

Capítulo XIX

Abriendo Madrid: pasos hacia un gobierno abierto municipal

Victoria Anderica Caffarena

Introducción

“Como sabéis el Gobierno de Madrid cambió el pasado mes de junio de 2015; tras 26 años gobernando el mismo partido, hoy una candidatura ciudadana formada por miembros de la sociedad civil y personas de distintos partidos lideran un proyecto para renovar esta ciudad. Como objetivo de campaña: convertir a Madrid en una ciudad para sus habitantes, donde sean ellas y ellos quienes decidan hacia dónde debe ir su ciudad”¹. Estas palabras de la actual alcaldesa de Madrid, Manuela Carmena, pretenden describir la importancia que la ciudad quiere conceder a la implementación de un gobierno abierto, como pilar para crear una ciudad que se adapte a las necesidades de la gente que la habita.

Si bien el concepto de gobierno abierto lleva muchos años fraguándose, fue con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto que, de manera global, se planteó la necesidad de llegar a un consenso (entre Estados, empresas privadas y sociedad civil) sobre el alcance real de este término.

¹ Declaraciones incluidas en la carta enviada para presentar la candidatura de la ciudad de Madrid al programa piloto para gobiernos subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto. Véase Alianza para el Gobierno Abierto (2016).

En aquel momento, Nathaniel Heller, Director General del Results for Development Institute, argumentaba que cuanto más tiempo permitamos que gobierno abierto signifique nada o cualquier cosa, más aumenta el riesgo de que se convierta en un término vacío y pasto de la retórica (Heller, 2012)².

Álvaro Ramírez-Alujas, fundador del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), explicaba que para la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) el término gobierno abierto ha evolucionado desde una mirada basada en tres dimensiones relevantes (transparencia, participación y colaboración) que apelan a contar con una administración pública transparente, accesible y receptiva, con capacidad de respuesta y responsable, hacia un enfoque donde se le considera como plataforma para resolver de qué forma el gobierno puede trabajar con la sociedad y los individuos para cocrear valor público. En este punto, se ha tratado de promover modelos a través de los cuales se puedan facilitar los procesos de innovación institucional y, al mismo tiempo, fomentar la adecuación en los servicios públicos para aprovechar las capacidades, las energías y el capital social disponible y distribuido en la sociedad (Ramírez-Alujas, 2012).

Oszlak y Kaufman apuntaban la definición más común por estos días al sostener que podría afirmarse que un gobierno abierto entraña una relación de doble vía entre ciudadanía y Estado, posibilitada por la disponibilidad y aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) que facilitan múltiples interacciones entre actores sociales y estatales, y se traducen en vínculos más transparentes, participativos y colaborativos (Oszlak y Kaufman, 2014).

Cuando se quiere aterrizar el término y explicar de manera llana lo que implica en la práctica, se habla de acercar las decisiones a las personas.

Con los años, se ha ido aceptando que las políticas de transparencia deben ser un pilar en nuestros modelos de democracia y son cada vez más comunes los espacios de participación ciudadana impulsados desde las instituciones públicas. Hay que destacar una importante diferencia: mientras que la evolución de las políticas de transparencia se ha dado generalmente desde el nivel estatal hacia el nivel local, las iniciativas relacionadas con la participación ciudadana impulsadas desde las instituciones públicas se desarrollan de manera más generalizada a nivel local, principalmente por cuestiones de proximidad con la ciudadanía.

En este sentido, el debate sobre la necesidad de establecer políticas de gobierno abierto se empieza a centrar en la necesidad de que estas se implementen también a nivel local. Un claro ejemplo de esta tendencia

² Declaraciones de Nathaniel Heller cuando en 2012 le preguntaron por la definición de gobierno abierto en el marco del proyecto Open Government Standards. Véase más información en Access Info Europe, "Open Government Standards" [en línea] <http://www.access-info.org/es/open-government>.

se encuentra al analizar cómo, en la Alianza para el Gobierno Abierto, 2015 estuvo marcado por los debates sobre la pertinencia de ampliar esta iniciativa internacional a gobiernos subnacionales. Tres argumentos sobresalen entre los más destacables: i) la mayoría de la población mundial vive en ciudades (según las Naciones Unidas, el 54% de la población mundial vive en zonas urbanas, mientras que en 1950 esta cifra era solo del 30% y en 2050 está previsto que alcance el 66%, lo que equivale a unos 6.300 millones de personas); ii) la mayoría de los servicios se prestan desde las ciudades y no desde el nivel estatal, y iii) las ciudades se están posicionando como lugares en los que se proponen soluciones a retos globales y, de manera más generalizada y por la naturaleza de sus funciones, buscan una implicación más directa de la ciudadanía en la toma de decisiones (Heller y Bapna, 2015).

Esta lógica es el punto de partida desde el que la ciudad de Madrid ha definido su plan de gobierno. Se trata de poner en marcha medidas que acerquen las decisiones a la ciudadanía, para que esta sea la que defina las prioridades que deben afrontarse desde el Gobierno y conjuntamente con él. Entre las medidas que se pretende implementar se destacan la aprobación de una Ordenanza de transparencia que permita a cualquier persona solicitar cualquier información que se encuentre en manos del Gobierno y la puesta en marcha de un sistema de consultas cuyos resultados serán vinculantes para el Gobierno.

Este reto va a estar marcado por cuatro factores fundamentales:

- i) El plan de gobierno: la definición de las medidas que se quieren llevar a cabo. Es fundamental plantear las prioridades y las bases sobre las que se debe empezar a construir un gobierno abierto.
- ii) El punto de partida: un gobierno que tiene cuatro años para desarrollar una serie de medidas puede ver sus objetivos limitados por las condiciones desde las que parte; no es lo mismo poner en marcha un sistema de transparencia y datos abiertos en una administración donde solo se usa papel para gestionar, que ponerlo en marcha en una administración donde todo se gestiona de manera digitalizada.
- iii) El marco legislativo impuesto: aunque la fijación del plan de gobierno y de los objetivos que se quieren conseguir depende, a priori, de cada Gobierno, las reglas vigentes (las normas estatales en el caso local y las normas autonómicas en el caso de España) condicionarán las medidas que efectivamente se puedan desarrollar. En este sentido, y desde un punto de vista de estrategia política, se plantea la necesidad y la oportunidad de contagiar, en cierta medida, la política a otros niveles administrativos.

