptan los "siempre se ha hecho así".

122. Ortiz de Zárate, A. (2013). *Intraemprendizaje público. Por una administración innovadora y abierta.* Madrid: INAP.
123. Ver http://i-publica.blogspot.com.es/2012/10/itraemprendedores-publicos-escondidos.html.

- Suelen tolerar mal la creciente burocracia y buscan (y encuentran) formas de saltársela.
- No tienen miedo a decir lo que piensan, lo que los convierte en empleados "incómodos".
- Son flexibles y ágiles, y valoran por encima de todo los actos (contras las "medallas").
- Están comprometidos con el futuro de la organización, no con los objetivos particulares del reino de taifas creado por su superior directo.
- Tienen entusiasmo y ganas de cambiar, y no perciben el cambio como algo negativo sino como una oportunidad.
- Aunque pueden tener cualquier "antigüedad", suelen ubicarse en el tramo donde ya conocen bien la organización y sus procesos pero todavía no han perdido la ilusión.

El intraemprendizaje también se puede promover. El espíritu innovador no es siempre innato al empleado público. Uno puede aprender a ser un intraemprendedor público. Por ello, es importante saber qué cualidades caracterizan al intraemprendedor público? En el I Encuentro Nacional de la Blogosfera Pública, celebrado el 27 de junio de 2013 en San Sebastián se hacía referencia a las siguientes:

- Capacidad de convertir las ideas en oportunidades para la organización.
- Capacidad de empatía, escucha activa y catalizador de inteligencia colectiva.
- Capacidad de transformar talento en valor para la organización.
- Capacidad para saber gestionar el entorno.
- Capacidad de asumir riesgos, lo que implica cuestionárselo todo y adoptar nuevos métodos de trabajo.

De nuevo, Óscar Cortés completa estas capacidades haciendo referencia al decálogo del intraemprendedor público[124]. En este sentido, enumera diez rasgos y competencias que considera clave. Así el intraemprendedor público debe:

- Ser creativo.
- Tener espíritu crítico.
- Estar comprometido.
- Ser activo.
- Ser adaptativo y flexible ante el cambio.
- Tener iniciativa.
- Esforzarse.
- Mostrar pasión.
- Ser difusor y comunicador.

124. Ver http://i-publica.blogspot.com.es/2013/06/intraemprendizaje-publico-el-debate.html.

- Tener "olfato" para gestionar el entorno.
- Ser arriesgado.
- Tener templanza y capacidad de análisis de la situación.
- Ser "poroso", colaborativo.

Sabemos que el intraemprendedor no lo tiene fácil. Las estructuras burocráticas que todavía caracterizan a una buena parte de nuestras administraciones públicas dan lugar a ciertas patologías (**buropatologías** diría mi amiga Ivana Merlo, politóloga y presidenta de Evalúa Argentina) disuasorias del comportamiento emprendedor y entre las que se encuentran la repetición de tareas, la supremacía de la norma o el acento en el control. Pero si seguimos permitiendo que estas características frenen a los intraemprendedores, como afirma Javier Megías en uno de los posts de su blog, "acabaremos encontrándonos rodeados de clones que piensan, se comportan y entienden el mercado exactamente igual que nosotros, lo que puede resultar estupendo para optimizar nuestros procesos, pero sin duda es una grave equivocación si lo que perseguimos es innovar"[125].

Por ello, las administraciones públicas deben potenciar el intraemprendimiento, y por ende la colaboración y la participación interna. Para ello, entre otras cuestiones, pueden:

- Ofrecer apoyo y estructura especiales, por ejemplo a través de programas para intraemprendedores o de incubadoras para ideas internas.
- Establecer entornos de trabajo que potencien la creatividad y la confianza y donde las ideas puedan fluir. En el mundo empresarial, que ya hace tiempo que se ha percatado de la importancia de los intraemprendedores, son varias las organizaciones, como Google, que cuidan particularmente los entornos de trabajo, haciéndolos estimulantes y divertidos para que los trabajadores puedan pensar e innovar.
- Diseñar un proceso de valoración de ideas ágil, poco burocrático y con criterios transparentes y, sobre todo, que no obligatoriamente deba pasar por un superior.
- Reconocer el trabajo del intraemprendedor, dándole visibilidad. Al intraemprendedor público no lo mueven motivaciones extrínsecas, como un aumento de salario, pero sí que lo colman las motivaciones intrínsecas: la sensación de éxito, la satisfacción con el trabajo bien hecho o la percepción de haber contribuido a una mejora organizativa.
- Ofrecer tiempo a los intraemprendedores para desarrollar las mejores ideas, aunque se piensen que, en un principio, pueden ser débiles o no tener mucho potencial.

125. Ver http://javiermegias.com/blog/2012/04/innovar-a-traves-de-los-intraemprendedores/. Es un post a propósito de los intraemprendedores en organizaciones empresariales pero de aplicación, también, al ámbito de las administraciones públicas.

En definitiva, se trata de crear una cultura de innovación, de experimentación, de tolerancia al fracaso; una cultura de colaboración, de confianza en el empleado, de acción; una cultura, en fin, de apertura.

A modo de colofón

Durante mi etapa en el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, con frecuencia escuché de nuestro director, el Dr. Joan Prats, las palabras de "leadership abroad starts at home". No puedo dejar de referirme a esta expresión, sobre la que he reflexionado en numerosas ocasiones, también al hablar de gobierno abierto y de abordar sus dimensiones de participación y colaboración. Porque, ¿qué credibilidad puede tener un gobierno que pretende ser socialmente más colaborativo y participativo aplicando métodos de gestión interna burocráticos, basados en la jerarquía y la norma y en el "así siempre se han hecho las cosas"? Desde mi perspectiva, ninguna. Un gobierno abierto lo es por dentro y por fuera. La apertura en las administraciones públicas pasa, también, por implicar a los que tenemos más cerca: los empleados públicos.

Y es que, como ya decía al principio de este capítulo, no es posible abrirse a la colaboración y participación ciudadanas sin abrirse a la colaboración y participación internas.

Capítulo 6

Tecnología y gobierno abierto

PABLO DÍAZ CRUZ
@Pablodc
Noviembre 2014

Tecnología, Información y Democracia

La relación directamente proporcional entre tecnología, información y democracia ha sido una constante en la Historia de la humanidad. En las sociedades primitivas, por ejemplo, la diferencia entre los que gobernaban y los que eran gobernados se establecía no sólo por una cuestión de fuerza, sino por el desempeño de alguna habilidad —herramienta o prototecnología— que redundara en el beneficio de la comunidad.

Durante siglos, la transmisión de este tipo de conocimiento —información— fue la clave para la supervivencia de la especie humana, al menos hasta que alguno de nuestros antepasados descubrió que guardar cierta parte de su "sabiduría" le confería una situación de privilegio y poder con respecto a sus iguales, en lo que podríamos considerar el primer acto antidemocrático de la Historia.

Desde entonces, y hasta la actualidad, el devenir de la civilización ha sido un enfrentamiento constante entre los que gobiernan (los que saben) y los que quieren participar de ese gobierno (que aspiran a saber), de manera que cualquier apertura —de información o tecnología— en el ámbito de la participación, la comunicación, la votación o la transparencia ha sido interpretada como un paso positivo hacia la conquista de sociedades más democráticas.

La generalización de internet y de las TICs es considerada como el último de esos grandes pasos hasta el momento. La visión de internet como una tecnología con capacidad de producir cambios sociales hacia un mayor nivel de democracia (ciberoptimismo) no se corresponde únicamente con el pensamiento de una buena parte de la población, sino como una necesidad de regeneración para la actual clase política, aunque hay también quien considera a las TICs como un retroceso para las democracias representativas, pues consideran que consolida el control y la represión política (ciberpesimistas). El debate entre ambas posturas ofrece conclusiones curiosas y contradictorias, pues "la red" es acusada de ser una herramienta utilizada en China para no permitir el acceso a la información a millones de ciudadanos y un instrumento para proveer de conocimiento útil a muchos habitantes del resto del mundo de forma más rápida, eficaz y económica.

