

HACIA UN MODELO DE DEMOCRACIA MÁS PARTICIPATIVA

Nazareth Echart

Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa que se puso en marcha en 2011. En ella, 47 países, entre ellos España, se han comprometido a asumir una serie de retos, entre los que destacan aumentar la información de la actividad gubernamental y apoyar la participación ciudadana. Nazareth Echart describe a continuación estos y otros aspectos y subraya la relevancia de la tecnología en la comprensión actual de los sistemas democráticos.

El gobierno abierto aboga por una evolución del actual sistema de democracia representativa hacia otro modelo de democracia participativa, a través del establecimiento de mecanismos de transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de participación y colaboración ciudadana. Se trata de una iniciativa presente a escala mundial. En la actualidad, encontramos, por una parte, gobiernos cuya prioridad consiste en incorporar la transparencia y la rendición de cuentas en su gestión, y que por ello están centrados fundamentalmente en la difusión de la información. En España, por ejemplo, será muy pron-

to definitivamente aprobada por el Congreso la Ley de Transparencia, que establece exigencias muy relevantes para todas las Administraciones, que estarán obligadas a contar con un portal específico en el que volcar información detallada sobre su gestión.

Por otra parte, están aquellas Administraciones que, de acuerdo con el principio de participación, han querido dar un paso más allá para buscar la incorporación del ciudadano en los procesos de toma de decisiones. Con sus dificultades, es en este segundo modelo donde se concibe un verdadero cambio. Porque, en último término, el reto actual de los gobiernos no solo se cifra en mejorar la gestión o los procesos de toma de decisiones, sino en modificar el modo en que los gobiernos afrontan los problemas que son significativos para los ciudadanos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) ha recogido los retos que los países tienen planteados. La Alianza se constituyó en 2011 en Nueva York. Su objetivo es garantizar que los 47 países que la forman asuman compromisos concretos para promover la transparencia y el acceso a la información, fortalecer el papel de los ciudadanos y luchar contra la corrupción.

En concreto, estos países, entre los que se encuentra España, se han comprometido a desarrollar un plan de acción inspirado por estos grandes retos: mejorar los servicios públicos; aplicar estándares de integridad profesional en los gobiernos y establecer mecanismos contra la corrupción; aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales; apoyar la participación ciudadana, y, por último, aumentar el acceso a las nuevas tec-

nologías para hacer posible la apertura de los gobiernos y la rendición de cuentas.

Se trata de cinco retos relevantes. Me referiré brevemente a cada uno de ellos. ¿Por qué, en primer lugar, es necesario aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales? Porque, como se indica en la declaración, «los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas» y, por tanto, «los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales». De ahí que la Alianza crea indispensable promover un mayor acceso a la información sobre las actividades gubernamentales, además de recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de los servicios públicos esenciales. Estos países se comprometen a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, «en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización». Incluso destacan la necesidad de facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información de los distintos gobiernos para hacer comparables los datos (algo que hoy en día, como saben muchos analistas, incluso dentro de un mismo país, a veces es una misión imposible).

Con respecto al reto de apoyar la participación de los ciudadanos, el compromiso se orienta a «hacer más transparente la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales». Sin duda, la genera-

ción de canales para que los ciudadanos puedan participar no solo en la toma de decisiones públicas sino en su seguimiento y evaluación implica un importante cambio de mentalidad. El gobierno abierto habla de un ciudadano que no solo se acerca a las urnas cuando se produce una convocatoria electoral, sino de un ciudadano que quiere seguir de cerca la gestión de los distintos gobiernos y tener voz. Hablamos de un ciudadano responsable, no de un activista, aunque este nuevo contexto sea también propicio para nuevos tipos de activismo, a veces muy eficaces (lo demuestran plataformas como *change.org*).

Los miembros de la Alianza también se comprometen a que los gobiernos apliquen a sus gestores elevados estándares de integridad profesional. En definitiva, a contar con mecanismos que eviten y combatan enérgicamente la corrupción y garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas. Sin transparencia, la corrupción tiene el terreno abonado.

El cuarto reto, como he señalado, consiste en aumentar el acceso a las nuevas tecnologías. En la actualidad, no hay rendición de cuentas posible si no es a través de la red. Por eso los gobiernos deben comprometerse a crear plataformas *on line* que permitan prestar servicios, promover la participación y el intercambio de información e ideas, y facilitar un acceso equitativo y asequible a la tecnología, con la misma decisión que en ocasiones promueven otros mecanismos para la participación ciudadana. Sin acceso a Internet, nada de lo que estamos hablando tiene sentido.

De todo lo anterior se deduce que el gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso permanente y sostenible por parte de las Administraciones.