- iv) El desarrollo de la tecnología como base para el éxito del proyecto: el uso de la tecnología será esencial en la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto, tanto a la hora de definir nuevas posibilidades (Magallón, 2014), como al momento de incluir a un mayor número de personas en los procesos participativos (Fuster y Subirats, 2013).

A. La estrategia de gobierno abierto para Madrid: propuestas y retos

1. Medidas de participación ciudadana

En el marco del Día Internacional de la Democracia de 2015, el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, señalaba que si bien el sistema democrático es el mejor de los sistemas posibles, la democracia representativa es una condición necesaria, pero no suficiente, y debe complementarse con mecanismos de democracia directa. Hoy la ciudadanía exige un papel más relevante y más activo, que no se limite a votar cada cuatro o cinco años a sus representantes. Esta lógica ha empujado al Ayuntamiento de Madrid a plantear una serie de medidas que den voz y voto a su ciudadanía en los asuntos más relevantes.

En su definición de gobierno abierto, Fuster y Subirats ponían especial énfasis en la idea de no limitarse a publicar información y ahondaban en las medidas de participación: “Si hablamos de *open government* no podemos limitarnos a buscar mejoras en los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía, a fin de que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. Desde nuestro punto de vista, si queremos avanzar en una concepción de ‘gobierno abierto’ que aproveche las posibilidades transformadoras de Internet, deberíamos plantearnos cómo aumentar la capacidad de elegir, de optar o de expresar con claridad sus preferencias por parte de la ciudadanía” (Fuster y Subirats, 2013).

La ciudad de Madrid ha limitado tradicionalmente la participación a las iniciativas vinculadas con colectivos (asociaciones de vecinos, juntas de distritos y otras). Sin embargo, el nuevo plan de gobierno plantea la puesta en marcha de una serie de medidas que permitan una participación individual, directa y vinculante.

Pablo Soto, concejal de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto del Ayuntamiento de Madrid y responsable de las medidas de participación que se están poniendo en marcha, al explicar las razones para poner en funcionamiento estas iniciativas, destaca el hecho de que la ciudadanía está exigiendo más democracia, haciendo

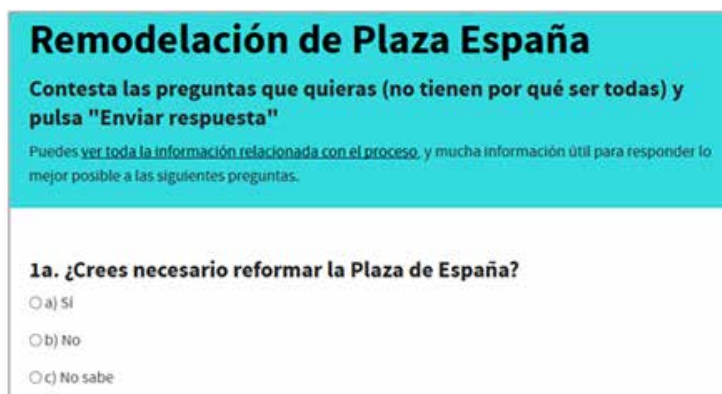
referencia, entre otras cuestiones, a uno de los eslóganes que abanderaban el Movimiento 15M: “¡Democracia real ya!”³. Soto parte de esa premisa y, al describir el sistema que están diseñando, también deja claro que se trata de que la ciudadanía pueda decidir. Para ello, una de las condiciones que deberá marcar cualquier proceso participativo que se ponga en marcha en el Ayuntamiento de Madrid es que sea abierto y vinculante.

A partir de ahí, la definición y la metodología de cada proceso tendrán entre sus objetivos no limitar lo que la ciudadanía pueda decidir, maximizar la inteligencia colectiva (Levy, 1994), extender la cantidad de actores participantes, asegurar que el mecanismo sea neutral o que todas las fases del proceso puedan ser decididas de manera abierta por cualquiera.

Un ejemplo es el proceso de participación que se puso en marcha para la remodelación de la Plaza de España. El primer paso fue una encuesta en la que la ciudadanía podía marcar las líneas básicas respecto de qué tipo de remodelación querían hacer. La primera pregunta que se formuló fue si se quería remodelar la plaza. Este ejemplo es claro: el Ayuntamiento considera que hay que remodelar la plaza, pero la ciudadanía podría decidir no hacerlo (Portero y Cañil, 2015).

Imagen XIX.1

Madrid: encuesta a la ciudadanía sobre la remodelación de la Plaza de España



Remodelación de Plaza España

Contesta las preguntas que quieras (no tienen por qué ser todas) y pulsa "Enviar respuesta"

Puedes ver toda la información relacionada con el proceso, y mucha información útil para responder lo mejor posible a las siguientes preguntas.

1a. ¿Crees necesario reformar la Plaza de España?

a) Sí

b) No

c) No sabe

Fuente: Decide Madrid [en línea] decide.madrid.es.

³ El Movimiento 15M, también llamado movimiento de los indignados, fue un movimiento ciudadano formado a raíz de la manifestación del 15 de mayo de 2011 (convocada por diversos colectivos). Después de que, de forma espontánea, 40 personas decidieran acampar en la Puerta del Sol en Madrid, esa noche se produjeron una serie de protestas pacíficas en España, con la intención de promover una democracia más participativa. Véase más información en “Movimiento 15-M” [en línea] https://es.wikipedia.org/wiki/Movimiento_15-M.