¿Pero es internet la causa de esta contradicción? En nuestra opinión, no. Como bien argumenta el profesor Manuel Torres Soriano, los seguidores de ambas corrientes de pensamiento (ciberoptimismo y ciberpesimismo) están más cerca de lo que piensan pues ambos otorgan *"un carácter determinista a internet que no se corresponde con su naturaleza neutral (...) y se equivocan al atribuir al propio instrumento la causa de sus efectos. Lo que ellos entienden como rasgos estructurales de internet no dejan de ser meras consecuencias de las acciones humanas. Los usuarios son los únicos responsables de la naturaleza del cambio político".*

Poner de manifiesto la "neutralidad" de la tecnología dentro del ámbito político y argumentar su éxito o fracaso en directa relación con la condición humana es uno de los propósitos de este artículo. Es ese "factor humano" el que explica, por ejemplo, que la adopción de una herramienta de participación se produzca a diferentes velocidades o que la existencia de "early adopters" puedan usar las ventajas que introducía la tecnología, actuando sobre ella —a veces sin ser conscientes y otras con plena conciencia de manipulación— provocando una imagen distorsionada de la realidad y una continua desconfianza del conjunto de la ciudadanía en la adopción de soluciones tecnológicas participativas.

Son estos fracasos los que están provocando que se vayan apagando las expectativas de contar con mejores gobiernos y mejores democracias, convirtiendo a la mayoría de la población global en "ciberescépticos", en muchas ocasiones, por hacer mal uso de modelos de éxito que se replican sin atender a que cada sociedad y cada democracia responde de diferente forma en parecidas circunstancias.

Además de una evaluación real de las políticas participativas, se hace necesario no sólo la generación y documentación de buenas prácticas en la apertura de gobiernos, sino la estandarización y puesta a disposición de todos los países de las "tecnologías públicas" que han sido usadas en dichos proyectos, permitiendo reducir el coste de adquisición y que su puesta en marcha desde el punto de vista tecnológico no se convierta en una barrera de entrada para otros gobiernos.

La descripción de algunas de estas buenas prácticas y la necesidad de "estandarizar" las políticas de apertura de gobiernos centrarán el final de este artículo.

Tecnología y Civilización

Desde bien temprano, la Historia de la especie humana se ha caracterizado por su habilidad para la elaboración de herramientas destinadas a facilitar las tareas de su vida cotidiana. Al principio, se trató de una tecnología muy básica, un intento de proyectar la función realizada

por alguna de las partes de nuestro cuerpo a través de sencillos útiles e instrumentos pero, algunos años más tarde, la técnica permitió a la humanidad extender su "pensamiento" y, a partir de ahí, el devenir de este planeta cambiaría por completo.

Tecnología y civilización son términos que caminan de la mano desde hace milenios, de manera que no nos debería sorprender que la evolución —o revolución— de uno de estos dos axiomas terminara amenazando al otro o acudiera a su rescate para prolongar esta relación de conveniencia que ha dado tantos frutos a lo largo del tiempo.

Tecnología y política también disfrutan de un largo matrimonio, un idilio que, pese a lo que pueda pensarse, no se inició con la era del "microchip" o la red de redes, sino que hunde sus cimientos en los albores de la Historia, cuando nuestros antepasados le empezaron a coger gusto a vivir en comunidad y tuvieron que diseñar útiles y normas que distinguieran a los que tomaban decisiones de aquellos que debían cumplirlas.

Dependiendo de cual fuera la temperatura que marcaba el termostato político, los que mandaban abrían más la válvula de la **participación** en la toma de decisiones a los de abajo en forma de pequeñas o grandes concesiones de orden económico o social, usando para ello diferentes herramientas. A pesar de la desconfianza en el uso de algunas de las nuevas técnicas por parte de los "ciudadanos", el modelo fue perfeccionándose poco a poco, hasta la llegada de la "democracia representativa", en la que la **colaboración** entre los representantes y representados es mucho más estrecha, constituyendo el paradigma actual de buen gobierno.

En este juego político andábamos hasta que, hace apenas unos años, la sociedad civil (los que son mandados) cobró consciencia de su verdadera dimensión y exigió a sus políticos un ejercicio de **transparencia**, poniendo sobre la mesa las armas y herramientas con las que contaba cada cual en esta lucha.

El modelo político conocido como "democracia representativa" se había articulado gracias a la existencia de partidos que elegían a representantes políticos que, a su vez, elegían a los cargos que debían ejercer la acción final de gobierno a través de una Administración encargada de planificar, organizar y controlar los recursos comunes en busca del interés general. Sin embargo, doscientos años y dos Guerras Mundiales después —al menos dos que lleven ese nombre—, el sistema muestra signos de "envejecimiento" y de desgaste que se manifiestan en casos de corrupción, de derroche de las arcas públicas y en la aparición de poderes "fácticos" paralelos —no conocidos y no elegibles— que la situación de crisis económica actual ha sacado a la intemperie política.

Estos símbolos de agotamiento se evidenciaron, en primer lugar, con los "Indignados" del 15M o los "Occupy" de Wall Street. Considerados "puntuales y anecdóticos" por buena parte de la sociedad, so considerados hoy en día como la raíz sobre la que han florecido otras muestras "activas" de participación ciudadana en todo el mundo como la "Primavera Árabe" (o "Primaveras Árabes"), las manifestaciones en Ucrania o, más recientemente, "La Revolución de los Paraguas" de Hong Kong, iniciativas todas ellas dirigidas a cambiar el actual sistema de gobierno o, al menos, la manera de ser administrados.

La Historia contemporánea está llena de movimientos reivindicativos inconclusos: las luchas obreras, los procesos de descolonización, la lucha por la igualdad de sexos, etc., pero ninguno de ellos parece tener la actual vigencia de los ejemplos anteriores, ni haber provocado los signos de debilidad en el "sistema" que aquellos han generado en la actualidad. ¿En qué se basa, entonces, el éxito de estas movilizaciones?

La mayoría de los consultados al efecto ofrecería una respuesta inequívoca: en el desarrollo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs). Habitamos un mundo protagonizado por las redes sociales y marcado por entornos colaborativos que "obligan" a la participación de las personas, donde se puede acceder a gran cantidad de información desde cualquier lugar y momento de manera sencilla y donde la interacción entre la comunidad y sus gobernantes no puede entenderse más que de una manera directa y fluida.

Bajo este modelo, y con la tecnología como herramienta, el paradigma social del ciudadano cambia y no se limita, únicamente, a la elección de un partido; la nueva realidad permite a la ciudadanía, las entidades públicas y privadas, los partidos políticos, los trabajadores de la Administración y a los cargos electos participar e interactuar en el debate, definición, creación y evaluación de las políticas del gobierno de manera directa bajo un modelo que hemos dado en llamar "gobierno abierto", al que asociamos los principios de participación, colaboración y transparencia.

Parece evidente que nadie puede negar el papel de las nuevas tecnologías en la renovación política e ideológica que se vive en nuestros días. Sin embargo, y esta es la tesis que tratamos de defender en este trabajo, las TICs, en el ámbito del gobierno abierto, no dejan de ser herramientas o mecanismos que sirven para conocer la opinión sobre una realidad en concreto, pero que, por sí solas, no pueden ser consideradas como medios o agentes del cambio.

Las nuevas herramientas de participación (en su mayor parte tecnológicas) están contribuyendo de manera decisiva a que la relación entre los que mandan y los que son mandados sea cada vez más participativa y colaborativa, llegando a niveles que pocos hubiesen imaginado hace apenas unos años.

Sin embargo, una cosa sí que es cierta: las herramientas y la tecnología no ayudan a inventar mejores políticos ni tampoco a fabricar mejores ciudadanos.

Lo entenderemos mejor si miramos un poco al pasado.

El "ostrakon": El primer intento de abrir gobiernos a la ciudadanía a través de una herramienta o tecnología

Existen pocas cuestiones de la Historia en la que los historiadores estén más de acuerdo que sobre el nacimiento exacto de la democracia tal y como hoy la entendemos. El glorioso advenimiento tuvo lugar, exactamente, en el año 510 a. C. en la ciudad griega de Atenas. Derrotada la tiranía de Pisístrato y de su hijo Hipias, un ministro de este último llamado Clístenes llegó con un paquete de medidas democráticas bajo el brazo —cual Adolfo Suárez de la transición política griega se tratase— para cambiar la política occidental de todos los tiempos.

El modelo democrático de Clístenes incluía, por ejemplo, la concesión del título de ciudadano y el derecho a voto de todos los residentes en Atenas (entiéndase claro, a los varones con un cierto estatus social y económico, pues, como por todos es sabido, el sufragio universal debió retrasarse todavía un rato, unos dos mil quinientos años para ser más precisos).