Alguien podría preguntarse: «Y bien, ¿en qué se traduce esto en la práctica?». Pondré algunos ejemplos. En la ciudad de Nueva York, el alcalde Bloomberg está aprovechando la potencia creativa de diseñadores, programadores y otros profesionales para mejorar el tráfico y el diseño de espacios públicos, por poner dos ejemplos, a partir de datos que hasta hace poco solo eran accesibles para los funcionarios. A partir de la pregunta: «¿Si pudieras desarrollar cualquier aplicación, para hacer de Nueva York una mejor ciudad, cuál sería?», se han desarrollado sistemas para identificar estacionamientos libres, carriles para bicicletas y otros servicios, comprometiendo a los ciudadanos y a los gestores públicos en la búsqueda de la eficiencia de los servicios.

En España, el proyecto pionero de gobierno abierto es el portal IREKIA, creado en 2010 por el Gobierno vasco, presidido entonces por el socialista Patxi López. Está inspirado en *We the people* (<https://petitions.whitehouse.gov/>), el proyecto de la Administración Obama a través del cual los norteamericanos pueden proponer ideas y acciones al gobierno, con el compromiso de que el gobierno la estudie y analice si recibe un determinado número de apoyos.

IREKIA también es una herramienta para escuchar y conocer la voz de los ciudadanos. En este portal pueden no solo hacer preguntas, sino también propuestas, apoyar las de otros y opinar sobre medidas, proyectos y servicios.

Se trata de un canal de comunicación directa entre la ciudadanía y la Administración, desarrollado a partir de los tres principios de transparencia, colaboración y participación antes mencionados.

¿Cómo funciona? Lo ilustraré con un ejemplo muy sencillo. Hace unos días, un cuidador de enfermos crónicos planteaba los problemas con que los profesionales como él se encuentran en las farmacia a la hora de canjear las recetas de los enfermos a los que cuidan en un mes distinto al de la fecha de prescripción de las recetas (lo que puede pasar, por ejemplo, cuando pasan solo unos días desde esta última pero ha cambiado el mes). Tras describir el problema, solicitaba que se tuviera en cuenta esta circunstancia y se permitiera canjear las recetas en esos casos, poniendo un límite razonable de una semana o diez días, para facilitar la labor de personas que, como él, ayudan a enfermos crónicos y han de ocuparse de acudir al centro de salud, solicitar las recetas y comprar los medicamentos.

Al igual que portales similares, IREKIA permite conocer la propuesta, que cualquier ciudadano pueda votar a favor o en contra de ella, argumentando el motivo y, por último, conocer la respuesta de la Administración y el tiempo que ha tardado en hacerlo. En este caso, por ejemplo, la consejería de Sanidad tardó dos días. Tras recordar la normativa que regula la validez de las recetas médicas y las órdenes de dispensación, explicaba con más detalle lo que la ley dice en esta materia y cómo debe aplicarse en el caso de los distintos tipos de medicamentos. En este caso, quizá la explicación no daba una respuesta eficaz a la demanda del ciudadano, pero no cabe duda de que la respuesta era mucho más que el silencio con el que muchas veces los gobernados se encuentran ante cualquier demanda.

Otros ejemplos de participación en el ámbito municipal y autonómico, en España, son <http://ziudad.es>; Valladolid Participa <http://www.valladolid.es/participacion/es>;

el espacio de participación de la Junta de Castilla y León <http://participa.jcyl.es/> o <http://www.participaenandalucia.net>.

¿Qué problemas plantean plataformas de estas características? Varios. En primer lugar, implica asumir que servirá de cauce para propuestas, pero en ocasiones también para las críticas o para preguntas incómodas. Hace unos días, por ejemplo, en IREKIA un ciudadano realizaba una pregunta, sin respuesta a la hora de escribir estas líneas: «Quisiera preguntar al Gobierno vasco si se ha planteado aceptar la propuesta del Gobierno central de situar las representaciones vascas en las embajadas españolas. Esto supondría un ahorro, al que ya se han unido casi todas las autonomías; por lo tanto, cabe sugerir que el Gobierno vasco haga lo mismo y, si supone un ahorro importante, sitúe sus representaciones en las legaciones junto a las demás Autonomías, para ahorrar, sumar esfuerzos y mejorar el trabajo. Si el problema es una hipotética pérdida de identidad, no creo que sea difícil de subsanar. En estos últimos tiempos, incluso el Gobierno está trabajando en coordinar de alguna manera los trabajos de las embajadas de los países miembros de la cumbre iberoamericana. El objetivo es, por lo tanto, ahorrar dinero y mejorar el trabajo. ¿Cuál es la opinión del Gobierno vasco al respecto del ofrecimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores?». La pregunta, como digo, no ha sido aún respondida. Eso sí, a la vista de cualquier ciudadano está la cifra de los días que lleva pendiente de contestación.