El modelo de participación directa y vinculante que se quiere implementar en Madrid puede considerarse un proyecto pionero de carácter ambicioso: la creación de un espacio transversal de participación digital, Decide Madrid, desde donde se puede decidir sobre cualquier asunto⁴. Evidentemente, esta iniciativa piloto tiene como factor fundamental la tecnología; el éxito de su puesta en marcha dependerá, en gran medida, de cómo se desarrolle dicho sistema.

Aunque más adelante se reflexionará sobre el impacto de la tecnología en este modelo, en la práctica no se debe obviar el riesgo de dejar fuera a parte de la población. El sistema puesto en marcha debe contener en su diseño los mecanismos para incluir a todos los sectores poblacionales que puedan quedarse fuera.

En ese sentido, la ciudad de Madrid ha creado un servicio que velará por la inclusión de todos sus residentes en los procesos participativos, para que todas las voces y voluntades formen parte de dichos procesos y no se quede nadie fuera. Este servicio ha creado una mesa de inclusión de la que forman parte expertos, colectivos y asociaciones que trabajan con colectivos excluidos para diseñar las maneras adecuadas de superar estas brechas sociales, digitales y generacionales.

Se trata de trabajar con cualquier tipo de brecha que separe a cada colectivo excluido de la participación. En algunos casos, las brechas pueden ser relativas al propio modelo participativo, como podría ser la brecha tecnológica, pero en otros son brechas más amplias que excluyen a las personas de diversas interacciones con la sociedad y las instituciones.

Otro de los objetivos es maximizar el número de participantes en los procesos a partir de su adecuada promoción y difusión. Se trata de un objetivo fundamental y para nada trivial, ya que está conectado a diferentes parámetros de relevancia, como la seguridad y complejidad del proceso, las dinámicas de la comunidad participante y demás.

A continuación se analiza con más detalle cada una de las acciones que se busca poner en marcha.

a) Propuestas ciudadanas⁵

Esta medida tiene por objeto que cualquier persona pueda proponer una acción a desarrollar por el Ayuntamiento. Si alcanza un mínimo de apoyo, la propuesta se someterá a una votación (tipo referéndum) y, si es aceptada por mayoría, el Ayuntamiento la llevará a cabo. La lógica detrás de esta medida es simple: el mero hecho de decidir qué cuestiones se

⁴ Véase Ayuntamiento de Madrid, Decide Madrid [en línea] <https://decide.madrid.es>.

⁵ Esta medida ya se ha puesto en marcha. Véase más información en Ayuntamiento de Madrid, "Propuestas", Decide Madrid [en línea] <https://decide.madrid.es/proposals>.

someten a consulta ya restringe la capacidad de decisión que puede tener la ciudadanía. A través del sistema de propuestas ciudadanas, un gobierno puede verse obligado a adoptar medidas con las que no tiene por qué estar de acuerdo.

Son muchas las ciudades en el mundo que ya han puesto en práctica esta medida (en Suiza permanentemente se hacen referéndums y el 80% del voto se realiza por correo). En Baviera (Alemania), en 1996, el primer año en que se estableció un sistema de iniciativa ciudadana con requisitos razonables para poder pasar a votación, hubo 318 iniciativas que se votaron en referéndum; todos los estados y municipios alemanes cuentan con un sistema de iniciativas ciudadanas desde los años noventa, aproximadamente. En los Estados Unidos, alrededor de la mitad de las ciudades cuenta con un sistema de iniciativas ciudadanas vinculantes. Madrid, sin embargo, es la primera ciudad española en hacerlo de forma vinculante y no sin ciertas dificultades. Las principales barreras encontradas a la hora de intentar poner en marcha estas medidas fueron:

- Los límites legales que establece la normativa estatal, que requiere permiso del Consejo de Ministros para poder hacer cualquier consulta vinculante.
- La dificultad para difundir a la mayor parte de la población la existencia y potencialidad de este mecanismo debido, principalmente, a que es la primera vez en la historia de la ciudad de Madrid que se pone en marcha una medida de participación directa.

A diferencia de la mayoría de los ejemplos de iniciativas ciudadanas existentes en otras ciudades, en el caso de Madrid este mecanismo pretende transmitirse sobre todo a través de Internet. Se aspira así a funcionar en una escala de magnitud diferente en relación con los parámetros de agilidad y efectividad (en los 5 primeros meses se recibieron más de 9.000 propuestas).

b) Presupuestos participativos⁶

Esta medida plantea la posibilidad de decidir dónde invertir parte del presupuesto de inversión del Ayuntamiento de Madrid (el que no está comprometido ya con necesidades básicas, como pueden ser los servicios sociales o las emergencias). En una primera fase, cualquier persona puede proponer ideas y proyectos a desarrollar con el dinero que se abra a participación y en una segunda fase estas propuestas se someten a votación.

⁶ Esta medida se puso en marcha con un presupuesto de 60 millones de euros. Véase más información en Ayuntamiento de Madrid, "Presupuestos participativos", Decide Madrid [en línea] https://decide.madrid.es/participatory_budget.

Esta medida tampoco resulta novedosa, ya que, en países con una estructura administrativa tan diferente como el Brasil, los Estados Unidos o la India, son muchas las ciudades que permiten a la ciudadanía decidir sobre su presupuesto.

En el caso de la ciudad de Madrid, el objetivo es integrar el sistema de presupuestos en una plataforma general de participación, con la intención de maximizar la acción política ciudadana en lugar de limitarla a la gestión económica. Además, la complejidad del proceso participativo hace que, en la mayoría de los casos existentes en el mundo, este deba delegarse a representantes populares que son los que lo llevan a cabo, lo que limita su calidad democrática.