Otras de sus innovaciones fueron la creación de la "Ekklesia" (la reunión de decisiones asamblearias de los ciudadanos) y la ampliación de la Boulé o "Consejo" de cuatrocientos a quinientos "politeis", elegidos por sorteo y no por votación directa pues, en la Grecia clásica, se entendía que la función pública era una obligación para el ciudadano, hasta el punto de perseguir a aquellos que mostraban cierto desinterés y vagancia en la actividad pública, conocidos como "idiotes" (del que resulta el calificativo actual que no precisa traducción).

Además de estas medidas, y dando muestras de conocer perfectamente la naturaleza humana, Clístenes también creó una herramienta política mediante la cual los ciudadanos ejercieran cierto control sobre los "polites" que hicieran mal uso del poder que le conferían el resto de sus iguales. Se trataba del "Ostracismo", una especie de juicio político al que eran sometidos algunos miembros de la Ekklesia si se consideraba que habían "abusado" de su poder. Para entender mejor esta herramienta de control expondremos a continuación un pequeño relato sobre uno de los grandes personajes de la Grecia clásica: Arístides, apodado "El Justo".

Apenas había amanecido y ya Arístides estaba en pie. Solía levantarse muy temprano y aquel día no tenía por qué ser diferente. Se abrigó bien y salió a la calle en dirección al ágora a través del barrio de los "Cerámicos". No era la primera vez que el gran héroe de Maratón asistía a una "Ostrakophoria", aquellas reuniones en las que, desde hacía tres décadas, los ciudadanos de las diez tribus atenienses votaban a favor o en contra de enviar al exilio a alguno de sus paisanos que le había cogido cierto regusto al poder.

Arístides lo supo desde el primer momento: defender los intereses de los agricultores frente a la expansión marítima de Atenas le iba a procurar una cuantiosa lista de enemigos, a cada cual más poderoso. Sin embargo, siempre fue un hombre de principios y cuando dos meses atrás la asamblea decidió celebrar la reunión en la que se decidiría su destierro, asumió el hecho pensando que sería difícil que se alcanzaran los seis mil votos necesarios, de un total de nueve mil, que le obligaran a pedir asilo más allá de su ciudad.

Quizá por esa razón Arístides se había preparado con esmero aquella noche la respuesta que le daría a Temístocles, su gran adversario y responsable de su juicio, tras su exculpación: "Atenas no puede vivir de espaldas al mar, pero no debe traicionar a las manos campesinas que han hecho de ella la gran nación que es hoy en día".

Pensando aún en los aplausos que recibiría de los representantes de las tribus helenas del norte, Arístides sintió que empezaba a pisar los "ostrakon" de las cercanías del ágora, aquellas piezas de barro desechadas por los alfareros por su mala calidad y que se asemejaban tanto a las conchas marinas.

Supersticioso hasta las sandalias, como buen griego, Arístides vio en aquel parecido la primera señal de su posible derrota pero no dejó que ninguna sombra de duda le cambiase el gesto y, decidido, ocupó su lugar de costumbre en el ágora.

Cuando hubo el quorum necesario se inició la votación, sin acusaciones y sin defensas, sin testigos ni jueces, sólo piezas de barro y punzones, pinceles o dedos entintados que debían escribir el nombre del invitado a abandonar Atenas o el de su "acusador", que recibiría el mismo merecido por levantar falso testimonio contra quien la asamblea habría considerado un buen político.

Con toda la confianza y tranquilidad que el sobrenombre de "El Justo" que te ha puesto tu propio pueblo puede otorgar a un ciudadano, Arístides esperaba su turno jugando con su "ostrakon" sin temer que nadie pudiera leer en él el nombre de Temístocles por razones obvias ligadas a la naturaleza humana y el instinto de supervivencia. Fiel a su manera de

hacer las cosas, ni siquiera lo había escrito en su casa la noche anterior como muchos ciudadanos tenían por costumbre; una vez sentado se dirigió a la pila de tejas más cercana y eligió el pedazo más curvo que encontró. Apenas unos segundos después, el nombre de su acusador aparecía escrito en el trozo de barro con toda la impoluta caligrafía que más tarde destacara el mismo Platón.

Absorto en el juego con su voto, Arístides apenas se percató de que un hombre sentado a su lado trataba de llamar su atención. Creyó reconocerle como uno de los fornidos agricultores del norte, pero no estaba seguro. Cuando estuvo a su altura, el ciudadano le confesó a Arístides su condición de analfabeto y le pidió que si podía escribir el nombre de su candidato en su "ostrakon".

Sorprendido por la situación, Arístides cogió la pieza de barro y preguntó al paisano qué nombre debía escribir: "Arístides" —respondió decidido el hombre. La respuesta le produjo un temblor en las manos que casi da con el voto del agricultor en el suelo. Reticente de escribir su propio nombre, Arístides volvió a preguntarle: —"¿Acaso ese tal Arístides te ha hecho algún mal?. —"En absoluto" —respondió el hombre, "ni siquiera lo conozco, pero estoy harto de escuchar por todos lados que lo llamen "el justo".

Arístides escribió su nombre en el "ostrakon" y se lo devolvió al ciudadano. La votación iba aproximadamente por la mitad, pero, en aquel momento, Arístides comenzó a planear en qué invertiría los diez días que le quedaban en Atenas antes de iniciar su "ostracismo".

El ostracismo basaba su razón de ser en la libertad de juicio y la virtud de los "polites", y eso, incluso hace más de dos mil años, era mucho pedir. Para una sociedad que veneraba a dioses imperfectos, rencorosos y envidiosos, no fue difícil convertir el sistema en su contrario, es decir, en un arma política puesta a disposición de las diferentes facciones de la Asamblea para librarse de sus adversarios políticos.

Este hecho fue denunciado por numerosos autores y pensadores griegos como Aristóteles o Plutarco, pero resulta difícil certificar la realización de esta mala praxis más allá de los textos de estos padres de la literatura universal.

O deberíamos decir resultaba. Hace pocos años se realizó un análisis grafológico de un conjunto de "ostraca" halladas en el Ágora; el resultado no pudo ser más ilustrativo: **sólo una decena de manos diferentes habían escrito los nombres de centenares de votos.** Este hecho es la prueba irrefutable de la perversión del ostracismo y de cómo se amañaban las votaciones preparando los votos de antemano y repartiéndolos entre las diferentes clientelas.

Aún con todo, el ostracismo estuvo vigente durante casi un siglo, pues el último ostraquizado conocido fue Hipérbolo en el 417 a.C. Fue el último de una importante lista de estrategas condenados al exilio: Arístides, Temístocles, Tucídides, Cimón, etc. Sólo se libró Pericles, que era, claro está, mucho Pericles.

Al igual que ocurrió con la democracia griega, las democracias actuales están llevando a cabo un importante proceso de cambio político que incluye, como uno de sus grandes paradigmas, la oferta de herramientas de participación y "control" de la clase política asociadas, en la mayoría de los casos, a las nuevas tecnologías de la información. Llegados a este punto nos surge una cuestión fundamental: **¿puede la tecnología mejorar nuestra democracia?**

A diferencia de otros estudios dentro del campo de las ciencias sociales, las investigaciones realizadas para entender el papel que la tecnología ha tenido en los cambios políticos, sociales y económicos de la humanidad son relativamente recientes. En la década de los 50 del siglo XX, diferentes autores comenzaron a debatir la estrecha relación entre la tecnología y el crecimiento económico y, a su vez, la relación de este último con la consolidación de la democracia.

Durante más de medio siglo, la relación tecnología-democracia se siguió observando desde la óptica de la economía más que desde las ciencias sociales. Pero sería el despegue definitivo de uno de los grandes inventos del siglo XX, la televisión, el que convenciera a los estadistas políticos que la tecnología podía, realmente, cambiar el signo de la política.

Surgió entonces la "teoría de la modernización" que consideraba la llegada de la televisión y la tecnología en general como el generador de aspiraciones políticas en la población, que demandaba mayores niveles de democracia y servicios públicos a medida que aumentaba su acceso a la la información y su bienestar económico.

La televisión: la tecnología que introduce la democracia en nuestras salones

El 26 de septiembre de 1960, John F. Kennedy y Richard Nixon se enfrentaron en el primer debate político televisado entre candidaturas al gobierno de los Estados Unidos. La radio había sido la gran protagonista hasta ese momento, pero el nuevo medio garantizaba una audiencia de 70 millones de ciudadanos que verían el cara a cara como una auténtica novedad. El debate apenas duró sesenta minutos y las intervenciones no se alejaban demasiado del modelo radiofónico que establecía un turno de presentación y una declaración de cierre, en medio de las cuales se realizarían varias preguntas por parte de un nutrido grupo de periodistas. Sin embargo,

el medio era distinto y tanto uno como otro candidato debían adaptar su expresión y su lenguaje a la "caja tonta".