Existe otra dificultad. Realizar una apuesta de este tipo exige una implicación muy intensa de los niveles directivos. Si estos no están convencidos de que es fundamental atender con rapidez e incluso dinamizar el tráfico

de comentarios, opiniones, preguntas y propuestas, la plataforma decaerá y perderá poco a poco actividad. De hecho, es lo que está sucediendo con IREKIA, cuyo tráfico de preguntas, opiniones y propuestas ha ido progresivamente en descenso, cuando debería haber sucedido lo contrario desde su puesta en marcha. Una cosa está clara: en el mundo actual, donde la información fluye con inmediatez, no se entiende el retraso. Si no son ágiles, estas plataformas carecen de sentido. Y por eso las Administraciones deben asumir el reto de cambiar sus tiempos, para acercarse más a los de los ciudadanos.

DATOS ABIERTOS. UN PASO HACIA EL GOBIERNO ABIERTO

Un hito en el proceso hacia el gobierno abierto es el de los datos abiertos (*open data*).

De nuevo, el Gobierno vasco ha sido pionero en esto, aunque otras instituciones, como el Ayuntamiento de Madrid, están trabajando en ello. Open Data Euskadi es el portal de acceso a los datos en formato reutilizable. Surgió también en 2010 para canalizar la información sobre los datasets o conjuntos de información/datos públicos que genera la Administración vasca. Se perseguía con ello estos objetivos concretos: mejorar los sistemas de información de la Administración; aumentar la transparencia informativa; generar interoperabilidad de datos entre webs del sector público; fomentar la innovación, y, por último, crear valor mediante la reutilización de la información pública.

Porque el objetivo último es que los conjuntos de datos sean reutilizados por terceros, dándoles valor añadido, y que de ese modo se dinamice la actividad económica y so-

cial. De nuevo recorro a un ejemplo para explicarlo. Euskalmet es la agencia vasca de previsión meteorológica. En la actualidad, publica sus datos en formato fuente en el portal de datos abiertos de IREKIA, de un modo que puede ser reutilizable por cualquier web (por ejemplo, de negocios hosteleros o vinculados al sector del turismo, en cuyas web resulte interesante recoger datos meteorológicos oficiales).

Otro ejemplo: antes de las últimas elecciones autonómicas, investigadores de I3B Informática (rama de I+D del grupo vasco Ibermática dedicada a la innovación) hicieron un ejercicio de análisis electoral usando datos electores y censales disponibles en Open Data Euskadi. Intentaron introducir un factor predictivo y, así, se preguntaron si, cruzando datos estadísticos con datos electorales, podrían identificarse patrones de comportamiento electoral, como así se comprobó en el caso de Vizcaya. La conclusión a la que llegaron fue que, enfocando sus mensajes a determinados targets (en el caso que nos ocupa, mujeres en paro residentes en determinadas localidades), algunos partidos podrían tener un mayor impacto electoral. Ese trabajo, elaborado únicamente a partir de datos públicos aportaba un valor añadido, en este caso para partidos políticos y empresas de investigación social.

En las plataformas de datos abiertos, los datos se ofrecen bajo licencias de propiedad abiertas, que permiten su redistribución, reutilización y aprovechamiento con fines comerciales.

LOS BENEFICIOS PARA CIUDADANOS Y GOBIERNOS

La puesta en marcha de proyectos de gobierno abierto implica, en definitiva, liderar de forma eficaz el cambio cul-

tural que, sin duda, supone esta nueva forma de pensar en los ciudadanos.

Porque, en definitiva, los auténticos beneficiarios del gobierno abierto son los ciudadanos, que ganan en cercanía con las Administraciones, sienten una mayor implicación, cuentan con canales para hacer llegar su opinión y sus propuestas, y pueden contribuir a la solución de problemas que afectan a todos.

El gobierno abierto también beneficia a las Administraciones. Un estudio de la OCDE los concreta en seis: el restablecimiento de una mayor confianza en el gobierno; la garantía de mejores resultados al menor coste, al permitir el diseño y la ejecución conjunta de políticas o programas; la posibilidad de elevar los niveles de cumplimiento de los compromisos públicos; la equidad de acceso a la formulación de políticas públicas; el fomento de la innovación y nuevas actividades económicas, y, por último, la mejora de la eficacia mediante el aprovechamiento de los conocimientos y los recursos de los ciudadanos que de otra forma se enfrentan a barreras para participar.

Y es que las democracias contemporáneas no se entienden ya si no es desde la participación y la implicación activa de los ciudadanos. Los poderes públicos no pueden ignorar por más tiempo las expectativas que la tecnología ha generado y deben comprender que estamos ante un profundo cambio cultural en el que necesariamente deben participar. ■