Es así como la utilización de esta plataforma digital en Madrid permite que los ciudadanos puedan proponer y decidir directamente las propuestas de inversión.

c) Legislación colaborativa

A través de diferentes fases de participación, se busca que la ciudadanía de Madrid adquiriera un papel relevante, colaborando directamente en la elaboración de las propuestas, reglamentos, decretos o cualquier otro tipo de trabajo político llevado a cabo por el gobierno municipal. Se trata de una participación que pretende implementarse desde el principio hasta el fin del proceso legislativo, desde las decisiones de los expertos en la materia hasta la revisión del texto final⁷.

d) Cogobierno ciudadano

El Gobierno de la Comunidad de Madrid tiene en su planificación crear un sistema a través del cual la ciudadanía podrá decidir las líneas prioritarias de actuación del Ayuntamiento a mediano plazo. Este mecanismo tiene como función crear un sistema intermedio entre la elaboración de programas electorales colaborativos y las iniciativas ciudadanas, donde se pasa de la definición general de la acción del gobierno en toda la legislatura a la definición de acciones concretas inmediatas, creando un espacio de decisión de líneas generales de acción a mediano plazo entre una y otras.

e) Participación sectorial

La finalidad del Gobierno de la Comunidad de Madrid es tratar la participación ciudadana de manera transversal a todas las áreas de gobierno del Ayuntamiento.

⁷ Hasta la fecha, solo se ha abierto un proceso en esta línea para comentar la Ordenanza de transparencia de la ciudad de Madrid. Véase más información en Ayuntamiento de Madrid (2016).

Como se ha señalado, el primero en ponerse en marcha fue el proceso abierto para consultar a la ciudadanía sobre la posible reforma de la Plaza de España, una de las plazas más simbólicas y representativas de Madrid. La responsabilidad y las competencias para hacer esta remodelación de la plaza corresponden al Área de Gobierno de Desarrollo Urbano Sostenible, pero fue el Área de Gobierno de Participación Ciudadana, Transparencia y Gobierno Abierto la encargada de impulsar el proceso de consulta⁸.

Con posterioridad a este proceso, se están abriendo procesos con otras áreas de gobierno: la redacción de un plan de derechos humanos con el Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo, la elaboración de un conjunto de medidas referentes a la diversidad funcional con el Área de Gobierno de Coordinación Territorial y Asociaciones, y la realización de un proceso de auditoría ciudadana de la deuda junto con el Área de Gobierno de Economía y Hacienda. El objetivo es poder realizar de manera participativa procesos concretos que se desarrollan en otras áreas.

Al igual que en los demás procesos mencionados, uno de sus requisitos fundamentales es que el proceso sea vinculante, y en este caso se incluye el hecho de que la decisión ciudadana recaiga sobre el aspecto final decisivo del proceso y no sobre aspectos parciales.

Entre los retos que ya han surgido en la implementación de estas medidas de participación se verá que la dependencia legislativa marcará unos límites claros a su desarrollo, que la creación de tecnología será fundamental para asegurar el éxito y que la oposición política también tendrá un papel muy relevante a la hora de conseguir la inclusión del máximo de personas posible en los procesos participativos.

Sobre esta última idea es importante señalar que, si bien todos los actores políticos implicados dicen estar a favor de las políticas de participación, el grado de intensidad y profundidad cuando hablan de este concepto varía. Las posturas incluyen dos tipos de actores:

- i) los que excluyen la toma de decisiones del proceso y consideran participación a cualquier interacción en la que la ciudadanía toma parte, y
- ii) los que incluyen la toma de decisiones, pero la delegan en minorías que supuestamente representan al resto de la sociedad o que se considera que, por su conocimiento, son las únicas capacitadas para tomar decisiones correctas.

⁸ Para seguir la evolución y los resultados del proceso participativo sobre el proyecto de remodelación de la Plaza de España, véase Ayuntamiento de Madrid, "Remodelación de Plaza España", Decide Madrid [en línea] https://decide.madrid.es/processes_plaza_espana.

La oposición política del resto de los actores frente a esto último pasa por una serie de argumentos entre los que se suele incluir:

- La oposición al sufragio universal o a la soberanía popular.
- La incapacidad de la ciudadanía para la toma de decisiones correctas.
- La falsa dicotomía democracia-bienestar/efectividad.
- La baja calidad moral de la ciudadanía frente a la de los representantes o expertos.
- El disfraz de cuestiones políticas y sociales como asuntos técnicos objetivos.
- Los requerimientos en el diseño de los procesos participativos para que sean realmente de calidad, sin los cuales estos no deben producirse (incluidos desde el *quorum* hasta los plazos o actores del proceso).

Cabe señalar que estos argumentos, esgrimidos por los actores contrarios a la democracia participativa, se han usado de forma continua para intentar bloquear estos procesos de participación.

2. Definición de medidas protransparencia

El segundo gran bloque, a través del cual el Ayuntamiento de Madrid está estructurando su política de gobierno abierto, es la transparencia. Se trata de poner en marcha medidas que consigan abrir toda la información en manos del consistorio y aseguren la plena trazabilidad de las decisiones públicas.

Al igual que las políticas de participación ciudadana, este es un caso de estudio interesante por dos razones fundamentales: i) en el Ayuntamiento de Madrid no existía una política integral de transparencia y ii) se están poniendo en marcha medidas ambiciosas y vanguardistas que tienen por objeto superar el sistema estatal de transparencia. Se trata de medidas que van cumplir un papel de proyecto piloto —entendido como pionero— y cuyos resultados serán determinantes de cara a su replicación en otras ciudades.

El plan de gobierno en materia de transparencia incluye medidas que van desde la creación de una base normativa que permita que las iniciativas que se materialicen en la práctica sean de cumplimiento obligatorio y, sobre todo, que perduren en el tiempo, hasta la puesta en marcha de acciones muy concretas que van más allá del concepto básico de transparencia —entendido como el acceso a la información pública—, como la publicación de las agendas de concejales y directivos o la creación de un registro de *lobbies*.

La meta es desarrollar un sistema que reconozca la transparencia como medio y no como finalidad. No se trata de cumplir con las obligaciones de transparencia, sino de conseguir que, a través de los datos, exista una rendición de cuentas completa y se tomen mejores decisiones basadas en ello.