Y fue ahí, en la televisión, donde todos coinciden en asegurar que el futuro presidente Kennedy decantó los votos a su favor. El senador se había maquillado sutilmente e incluso había tomado el sol esa mañana para lucir bronceado y apareció con un traje negro que ayudaba a reforzar su carisma y atractivo personal. Se había preparado bien sus discursos y se apoyaba en tarjetones para darle coherencia a sus intervenciones.

Nixon, por su parte, confiado en sus posibilidades, no sólo no valoró las dotes "mediáticas" de su competidor, sino que subestimó la influencia que pudiera llegar a tener aquel medio. Se negó a ser maquillado y eligió para la ocasión un traje gris, que hacía que se perdiera en las imágenes en blanco y negro.

Desde el punto de vista político e ideológico, es bastante probable que el propio Nixon destacara sobre JFK (es más, según las encuestas, la mayoría de los ciudadanos que habían oído el debate por la radio afirmaban, sin duda, que Nixon les había convencido más que Kennedy), pero la televisión ya había hecho su juicio particular. El propio Nixon declaraba después de aquella noche:

> *"Confiad plenamente en vuestro productor de televisión, dejadle que os ponga maquillaje incluso si lo odiáis, que os diga como sentaros, cuales son vuestros mejores ángulos o qué hacer con vuestro cabello. A mí me desanima, detesto hacerlo, pero habiendo sido derrotado una vez por no hacerlo, nunca volví a cometer el mismo error».*

Aunque es difícil asegurar que la victoria definitiva de Kennedy se gestara aquel 26 de septiembre, lo cierto es que fue su intervención la que, de alguna manera, obligó a los estudiosos del campo social a relacionar tecnología y política más allá del ámbito socioeconómico que hemos visto en párrafos anteriores.

Y es que fue la televisión —y no internet— la herramienta tecnológica que dio comienzo a la era de la "teledemocracia", al menos con esta denominación. En las décadas de los 70 y 80 del siglo XX, diferentes autores comenzaron a hablar de "democracia electrónica" para definir a la posibilidad de que el modelo político democrático permitiera ser mejorado mediante el uso de la televisión. Ted Becker, Amitai Etzioni o Christa Slaton, por ejemplo, experimentaron con el uso de televisión por cable para estudiar y analizar el proceso de toma de decisión en la esfera política mediante ensayos con diferentes aplicaciones de dispositivos teledemocráticos.

En esencia, los teledemócratas explicaban que la apatía de los ciudadanos en el campo de la participación política se debía a la desconfianza provocada por la democracia representativa debido al alejamiento progresivo de los políticos con respecto a los ciudadanos. La televisión sería el instrumento que permitiera entrar a los gobiernos en las casas, superando barreras espaciales y temporales y generando formas de democracia directa que, aunque ideadas tiempo atrás, no disponían de la tecnología capaz de llevarla a cabo. Es este otro de los grandes paradigmas de la teledemocracia: una apuesta decidida por la democracia directa, de ahí que se concentre, casi en exclusiva en la dimensión del voto y la actividad política entendida únicamente como participación.

A pesar de que los resultados no fueron demasiado inspiradores, todavía a finales de la década de los 80 habían defensores de la "teledemocracia" que entendían que la televisión podía ser una herramienta de activación política para la participación mediante nuevos mecanismos de democracia directa. Sin embargo, algunos casos de éxito como el del Columbus (Ohio) o Reading (Pensylvania) fueron suficientes para mantener el ánimo de unos teledemócratas que entendían que el futuro ofrecería mejores herramientas... y mejores resultados.

Y no se equivocaron.

Internet: ¿La tecnología definitiva que abrirá nuestros gobiernos?

A pesar de la pervivencia —incluso en la actualidad— de defensores de la televisión como el medio de comunicación definitivo para la transformación de la democracia representativa actual en un modelo de democracia directa, lo cierto es que la mayor parte de los teóricos debieron claudicar a mediados de los 90 ante una nueva forma de comunicación que terminaría por revolucionar el modelo económico, social y cultural del planeta.

Frente a la teledemocracia, algunos teóricos empezaron a ver en internet un paso más allá al que denominaron "ciberdemocracia", un sistema de redes que ofrecía, en apariencia, una serie de ventajas con respecto al uso de la televisión como tecnología para la apertura de gobiernos. Howard Rheingold, por ejemplo, señaló el carácter interactivo y su dimensión (de muchos a muchos y no de uno a muchos) como dos de esas grandes ventajas. La imagen colectiva de la red devolvía a los ciudadanos su sentimiento de comunidad, venciendo el individualismo que, según los propios autores, era el culpable de la pérdida del capital social de los ciudadanos, otorgándoles, según palabras del propio Rheingold, "impulso intelectual, social, comercial, y quizá el más importante, político".

El modelo de democracia para teledeócratas y ciberdemócratas no cambia. La política se entiende como un sistema de participación directa e internet supone una herramienta más avanzada, si cabe, que la televisión para este fin. Sin embargo y a diferencia de sus predecesores, los "ciberdemócratas" —al menos los de corte más conservador— son conscientes de que la aparición de internet no sólo es un nuevo medio de comunicación sino que este nuevo tipo de tecnología cambiará, de forma definitiva, el modelo económico actual al convertir la información en el principal recurso no material para el siglo XXI.

Es por esta razón por la que los ciberdemócratas prestan especial atención a la organización democrática del espacio virtual constituye una de las principales prioridades del concepto de ciberdemocracia. Los difusores del concepto están de acuerdo en que el principal enemigo a combatir es el centralismo, tanto en las estructuras políticas como en las informativas, o lo que es lo mismo, en tratar de intervenir sobre el monopolio informativo de los medios de comunicación tradicionales y superarlo gracias a una democracia protagonizada —de manera real— por los ciudadanos.

Este pensamiento incluye otro factor diferenciador entre la teledemocracia y la ciberdemocracia pues, además de participar a través del voto (democracia directa), el ciberciudadano centra su trabajo en la generación de comunidades virtuales —y no virtuales— en las que la participación política incluye la discusión (colaboración) para contrarrestar las fórmulas centralizadas de gobierno.

Aunque la tipología de democracias establecida por Hagen considera a la Teledemocracia y a la Ciberdemocracia como parte de la Democracia Electrónica, el autor se refiere a esta última para aquellos modelos de participación que, aunque no se propongan el establecimiento de modelos de de democracia directa, entienden que las TICs son una magnífica herramienta para mejorar las estructuras de democracia representativa.

Para los partidarios de este modelo, el objetivo se encuentra en la apertura de datos y la creación de nuevos canales destinados al acceso y la intercambio de información. Por lo tanto, la tecnología no es sólo una herramienta para la participación, sino para la colaboración y la transparencia política entre los gobiernos y la ciudadanía.

El objetivo, por tanto, es usar la tecnología para la democratización de la sociedad, ofreciendo nuevos espacios de participación que incrementen el poder político de aquellos cuya intervención en el poder político es apenas significativo, situando a una mayor cantidad de ciudadanos en la esfera del poder y la toma de decisiones. De esta manera, una de sus mayores pretensiones es la democratización de las "ventajas informativas" que las nuevas tecnologías han concedido a las "élites digitales".

Para los difusores de esta corriente, los males de la política actual no están ligados a la apatía que genera el modelo de democracia representativa, sino en algunas imperfecciones y desviaciones que pueden ser vencidas desde el propio sistema. En este sentido, el trabajo de los demócratas electrónicos es el establecimiento de nuevos canales y nuevos modelos de información y comunicación entre los que mandan (electos) y los que son mandados. Se trata, pues, de una línea de pensamiento que aboga por un ideal comunitario-representativo, alejado de las propuestas de democracia directa que acabamos de describir en párrafos anteriores.

Hacia el Gobierno Abierto Estándar

Sin duda alguna, los ejemplos anteriormente descritos nos ponen alerta respecto al posible resultado de los avances tecnológicos y el efecto que su uso puede causar en nuestras democracias.

Podemos decir, sin temor a equivocarnos, que el éxito de un proyecto que busque abrir un gobierno a través del uso de herramientas tecnológicas dependerá mucho más de la calidad política de sus promotores y de sus ciudadanos que de la tecnología usada para tal fin.