Para que esto ocurra, la transparencia se plantea como complemento esencial de la participación ciudadana. Si se pretende que la sociedad civil pueda incidir en las decisiones públicas, resultará fundamental que esta pueda acceder a toda la información relativa al desarrollo e implementación de las políticas públicas (Subirats y otros, 2008).

En la misma línea, De la Cueva reconocía la necesidad de conseguir más y mejor información pública: “En la actualidad tenemos unos actores, unas herramientas, una forma de trabajar en red y unos contenidos, que puestos a disposición de forma universal pueden lograr que cualquiera pueda acceder al conocimiento con independencia de su lugar de nacimiento y origen social. Sin embargo, se siguen estableciendo barreras físicas y legales al acceso a la información y al conocimiento, perpetuándose el statu quo de un modelo de sociedad que cada día nos demuestra que es esencialmente injusto” (De la Cueva, 2012, pág. 35).

A continuación se analiza más en profundidad cada una de las acciones que se busca poner en marcha.

a) Ordenanza de transparencia de la ciudad de Madrid⁹

El Ayuntamiento de Madrid propone aprobar una norma de transparencia que incluya los principios más avanzados en esta materia, así como la obligación de las instituciones públicas de hacer pública —reactiva o proactivamente— toda la información registrada, archivada, elaborada, recibida o en posesión de las autoridades públicas (sea cual sea el formato). Se trata de explicar todo lo que afecte a una decisión sobre la gestión de lo público: qué se hace, quién lo hace, por qué se hace, cómo se hace y cuánto cuesta. Además, esta información debe publicarse en formatos abiertos que la hagan más accesible y reutilizable por cualquiera.

Según el propio Ayuntamiento, con esta ordenanza se persiguen dos objetivos fundamentales:

- i) establecer un sistema de transparencia eficiente y sostenible, apostando por la publicación proactiva y la implementación de un sistema de acceso sencillo y rápido; y

⁹ Véase más información en Ayuntamiento de Madrid [en línea] https://decide.madrid.es/processes_ordinance.

- ii) asegurar la trazabilidad de las decisiones públicas mediante la publicación de la máxima cantidad de información, incluida también la referente a los actores que han participado en la toma de decisiones (Ayuntamiento de Madrid, 2015).

Una de las claves, y de los retos, que incorpora este proyecto es que mejora la legislación estatal en la materia¹⁰. En este caso, lo que se mejora es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno¹¹. En concreto, la propuesta de ordenanza incorpora la regulación de materias como los *lobbies* o la reutilización de la información pública (dos cuestiones que se analizarán más adelante), pero, sobre todo, se opta por un sistema que apuesta por la publicación proactiva de información de manera amplia y, a la vez, se crea un sistema fácil y rápido de solicitud de acceso a la información (al contrario de la legislación estatal que, como apunta Access Info Europe, limita el derecho de acceso a la información)¹².

El principal reto a la hora de proponer un borrador que supere la legislación estatal es, justamente, establecer mejoras que sean compatibles con ella. Un ejemplo concreto de esta complejidad, a la hora de coordinar las competencias, es el siguiente: el Ayuntamiento de Madrid quería eliminar la causa de inadmisión que se establece en el Artículo 18 de la Ley 19/2013, según la cual se inadmitirán a trámite las solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas.

El Ayuntamiento de Madrid no puede eliminar esta causa de inadmisión porque forma parte de una legislación básica que debe respetar, pero sí puede matizar su alcance para que no se pueda abusar de ella. De este modo, puede establecer ciertos criterios para interpretar el concepto de información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, puesto que no solo es un término muy genérico, sino que además no tiene una definición jurídica que permita acotar de manera precisa su significado.

En materia de publicidad activa, las mejoras pretenden marcar claramente una diferencia con el modelo planteado por el Estado. Además de permitir un sistema ágil de acceso a la información, resulta imprescindible publicar datos que se consideran esenciales para asegurar una rendición de cuentas completa. Algunos ejemplos de información

¹⁰ Para acceder a los comentarios en los que las organizaciones de la sociedad civil reconocen que la ordenanza de la ciudad de Madrid mejora la legislación estatal, véanse Access Info Europe (2016) y Fundación Ciudadana Civio (2016).

¹¹ Para consultar el texto de la Ley 19/2013, véase Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, 10 de diciembre de 2013 [en línea] <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>.

¹² Véase Access Info Europe (2015).

que publicará Madrid y que no se recogen en la normativa estatal son: los nombres y currículos del personal asesor, las decisiones en materia de compatibilidades y el detalle sobre cuánto dinero recibe cada medio de comunicación por concepto de publicidad institucional. El mayor reto que se plantea en esta materia es que la información que se quiere publicar no siempre está en condiciones de ser publicada y, aunque a la larga sea un sistema más eficiente, a corto plazo implica un trabajo interno de orden y limpieza.

b) Portal de transparencia

La creación de un portal de transparencia es un requisito impuesto por la normativa estatal española. Sin embargo, el objetivo del Ayuntamiento de Madrid no se limita a cumplir con las obligaciones que se adquieren con esta normativa, sino que, como ya se estableció, se aspira a incluir mucha más información. El reto en este caso es huir de los sistemas que se están utilizando en España, que replican literalmente los preceptos de la Ley 19/2013 de transparencia, y evitar la creación de un portal que use un lenguaje administrativo que dificulte el acceso para la mayoría de los ciudadanos.

Por lo tanto, esta mejora tiene por objeto no solo lograr la publicación de un mayor volumen de información, sino también que esa información se publique en formatos que la hagan más accesible y fácil de entender.

c) Datos abiertos

El Ayuntamiento de Madrid se propone compartir todos los datos que tiene en su poder en formatos abiertos y fomentar su reutilización por parte de la sociedad. La finalidad, por tanto, es doble: i) trabajar en la mejora del portal de datos y en el aumento de la cantidad y la mejora de la calidad y frecuencia de la publicación de datos, y ii) abrir canales de colaboración para promover las aplicaciones y los usos que resulten de la reutilización de los datos.

Este propósito probablemente sea el que más tiempo pueda llevar, por su carácter ambicioso, pero también por la dificultad que supone ponerlo en marcha. Si se dispone de la información, esta puede ponerse a disposición de manera inmediata en formatos no abiertos (como puede ser un documento en pdf). Sin embargo, extraer los datos de las aplicaciones informáticas y publicarlos en formatos abiertos en tiempo real dependerá de los siguientes factores:

- Que los datos estén en una aplicación informática. Muchos ayuntamientos de España todavía trabajan con papel y la información agregada que poseen es meramente estadística. El paso previo a la existencia de una política de datos abiertos es tener desarrollada una política de administración electrónica.

- Que las aplicaciones informáticas permitan extraer los datos en los formatos que se quieren publicar de manera automatizada. Para conseguir un sistema de datos abiertos sostenible es fundamental que este se base en una publicación de datos automatizada (véase la sección XIX.B), pero en ocasiones la manera en la que se guardan los datos puede complicar esta tarea. Un ejemplo clásico es que los gestores tengan espacios donde introducir texto libre. En esos casos no se puede proceder a una publicación automática, ya que no sería posible asegurar que en estos espacios no haya datos personales que se deban proteger.
- Que exista un equipo técnico que tenga como tarea y prioridad extraer esta información y crear interfaces para programas de aplicación (API) desde donde poder descargar la información en tiempo real. Muchas administraciones cuentan con portales de datos que alimentan manualmente para crear documentos en Excel que van actualizando de manera periódica. Este sistema obliga a contar con un equipo dedicado exclusivamente a actualizar datos y limita la cantidad de información que se puede ofrecer al número de personas que trabajen en dicho equipo.

En Madrid, además de afrontar estos retos, se pretende reforzar la comunidad de encargados de la reutilización de datos de la ciudad, con proyectos como #OJOALDATA100, una iniciativa dedicada a identificar los 100 conjuntos de datos abiertos más relevantes para una administración local¹³, o los distintos hackatones que se impulsan para fomentar proyectos diseñados con datos de Madrid, como OpenMad, una convocatoria abierta a desarrolladores en la que se trabajó en el desarrollo del nuevo portal de transparencia del Ayuntamiento de Madrid¹⁴.

d) Agendas públicas¹⁵

En el moderno proceso de toma de decisiones, la publicación de las agendas de los cargos públicos es una medida fundamental para garantizar la transparencia de las instituciones. Así, la ciudadanía tendrá una idea clara de quiénes participan en el proceso de toma de decisiones.

¹³ El proyecto #OJOALDATA100 se llevó adelante en el primer semestre de 2015 y fue una iniciativa conjunta del Ayuntamiento de Madrid y Medialab Prado. Véase más información en Medialab Prado, “#OJOALDATA100” [en línea] <http://medialab-prado.es/article/ojoaldata100>.

¹⁴ Véase Medialab Prado, “OpenMad: Hackathon de datos abiertos del Ayuntamiento de Madrid” [en línea] <http://medialab-prado.es/article/openmad-hackathon-de-datos-abiertos-del-ayuntamiento-de-madrid>.

¹⁵ Para consultar las agendas de los concejales y de los cargos directivos del Ayuntamiento de Madrid, véase Ayuntamiento de Madrid, “Agendas públicas”, Gobierno abierto [en línea] <https://agendas.madrid.es/>.

Esta necesidad de publicidad viene refrendada por destacados organismos internacionales, como el Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO), que la señala como uno de los estándares internacionales a tener en cuenta para incorporar al sistema parlamentario español, o la OCDE, que en junio de 2013 destacaba que en el despertar de una crisis global, donde la protección del interés público ha sido cuestionada a nivel mundial, hay una creciente necesidad de valorar el progreso alcanzado para garantizar un proceso de toma de decisiones abierto, balanceado y con un público informado (OCDE, 2013).

En línea con este espíritu de apertura, y con la decidida voluntad de que exista fluidez en la información, el Ayuntamiento de Madrid ha aprobado y puesto en marcha la obligación de hacer públicas las agendas de los concejales y de los cargos directivos, de forma que se pueda saber qué trabajo realizan los miembros del gobierno municipal y qué colectivos o circunstancias pueden tener repercusión en las decisiones que se toman.

e) Transparencia del *lobby*

La transparencia del *lobby* tiene por objeto hacer del proceso de toma de decisiones del Ayuntamiento de Madrid una tarea lo más transparente posible. Para conseguirlo, el consistorio propone la creación de un Registro de *lobbies* que obligue a todas las personas que quieran reunirse con el Gobierno para ejercer influencia sobre los asuntos públicos a estar registradas. El propósito es conocer qué intereses representan las personas que se reúnen con los representantes públicos.

Aunque el registro aún no está activo, en el borrador de la Ordenanza de transparencia de la ciudad de Madrid se define su creación de la siguiente manera: “Se crea el Registro de *lobbies* para la inscripción y el control de las personas físicas y jurídicas, que actúan con el objetivo de hacer valer sus intereses en la elaboración de la normativa municipal y en el diseño y desarrollo de las políticas públicas del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos” (Ayuntamiento de Madrid, s/f).

En la Ordenanza también se define la información mínima que los lobistas deberán entregar para registrarse: “El Registro de *lobbies* deberá contener, como mínimo, información relativa a la identidad del *lobby* y de quien lo represente, de la actividad que realizan, sus ámbitos de interés y financiación, sin perjuicio de lo previsto en la disposición final tercera” (Ayuntamiento de Madrid, 2016, pág. 127).