El lanzamiento en 2009 de la Open Government Initiative por parte del cuadragésimo cuarto presidente de los Estados Unidos de América Barack Obama marcó el inicio de una carrera mundial por demostrar quien se convertía en la administración más transparente, más participativa y más colaborativa del mundo. El concepto Open Government se incorpora a la agenda política mundial, convirtiéndose en un elemento fundamental en programas políticos y en nuevas áreas de gobierno. Lamentablemente, puede que esta incorporación responda más a criterios de marketing y discurso político que a un cambio en la manera de entender la relación entre los gobernantes y sus gobernados.

Podemos tomar como ejemplo las promesas del gobierno electrónico y las conclusiones del informe del tribunal de cuentas europeo sobre la eficacia de los proyectos de administración electrónica.

En dicho informe algunas conclusiones son demoledoras:

- Las primeras estrategias de administración electrónica se elaboraron principalmente como respuesta a declaraciones políticas, y no a evaluaciones rigurosas de las necesidades, de modo que las estrategias y sus objetivos no abordaban las cuestiones más importantes y urgentes que podían desbloquear y potenciar el desarrollo de la administración electrónica.

- Cuando la preselección de los proyec tos era centralizada, apenas se evaluaban sus costes o beneficios ni sus potenciales impac tos y resultados.
- Las organizaciones raramente reconfiguraban sus procesos o estruc turas para aprovechar al máximo las posibilidades que brindaban los nuevos sistemas. En algunos casos se incrementaba el trabajo al realizarse versiones paralelas del mismo procedimiento en papel y en formato electrónico.
- El hecho de subestimar o de no tener en cuenta en absoluto los costes de mantenimiento provocó tensiones financieras en los proyectos y en algunos casos puso en riesgo la continuidad de su funcionamiento.
- La mayor parte de los proyectos examinados eran idóneos desde el punto de vista tecnológico, y las aplicaciones informáticas desarrolladas prestaban servicios electrónicos a organismos públicos, ciudadanos y empresas. Sin embargo, muchos proyectos no generaron todos los beneficios esperados para los usuarios finales, y ciertamente la cuantificación precisa de los resultados eran normalmente imposible.

Basta analizar algunas iniciativas de "gobierno abierto" actuales, ya sea en España como en el resto del mundo, para concluir que posiblemente se está volviendo a caer en los mismos errores que se citan anteriormente.

Para evitar este tipo de situaciones, al igual que ocurre con el W3C y su objetivo de guiar la web hacia su máximo potencial a través del desarrollo de protocolos y pautas que aseguren su crecimiento y su disponibilidad para el mayor número de personas posibles , se necesita desarrollar una serie de estándares y protocolos que permitan difundir y reutilizar cualquier tecnología o iniciativa que haya sido desarrollada para poner en marcha un proyecto de Gobierno Abierto.

Open Government Partnership

Así, en 2011 es lanzada la Alianza para el Gobierno Abierto, una coalición que promueve una plataforma para generar la mayor comunidad de prácticas en la materia a nivel mundial. La alianza busca que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo final de mejorar la calidad de los gobiernos. Desde su fundación, la Alianza ha pasado de 8 países miembros a 60 países, en los cuales, gobierno y sociedad civil trabajan de manera conjunta para desarrollar e implementar medidas que aperturen sus gobiernos.

Independent Reporting Mechanism de la Alianza de Gobierno Abierto

La alianza cuenta con un mecanismo independiente de presentación de informes (IRM, por su sigla en inglés) creado para que los países que son parte de la alianza puedan dar seguimiento a los avances y efectos que se logran en materia de rendición de cuentas entre los gobiernos y los ciudadanos. Además del aspecto de cooperación permanente entre los gobiernos y la sociedad civil, el IRM también cumple una función fundamental para garantizar la credibilidad y legitimidad continuas de la OGP.

Este mecanismo es un ejemplo del diseño y puesta a disposición de la comunidad de una especie de "estándar", que permita medir y evaluar de manera conjunta, los avances realizados en materia de gobierno abierto.

Al igual que ha ocurrido con la web y el W3C, si queremos obtener el máximo potencial y los mayores beneficios del binomio tecnología-gobierno abierto, parece coherente empezar a hablar del uso y desarrollo de estándares abiertos para proyectos de gobierno abierto.

Uso y desarrollo de Estándares Abiertos para proyectos de Gobierno Abierto

A la hora de desarrollar una iniciativa que entendamos de apertura de nuestros gobiernos y donde la tecnología sea parte fundamental de la puesta en marcha de la misma, debemos reflexionar sobre la disponibilidad y las especificaciones tecnológicas que debemos usar para ello.

Al igual que las industrias se organizan para desarrollar especificaciones en procesos abiertos y garantizando que cualquier interesado la puede usar sin necesidad de pagar regalías o rendir cuentas a ningún otro, los estados y la sociedad civil deberían desarrollar un cuerpo de estándares abiertos que persiguiera el mismo fin. Permitiendo a todos acceder e implementar un "estándar de gobierno abierto", se incrementaría la compatibilidad y la interoperabilidad entre distintos componentes de software y hardware, ya que esto permitiría que cualquier organismo público, sociedad civil o personas individuales, adquirieran el conocimiento técnico necesario para construir proyectos, servicios o productos que se integren con otros ya existentes que comparten en su diseño la base de ese posible estándar de gobierno abierto.

Los estándares abiertos tienden a generar un mercado libre y muy dinámico debido a la falta de restricciones en su uso, lo que permite la edificación de otros y así sucesivamente. Es el caso de

los estándares más comunes de Internet que define y regula el W3C citado anteriormente. Así, ya podemos encontrar a nivel mundial diferentes ejemplos de iniciativas gubernamentales y civiles que trabajan en la generación de marcos y estándares que fomenten y faciliten la apertura de nuestros gobiernos a través del intercambio y compartición de datos, información, procesos y proyectos.

Algunos de los ejemplos más destacados son:

Marco Europeo de Interoperabilidad

El Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF por sus siglas en inglés) es un documento que, en la Unión Europea, define una serie de directrices y recomendaciones para los servicios de administración electrónica que garanticen la interoperabilidad de los sistemas.

Los ocho principios que define el Marco Europeo de Interoperabilidad son:

- Accesibilidad
- Multilingüismo
- Seguridad
- Protección de datos de carácter personal
- Subsidiariedad
- Uso de estándares abiertos
- Valorar los beneficios de software de fuentes abiertas
- Uso de soluciones multilaterales

http://www.open311.org/

Este sitio web tiene por objeto facilitar un esfuerzo internacional para construir sistemas abiertos e interoperables que permiten a los ciudadanos interactuar más directamente con sus ciudades. La idea de open311 es la de coordinar los esfuerzos para desarrollar un modelo de especificaciones de libres de acceso estandarizado, de lectura / escritura para la denuncia por parte de los ciudadanos de problemas en su ciudad que no son considerados emergencias.

http://www.open-contracting.org/

Open-contracting es una iniciativa que está desarrollando una serie de normas y prácticas para una mayor divulgación y participación en la contratación pública, incluyendo la licitación, el rendimiento y la terminación o entrega de los contratos. La iniciativa está trabajando en la

estandarización de las normas tanto de contratos básicos de adquisición de bienes como en contratos más complejos, como acuerdos públicos-privados, licencias o acuerdos de producción compartida, etc.

http://globalopendatainitiative.org/

La iniciativa Open Data Global (GODI) es una iniciativa liderada por organizaciones de la sociedad civil para compartir principios y recursos para los gobiernos y las sociedades sobre cómo aprovechar mejor las oportunidades creadas por la apertura de los datos públicos. Su objetivo es proporcionar una hoja de ruta de las políticas y estándares que los países pueden utilizar para construir nuevas reformas e iniciativas de datos abiertos significativos, informados por los éxitos de los demás. Sus principales metas son:

- Proporcionar una visión líder en cómo los gobiernos se acercan a los datos abiertos.
- Aumentar el conocimiento de los datos abiertos y cuestiones conexas.
- Apoyar el desarrollo de la comunidad abierta de datos global.
- Reunir, ampliar y amplificar la base de pruebas para los datos abiertos.

http://www.hl7.org/

Fundada en 1987, Health Level Seven Internacional (HL7) es una organización sin fines de lucro, dedicada a proporcionar un marco global, normas y especificaciones para el intercambio, la integración, la compartición y recuperación de la información de salud electrónica que soportan la práctica clínica y la gestión, ejecución y evaluación de los servicios de salud. Cuenta con más de 2,300 miembros que incluyen a más de 500 miembros corporativos que representan a más del 90% de los proveedores de sistemas de información especializados en sanidad.