Esta medida supone una gran novedad en España, pero también a nivel internacional, puesto que, aunque se pueden encontrar regulaciones de *lobby* en más de 20 países de todo el mundo, estas no siempre son de buena calidad. Entre los retos para la puesta en marcha de esta regulación se destacan los siguientes:

- La descentralización de la administración española. Al no existir una normativa que regule la actividad del *lobby* en España, el Ayuntamiento de Madrid no ve limitada su capacidad de acción en esta materia, como sí ocurre con la regulación de la transparencia. Sin embargo, algunos colectivos han señalado que quizás el nivel local no sea el más adecuado para regularlo, por no tener una gran actividad reguladora y porque, en la práctica, si cada ciudad desarrollara su propio registro de *lobbies*, se convertiría en una gran carga para ellos, puesto que tendrían que registrarse en cada lugar.
- Las dificultades de la puesta en marcha. Cataluña es la única región de España donde se ha establecido un registro de *lobbies*, pero, a pesar de que está en vigor desde el 1 de octubre de 2015, no están teniendo mucho éxito en conseguir que los lobistas se registren (al 21 de febrero de 2016 había nueve grupos registrados)¹⁶. Entre las razones que causan esta situación se destaca la existencia de un sistema de registro complejo, que requiere varios días para poder completarlo. Una de las claves para conseguir una puesta en marcha exitosa en Madrid será, por lo tanto, implementar un sistema de registro sencillo que pueda completarse en el mismo día, en línea con el modelo de la Unión Europea.
- La comunicación y organización interna. Entre las preocupaciones que surgen en relación con la puesta en marcha de un registro de *lobbies* está la de definir en quién recae la responsabilidad de que este funcione de manera efectiva. En el borrador de la Ordenanza de transparencia de Madrid se establece que el responsable político que se reúna con un lobista que no esté registrado será sancionado. Esto implica tres cosas: i) que los responsables políticos deben contar con los medios de apoyo para poder hacer las debidas comprobaciones, ii) que las búsquedas en el registro deben ser fáciles y rigurosas, y iii) que se debe dar indicaciones claras sobre cómo registrarse a aquellos que no estén registrados y quieran mantener una reunión.

El plan de gobierno presentado tiene un claro carácter ambicioso y, sobre todo, vanguardista. Por lo tanto, como se verá a continuación, resulta fundamental encontrar nuevas formas de trabajo y definir un adecuado uso de las tecnologías para conseguir una correcta puesta en marcha.

¹⁶ Véase más información en Generalidad de Cataluña, “Consulta dels grups d’interès” [en línea] http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/consulta_grups_interes/index.html.

Su planificación, estructuración y organización —dentro del papel de proyecto piloto que pretende establecerse— determinará el éxito y la mejora de los estudios y análisis posteriores que puedan realizarse sobre los efectos de las políticas públicas implementadas.

B. La cultura libre como clave para el desarrollo del gobierno abierto a nivel local

Como se señaló en la Introducción, la tecnología está siendo, y va a ser, la clave del éxito o del fracaso de la política de gobierno abierto del Ayuntamiento de Madrid. Es así como tanto las medidas de transparencia como las de participación requieren de soluciones tecnológicas nuevas y de alta calidad para su correcta puesta en marcha. El reto está en conseguir introducir las nuevas tecnologías en las dinámicas de políticas de gobierno abierto que no repliquen los mecanismos analógicos, sino que los mejoren y creen nuevas oportunidades para la participación y la transparencia.

En España, así como en muchos otros países del mundo, tradicionalmente se ha trabajado con la tecnología de manera externalizada; es decir, la mayoría de los productos tecnológicos que necesitaban las administraciones los desarrollaban las empresas privadas. A priori, esto no tiene por qué suponer un problema para la puesta en marcha de este tipo de medidas, pero sí es remarcable el hecho de que estas acciones se emprendieran de manera aislada y no con una mirada integral.

Esta limitación estratégica impedía que se buscara la optimización en conjunto de los distintos actores implicados y que el resultado que se pudiera obtener tuviera un alcance más limitado. Es así como tanto el tipo de tecnología como las aplicaciones que se querían crear se hacían pensando en los resultados inmediatos y no como una manera de generar valores que pudieran evolucionar con el tiempo.

Al describir el modelo de gobierno abierto que plantea la ciudad de Madrid, la alcaldesa Manuela Carmena destacaba lo siguiente: “Todas estas medidas (refiriéndose a las medidas de transparencia y participación) se están implementando desde la lógica del conocimiento abierto y del trabajo en red. El conjunto de nuestros contenidos y nuestras plataformas tienen licencias libres y toda la producción de software se está haciendo en abierto y en colaboración con ciudades e instituciones de España y de otros países. Estamos invirtiendo el modelo tradicional de producción donde cada ciudad compra individualmente las plataformas que va a usar, cambiándolo por un modelo colaborativo y abierto en el que las ciudades se unen para desarrollar juntas una misma plataforma de gobierno abierto,

que permita no sólo poner en marcha estas nuevas formas de política, sino que cualquier otro municipio con menos recursos pueda ponerlas en marcha al mismo nivel” (Alianza para el Gobierno Abierto, 2016).

En ese mismo sentido, destaca la necesidad de crear tecnologías cívicas que pongan en contacto a administraciones y ciudadanía, sirviéndose de conceptos como código abierto, *copyleft*, *software* libre y *Creative Commons*. La idea que subyace a esta mirada es que la tecnología no es neutra y que, al igual que se plantea un cambio en la relación entre la administración y los administrados, es necesario un cambio en la creación de las aplicaciones que permitirá esa nueva relación (Magallón, 2014).

Aunque ya hay algunas experiencias en el País Vasco con el proyecto OpenApps Euskadi, que pone el código de sus aplicaciones a disposición de todos para su reutilización, actualmente en España estamos viendo cómo una serie de ciudades empiezan a aplicar las lógicas del trabajo abierto para definir su estrategia tecnológica¹⁷. Ayuntamientos como los de Barcelona, A Coruña, Santiago de Compostela, Valencia, Zaragoza u Oviedo han entrado en esta nueva dinámica de innovación social y han empezado a trabajar en el código que hay detrás del portal de gobierno abierto del Ayuntamiento de Madrid. La intención es que cada uno contribuya con el capital humano y con los recursos que pueda aportar a este proyecto y que, de esa manera, y proporcionalmente, todos colaboren en este proyecto en la medida de sus posibilidades.