HL7 proporciona estándares de interoperabilidad que mejoran la prestación de atención, optimizan el flujo de trabajo, reducen la ambigüedad y mejoran la transferencia de conocimientos entre todas las partes interesadas, incluidos los proveedores de salud, agencias gubernamentales, la comunidad de proveedores, y pacientes.

http://www.transparency.org/

Transparency International (TI) es una organización internacional, no gubernamental, no partidista, y sin fines de lucro, dedicada a combatir la corrupción a nivel nacional e internacional. Desde su fundación en 1993, TI ha sido reconocida ampliamente por colocar la lucha anticorrupción en la agenda global. El desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema

prioritario en la conciencia global es uno de los elementos principales de la misión continua de TI.

En España, por ejemplo, los índices que elabora y publica son: a) Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA). b) Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU). c) Índice de Transparencia de la gestión del Agua (INTRAG). d) Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP). e) Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR).

Además, TI-España ha emprendido una nueva línea de actuación en relación con el sector privado, habiendo elaborado y publicado los "Principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas", con el fin de ofrecer pautas de actuación a las empresas que les ayuden a desarrollar una trayectoria y actividades con un adecuado nivel de transparencia y responsabilidad social, y a reducir sus riesgos de corrupción.

Herramientas Abiertas para proyectos de Gobierno Abierto

La comunidad global está poniendo a disposición de toda la humanidad diferentes herramientas tecnológicas que permiten abaratar la puesta en marcha de iniciativas de apertura de gobiernos. Así, si se cuenta con los recursos humanos cualificados, desde el punto de vista tecnológico, las barreras de entrada para construir proyectos innovadores que podrían parecer estar sólo al alcance de grandes presupuestos de departamentos tecnológicos, como un portal de datos abiertos , un red social gubernamental, una campaña de crowdfunding, etc. son cada vez más bajas.

Algunos ejemplos son:

http://ckan.org/

CKAN es un producto desarrollado por la Open Knowledge Foundation, la cual cree firmemente que la mejor manera de poner a disposición datos abiertos es hacerlo con herramientas abiertas.

CKAN es una herramienta de código abierto, lo que significa que se puede utilizar sin ningún tipo de derechos de licencia, pero lo más importante, cuando se elige CKAN para generar un catálogo de datos también se está asegurando que se conservan todos los derechos de los datos y metadatos que se introducen en la platafoma, dando libertad para moverlos a otra parte o manipularlo con otras herramientas, sin restricciones.

http://www.selfstarter.us/

Selfstarter es un una plataforma de código abierto para la construcción de iniciativas de crowdfunding ad-hoc.

http://elgg.org/

Elgg es un motor de redes sociales de código abierto que ofrece un marco sólido sobre el que construir todo tipo de entornos sociales.

https://wordpress.org/

WordPress es un gestor de contenidos web de código abierto. Desde su creación en 2003, ha crecido hasta convertirse en la herramienta de blogging más grande auto-organizada en el mundo, que se utiliza en millones de sitios web que visitamos a diario millones de personas.

http://www.openstreetmap.org

OpenStreetMap (también conocido como OSM) es un proyecto colaborativo para crear mapas libres y editables.

Los mapas se crean utilizando información geográfica capturada con dispositivos GPS móviles, ortofotografías y otras fuentes libres. Esta cartografía, tanto las imágenes creadas como los datos vectoriales almacenados en su base de datos, se distribuye bajo licencia abierta Open Database License (ODbL).

Iniciativas Destacadas: Tecnología y Gobierno Abierto

Como ya hemos citado con anterioridad, el W3C se ha convertido en el eje fundamental en el desarrollo de estándares y protocolos para la web. Sus principios y su visión son un claro ejemplo de la intención del consorcio de democratizar una tecnología abierta como es la web, teniendo como objetivo principal el que todos los beneficios de la misma estén disponibles para el conjunto de la humanidad.

La iniciativa lanzada por el Open Government Partnership para premiar a las mejores prácticas a nivel mundial en Gobierno Abierto en su primera edición, nos servirá para repasar y analizar

cómo Internet se convierte en el eje central y crítico en la mayoría de los proyectos enviados y seleccionados. Sin embargo, también es importante resaltar que muchos de los premiados, entre ellos el proyecto "ganador", Dinamarca y sus Consejos Ciudadanos de Mayores, ha logrado "abrir y mejorar" (según OGP) la actividad democrática de un país sin tener que usar para ello ningún avance tecnológico disruptivo. En definitiva, la apertura de los gobiernos es más fácil gracias a las tecnologías que nos rodean hoy en día, pero por sí solas, no lo conseguirán y tampoco son un requisito indispensable para abrir los gobiernos.

A continuación, y como cierre del capítulo, nos centraremos en destacar aquellos proyectos donde el binomio tecnología y democracia se han unido para hacer un gobierno más abierto, más transparente, más colaborativo o más participativo.

1. Montenegro y su Campaña de compromiso "Se responsable" a través del móvil

Los ciudadanos notifican actividades económicas irregulares y ayudan al gobierno a imponer multas

La economía sumergida es uno de los grandes retos de la economía en Montenegro. En 2013, se tasó en un 20% del producto interior bruto del país. Gran parte de este problema recae en la normalización de este fenómeno, así como en la resistencia de las personas en reportarlo a las autoridades.

Involucrando al ciudadano usando otro enfoque

Durante años, las autoridades han intentado concienciar a la ciudadanía sobre este problema, involucrándoles en las campañas nacionales contra la economía sumergida. Pero los efectos han sido moderados. La gente se muestra desinteresada o cuenta con una notoria resistencia a notificar este tipo de situaciones a las autoridades, dado que no creen que sea un problema sobre el que deban actuar. Por ello, en vez de explicar a la ciudadanía lo perjudicial que es la economía sumergida, las autoridades han decidido tomar otro enfoque, uno que realmente involucre a los usuarios y que permita usar todo el capital humano disponible en las calles para combatirla.

Para lograrlo, el Gobierno de Montenegro se ha asoció con la facultad de Ingeniería Eléctrica y las Naciones Unidas en el país para, a mediados de diciembre del 2013, lanzar un programa público denominado "Sé responsable. Depende de ti. Cero economía sumergida". La campaña fue posteriormente apoyada por la embajada británica.

El objetivo de la campaña era fomentar la notificación de situaciones de economía sumergida, principalmente mediante el uso de una app llamada "Sé responsable", además de otros canales más tradicionales, como una página web y una línea telefónica.

La app, desarrollada por un equipo de estudiantes y profesores de la Facultad de Ingeniería Eléctrica de Podgorica, con el apoyo de las Naciones Unidas, permitió que los usuarios de smartphone fotografiaran distintas formas de economía sumergida, como son recibos informales en bares y restaurantes, productos falsos o la violación de los derechos al consumidor en tiendas y supermercados; reportándolos anónimamente a las autoridades.

Reinvirtiéndolo en la comunidad

Para mantener ese nivel de participación e involucración, el Gobierno decidió invertir la mitad de las ganancias de las multas fruto de los reportes ciudadanos en proyectos comunitarios, como guarderías, asilos, equipamiento médico, etc. Todos esos proyectos propuestos directamente por los ciudadanos que reportan los casos, realizándose finalmente las más votadas. Además, el Gobierno ordenó a los departamentos de inspección dar prioridad a los reportes de los ciudadanos y para responder oficialmente y publicar los casos en la web de "Sé Responsable", que funcionaba de manera independiente por la Facultad de Ingeniería Eléctrica.

Después de menos de 6 meses, más de 2.500 "inspectores ciudadanos" de todo el país se habían descargado la app a sus smartphones, que incrementaron la notificación de este tipo de incidencias por diez cada mes, generando unos ingresos públicos de más de medio millón de euros en multas. El Gobierno finalmente cumplió su promesa e invirtió la mitad de esta cantidad, unos 250.000 , en los cinco proyectos comunitarios que habían resultado ganadores tras haber sido propuestos y votados por los propios ciudadanos: proveer equipamiento médico a un hospital infantil, la renovación de un asilo, la mejora de un parque local, la renovación de centros para niños con discapacidades y mejorar el equipamiento de las guarderías públicas.

2. Italia y su plataforma web OpenCoesione-Monithon

Los ciudadanos monitorizan el gasto público y observan su impacto en la comunidad

Las políticas de cohesión, estimadas en alrededor de 15 mil millones de euros al año en Italia, están comprometidas a colaborar con las regiones menos desarrolladas, particularmente en el sur del país, para mejorar los servicios básicos, incrementar las oportunidades de sus ciudadanos y crear unas condiciones favorables para atraer inversión privada. Los proyectos de cohesión financian innovaciones en I+D, transporte y otras infraestructuras, así como el patrimonio cultural, entre otras. Los recursos financieros para estos proyectos están compuestos tanto de fondos Europeos como nacionales.

Transparencia y responsabilidad

Desde 2012, OpenCoesione permite acceder fácilmente a información detallada sobre cómo están siendo utilizados estos fondos. A través de la web, los ciudadanos pueden identificar qué

proyectos, de los más de cuarenta que hay, están siendo financiados por las administraciones locales y nacionales. También pueden seguir el desarrollo de cada proyecto con regularidad, viendo y descargando los datos sobre cómo los fondos están siendo utilizados, quién está recibiendo el dinero, cuál es el progreso y cuándo se esperan ver finalizados los proyectos. La plataforma Monithon realiza la conexión entre la información que proporciona el gobierno y los gobiernos locales, permitiendo observar en detalle los proyectos del OpenCoesione y facilitando a la ciudadanía una manera de reportar malas prácticas. La plataforma también permite a los ciudadanos colaborar con estos proyectos, acelerando su finalización y su comprensión para conocer si realmente responden a la demanda local. Monithon también es usado en proyectos educativos que buscan involucrar a estudiantes de instituto mediante storytelling digital, ayudándoles a descubrir y observar los proyectos de cohesión en sus regiones.

Un portal de Open Data de alto valor

El portal de open data OpenCoesione.gov.it es un punto único de acceso a información abierta, detallada y de alta calidad sobre los proyectos de cohesión; ofreciendo visualizaciones interactivas, mapas, datos en bruto a nivel de proyecto y APIs, permitiendo que esta información sea reutilizada por otras administraciones, investigadores, periodistas y ciudadanos.

A fecha de septiembre de 2014, el portal cubre más de 800.000 proyectos financiados desde 2007, lo que representa aproximadamente 80 mil millones de euros. Además, como parte de la estrategia general, la iniciativa OpenCoesione apoya proactivamente a las actividades de mejora del compromiso ciudadano basándose en la información disponible e involucrando a un cada vez mayor número de organizaciones civiles comprometidas en promover un uso más eficaz de los fondos públicos.

Monitorización ciudadana de las Políticas de Cohesión

Monithon fomenta la monitorización ciudadana de las políticas de cohesión a través de la implicación activa de las comunidades y una metodología común. Monithon ha evolucionado rápidamente de ser una novedosa plataforma innovadora, desarrollada por la comunidad de "hacking cívico", a convertirse en un formato de compromiso cívico totalmente transferible. A través de maratones de monitorización, grupos de ciudadanos han salido a explorar sus regiones recolectando datos útiles (información ampliada, entrevistas, fotos, etc.) sobre proyectos específicos para poder evaluar la efectividad final del gasto público. Un control integral sobre las políticas públicas y la colaboración con los interesados ha resultado ser particularmente efectivo en los sistemas de transporte local y en la reutilización de las propiedades de las que se había apoderado el crimen organizado.

3. Estados Unidos y sus programas de fomento de la colaboración y la innovación a través del Crowdsourcing y competiciones

Las Agencias Federales lanzan competiciones para encontrar soluciones ciudadanas a problemas políticos urgentes

Al aprovechar el conocimiento de la opinión pública, el gobierno cuenta con soluciones colectivas para problemas complejos, en ocasiones consistentes en ideas y soluciones innovadoras. Al inicio de su mandato, el presidente Obama hizo hincapié en la importancia de "encontrar nuevas formas de aprovechar los conocimientos y experiencias de los estadounidenses comunes". En respuesta a la llamada del Presidente a la acción, una serie de agencias federales han puesto en marcha esfuerzos de innovación abierta, que ofrece a los ciudadanos una forma de participar en la formulación de políticas, mejorar los servicios públicos, y ofrecer soluciones a problemas difíciles. Tales iniciativas han aprovechado el la experiencia, el ingenio y la creatividad de la ciudadanía estadounidense con mucha más eficacia que nunca antes.

Iniciativas destacadas

- El Archivo Nacional está involucrando a los ciudadanos para que ayuden a desbloquear los registros históricos del Gobierno a través de proyectos de crowdsourcing como Citizen Archivist Dashboard. Desde su puesta en marcha 2012, los ciudadanos han contribuido aportando millones de etiquetas, metadatos, transcripciones, subtítulos, vídeo e imágenes digitales a documentos para el proyecto.
- La Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) trabaja en colaboración con la industria, universidades, organizaciones de interés público, y otros para desarrollar plataformas abiertas para medir el rendimiento de banda ancha a través de su programa "Measuring Broadband America". Más de 250.000 miembros han facilitado datos de prueba de velocidad, comentarios y retroalimentación en la mejora de la conectividad a Internet. Los datos, informes y otros productos han beneficiado tanto a los consumidores como a los proveedores de servicios a mejorar el rendimiento de sus conexiones.
- El Space Apps Challenge de la NASA es una encuentro colaborativo masivo anual e internacional, que se celebra por un período de 48 horas cada año en ciudades de todo el mundo. En tres años, más de 2.000 soluciones de multitud de fuentes han dado lugar a métodos para monitorear el aire, el agua y la contaminación urbana, el seguimiento de los desastres ambientales, alertas ciudadanas sobre temas de salud, alertas climáticas o incluso seguimientos de estrellas.
- Miles de ciudadanos y profesionales científicos están trabajando juntos a través del denominado "cuaderno de la Naturaleza", un proyecto de la Red Nacional de Fenología de EE.UU. El cuaderno de Naturaleza recoge información sobre la biodiversidad del país aportada por la

comunidad para lograr avances científicos, informar sobre la toma de decisiones, y comunicarse con el público acerca de los cambios que se producen en sus entornos. Esta información, que incluye eventos como la defoliación, migración de aves, etc., es fundamental para manejar la vida silvestre, conocer más sobre las especies invasoras y posibles plagas agrícolas, para entender la sequía y el riesgo de incendios forestales etc.

4. Francia y su portal OpenData Colaborativo data.gouv.fr

En Francia existe un portal gubernamental que permite al público votar, mejorar y presentar propuestas de visualizaciones de datos del gobierno. El compromiso ciudadano forma parte del núcleo de data.gouv.fr, que ha sido completamente codificado y diseñado en torno a este principio. La plataforma es el primer portal de datos abiertos del gobierno, abierto a las peticiones ciudadanas.

Más que un portal de datos abiertos

El primer portal de datos abiertos nacional data.gouv.fr se puso en marcha en 2011 y contenía información de todos los Ministerios, que fueron implicados en el proyecto a través de varios reglamentos. Sin embargo, un año más tarde, resultó fundamental encontrar la manera de intensificar la política de datos abiertos y hacer que el proceso de apertura de datos del gobierno resultara atractivo y autosostenible.

También era importante identificar los datos más útiles susceptibles de ser abiertos y compartidos, con un mayor impacto para la democracia, el crecimiento económico y la eficiencia de la acción pública. El objetivo era escalar para tener éxito, por lo que la política de datos abiertos tuvo que ser impulsada a través de la generación de una dinámica de trabajo fructífera para todas las partes interesadas, teniendo en cuenta sus necesidades y usos, e identificando beneficios concretos para los productores y re-usuarios de los datos.

Para explicar lo que debía ser el portal nacional de datos abiertos se planificó un proceso de co-diseño de 9 meses, combinando una docena de talleres organizados con la sociedad civil, una línea abierta de consulta y una fase de desarrollo ágil altamente iterativo en el que participó la comunidad desde el primer día. Diseñado por y para la sociedad civil, data.gouv.fr se ha convertido en una comunidad de productores y usuarios que comparten los datos de interés público: ahora es el primer portal del gobierno, abierto a la contribución por cualquier persona. Los usuarios pueden votar por los conjuntos de datos (datasets) útiles, mejorar los datos compartidos por los organismos públicos, publicar sus propias interpretaciones, visualizaciones de datos o aplicaciones. Además, la plataforma alberga datos de interés general publicados por organismos sin fines de lucro, universidades, asociaciones, periodistas...

Contribución de los conjuntos de datos de alto valor

Con esta nueva dinámica el portal ha comenzado a escalar. Después de 6 meses, data.gouv.fr supone un cambio real y sostenible en el enfoque del gobierno hacia la participación ciudadana y el equilibrio de poderes: actualmente 330 organizaciones ofrecen datos, de las cuales 110 son servicios públicos certificados y 220 proveedores corresponden a la sociedad civil. Más allá de las administraciones y organismos centrales, se incluyen datos de más de 80 gobiernos locales, ONGs como WWF o la Cruz Roja, organismos investigadores como la Escuela de Economía de París, empresas, ciudadanos, colectivos como Regards Citoyens, Open Knowledge Foundation France y OpenStreetMap, o empresas como DataPublica o OpenDataSoft. Una gran variedad de proveedores ha añadido conjuntos de datos de gran valor, como una cartografía completa de datos sanitarios, datos sobre las elecciones, presupuestos estatales y locales, seguridad pública y datos ambientales, que no estaban disponibles hasta la fecha. Hay muchos ejemplos de información nueva y exclusiva que se ha vuelto más accesible a los ciudadanos: por ejemplo, recientemente se han publicado las cuentas detalladas de los de los partidos políticos franceses para las campañas electorales.

El nuevo data.gouv.fr contiene actualmente cuatro veces más información que la versión anterior, y los usuarios aumentaron un 50% en 6 meses. Se han publicado en el portal más de 1.400 ejemplos de reutilización de datos. La plataforma crea colaboraciones sin precedentes entre el gobierno y los ciudadanos, y las formas de diálogo y cooperación iniciadas a través de la plataforma se están extendiendo "offline": cada semana se celebran datacamps y hackathons que alimentan la plataforma con nuevos conjuntos de datos, nuevas mejoras en los datos, y nuevas reutilizaciones.

Anexo

Los autores

César Calderón

Tras 15 años trabajando en puestos de dirección de diversas compañías de Internet, como Idealista.com y Autoritas Consulting, ahora dirige la consultora RedLines, especializada en consultoría estratégica para gobiernos.

Es autor de los libros "Otro Gobierno" (Algón Editores 2012), y "Open Government - Gobierno Abierto" (Algón Editores, 2010), que fue el primer trabajo en este campo realizado en castellano en todo el mundo y continúa siendo una referencia de obligada lectura.

A través de su bitácora, galardonada con el Victory Award 2012 al mejor blog político, analiza los cambios sociales que están produciendo internet y las nuevas tecnologías en la política, la administración pública y los gobiernos.

Especialista en Open Government, transparencia, participación, y comunicación online, ha ayudado a diversos gobiernos a lo largo del mundo en su transición hacia el paradigma del Gobierno Abierto.

Imparte oclases en distintas universidades en programas master y cursos de postgrado sobre estas cuestiones además de colaborar con Naciones Unidas-CEPAL y en diferentes medios de comunicación como la Cadena SER o el diario Hoy.

Le apasiona la política, las campañas electorales, los platos de cuchara y el Real Madrid.

Rafa Rubio

Rafa Rubio es Doctor en Derecho Constitucional (Premio extraordinario), Profesor Titular y Director del Grupo de Investigación sobre participación y nuevas tecnologías en la Universidad Complutense de Madrid.

Además es profesor en las Universidades de Navarra, Universidad Panamericana (México) y PUCMM (República Dominicana). Imparte o ha impartido clases de posgrado en más de 20 universidades de todo el mundo, entre otras: Georgetown (USA), Tecnológico de Monterrey (México), Universidad de Buenos Aires (Argentina) y la Fundación Ortega y Gasset. Ha sido Investigador visitante en las Universidades de Georgetown, Harvard, George Washington University y Scuola Superiore Sant´Anna. Ha asesorado en temas de ogov y participación ciudadana al Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea.

Ultimamente destaca su labor como Director de Comunicación de la Jornada Mundial de la Juventud, Madrid 2011, asesor de la campaña online de Mariano Rajoy en las elecciones generales en España.

Autor de "Los grupos de presión" (2003, CEPC), y editor de: "Marca España y diplomacia pública: Retos de nuestra acción exterior" (2012) y "Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia" (2013, Congreso de los Diputados).

Mila Gascó

Deputy Director of the Center for Innovation in Cities and senior researcher at the Institute of Public Governance and Management at ESADE.

Mila Gascó-Hernández holds a MBA and a Ph. D. in public policy evaluation (Award Enric Prat de la Riba granted to the best Ph. D. thesis on public management and administration, given by the Escola d'Administració Pública de Catalunya in Barcelona, Spain).

Nowadays, she is a researcher at the Institute of Governance and Public Management and at the Institute of Innovation and Knowledge Management of ESADE. In the former, she is in charge of the e-governance area of research. She is also the country leader of COMPOSITE (Comparative Police Studies in the European Union), a FP7 funded research project on change management in police organizations across Europe.

For seven years, she was a senior analyst at the International Institute on Governance of Catalonia).

She also has worked for a wide variety of organizations such as the United Nations Development Program, the Mayor's Office in Valencia (Venezuela), the Spanish Agency for International Development Cooperation, the City Council and the Provincial Council of Barcelona, the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, the Latin American Centre on Management for Development (for whom she co-developed the Ibero-American Interoperability Framework).

Alberto Ortiz de Zárate

Ciudadano de Bilbao, de la añada de 1964, con segunda residencia en internet. Padre de dos hijos. Interesado en el CAMBIO. Con mayúsculas. Dispuesto a arrimar el hombro para que esta coyuntura de los tiempos nos arroje a un futuro habitable.

Poseo un reconocido prestigio en el ámbito de la innovación en el sector público. Asesor, conferenciante y docente en materia de Open Government, Open Data, innovación pública, e-Government, intraemprendizaje, Salud 2.0, Web 2.0. Autor de varios libros y artículos.

Desde 2013 trabajo como profesional in(ter)dependiente, bajo la marca "alorza.net".

Entre 2009 y 2013, fui Director de atención ciudadana en el Gobierno Vasco, con un papel relevante en la política de gobierno abierto. En 2009 puse las bases de la política vasca de open data. En 2010 inauguré Open Data Euskadi [opendata.euskadi.net], el primer portal no-anglosajón de datos públicos abiertos.

Entre 2004 y 2009 trabajé como jefe de proyectos en la Oficina para la Modernización Administrativa del Gobierno Vasco.

Cofundador, desde 2005, de "Administraciones en red", prestigioso blog sobre Administración pública.

Pablo Díaz

Soy fundador de EVM, una empresa diferente, una factoría de ideas donde entendemos que las reglas del juego empresarial están cambiando de manera muy rápida, por lo que apostamos todas nuestras fichas a un modelo abierto, donde la confianza y la transparencia radical entre todos los que formamos parte de la compañía es fundamental para nuestro éxito.

Nacimos en un contexto de crisis económica y financiera mundial, pero eso no nos ha impedido seguir creciendo como compañía en todos los sentidos (facturación, clientes, recursos humanos, servicios, productos,etc.) pudiendo realizar más tipologías de proyectos que suponen retos profesionales para nosotros, divirtiéndonos con nuestro trabajo, y aportando gran utilidad y valor a todos aquellos que confían en nosotros, ofreciendo un servicio más integral.

Siempre he estado relacionado con el sector de las tecnologías de la información, lo que me ha servido para conocer a muy buenos profesionales alrededor de todo el mundo, de los que he aprendido mucho sobre desarrollo y comercialización de soluciones y plataformas de software

Sin duda, ayudar a otros a hacer realidad su proyecto es algo que me produce mucha satisfacción, y es por ello, por lo que a través de Utopía Venture Partners, aporto mi conocimiento y capital a pequeños proyectos de emprendedores que resultan interesantes.

Algunos ejemplos son eCivilis, dedicada a crear soluciones de software para el desarrollo de la Administración Electrónica y el Gobierno Abierto, o Buong.TV, un portal especializado en la distribución de documentales de realidad online.

A nivel educativo soy ingeniero industrial. Para mi, la formación continua es fundamental, me aporta satisfacciones personales y profesionales, y por eso cuento con diferentes postgrados entre los que destacan el Master en Project Management, el Experto Universitario en Planificación Financiera y Valoración de Empresas, o el Postgrado en Gestión de la Innovación en las PYMES.

GOBIERNO
DE ESPAÑA
MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN
cooperación
española

GOBERNA
AMÉRICA LATINA
ESCUELA DE POLÍTICA Y ALTO GOBIERNO

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Telefónica