La lógica es la siguiente: si se quiere poner en marcha nuevas medidas de participación para las que, precisamente por ser nuevas, no existen aplicaciones tecnológicas, y estas se construyen de manera individual, se obtendrá un peor resultado que si se reflexiona, planifica y coordina entre distintas ciudades, con realidades diferentes y con necesidades complementarias que realmente puedan agotar y comprender todas las problemáticas que necesiten para implementar este sistema. Compartir los recursos necesarios para satisfacer necesidades comunes es claramente un avance, y respecto de las necesidades que no sean comunes, el hecho de incluirlas de manera opcional en una plataforma común, en lugar de dividir los proyectos, permite que las ciudades que quieran sumarse dispongan de una mayor riqueza de opciones.

Se trata de adoptar la metodología de trabajo de la comunidad *hacker* (Himanan, 2002) y ver qué resultados puede ofrecer al sector público. Desde que se escribió la primera línea de código de la plataforma de gobierno abierto de la ciudad de Madrid, esta ha estado publicada de manera abierta

¹⁷ OpenApps Euskadi es el Directorio de aplicaciones de fuentes abiertas u *open apps* de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que fue creado con la finalidad de albergar dichas aplicaciones para facilitar su reutilización en otras aplicaciones. Véase más información en Gobierno Vasco (2014).

en Github¹⁸ con licencia pública general de Affero, versión 3 (AGPLv3)¹⁹. Esto ha posibilitado que decenas de programadores contribuyan de manera desinteresada al código, lo que permite una velocidad y capacidad de desarrollo muy grandes comparadas con lo que se hubiera podido hacer solo con recursos internos.

El Ayuntamiento de Madrid ha querido ir mucho más allá de los espacios de trabajo colaborativos digitales y ha puesto en marcha el proyecto #CodingMadrid, un espacio de desarrollo abierto y colaborativo para la participación y la transparencia²⁰. En este espacio, una vez al mes los desarrolladores informáticos del Ayuntamiento de Madrid se encuentran con desarrolladores externos a la institución interesados en el proyecto para programar juntos. Estos encuentros tienen lugar en el Medialab Prado, un espacio abierto al que cualquier persona se puede sumar sin ningún requerimiento y que se convoca abierta y públicamente a través de la red.

Este espacio de encuentro permite desarrollar una serie de dinámicas que resultan imposibles de producir a través de la web. Los resultados satisfactorios de esta política de desarrollo se han comprobado al ver que, tanto en los espacios digitales como en los físicos, el número de desarrolladores externos al Ayuntamiento es diez veces mayor que el de desarrolladores internos, lo que permite un ritmo de desarrollo más rápido y eficaz.

El debate inicial no se relaciona tanto con que la que desarrolle la aplicación cívica sea una empresa privada o pública, sino con que el producto surja desde la reflexión y las necesidades de las propias administraciones, puesto que son las que conocen su funcionamiento. Al respecto, es necesario seguir demandando una profesionalización de las empresas privadas especializadas en este tipo de colaboraciones con el sector público, de manera que puedan formar parte de esta nueva lógica de creación tecnológica.

Mientras tanto, la alternativa más eficiente es la creación de tecnologías cívicas (Trejo Pulido, 2013) de manera colaborativa entre ciudades. Desde este punto de vista, aprender de otras ciudades del mundo que están más avanzadas en este tipo de mecanismos ha de considerarse tanto en la motivación como en la justificación de que se puede conseguir.

¹⁸ Para acceder al código del portal de gobierno abierto de la ciudad de Madrid, véase Ayuntamiento de Madrid, "Ayuntamiento de Madrid. Open developments of the Madrid city government", Github [en línea] <https://github.com/ayuntamientomadrid>.

¹⁹ La licencia pública general de Affero (*Affero General Public License*) es una licencia *copyleft* derivada de la licencia pública general de GNU diseñada específicamente para asegurar la cooperación con la comunidad en el caso de *software* que se ejecute en servidores de red.

²⁰ Véanse más detalles sobre este proyecto en Medialab Prado, "#CodingMadrid. Desarrollo abierto y colaborativo para la participación y la transparencia" [en línea]: <http://medialab-prado.es/article/codingmadrid>.

También es importante subrayar que la posibilidad de usar directamente la misma herramienta todavía no es muy común en España, pero en muchos países donde ya se utiliza el *software* libre y el código abierto para trabajar a diario resulta una habilidad institucionalizada que permite mejorar y actualizar constantemente el servicio público que se realiza.

El uso de una licencia tan potente en términos de creación para el procomún como la AGPLv3 hace que más de 30 ciudades de varios países del mundo se hayan comunicado en menos de medio año con el Ayuntamiento de Madrid para la instalación de la plataforma de gobierno abierto y que, por lo tanto, dicha plataforma sea ya un bien común que seguirá desarrollándose independientemente de lo que ocurra en la ciudad de Madrid.

C. Desafíos del gobierno abierto a nivel local

La Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, advirtió durante la sesión de apertura de la cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto, celebrada en Brasilia en abril de 2012, que el proceso para construir sociedades abiertas implica que los gobiernos tienen que estar predispuestos para cambiar y aquellos que no estén preparados tendrán que enfrentarse a un futuro difícil e inseguro. Ese cambio debe hacerse con más transparencia, con más participación, con una mayor rendición de cuentas y, sobre todo, con más colaboración con la sociedad civil, empezando por definir en conjunto la política de gobierno abierto y por hacer una consulta pública sobre este, tal y como exige la Alianza para el Gobierno Abierto (Anderica Caffarena, 2013).

En el caso de España, como ya se analizó, el Gobierno estatal no ha sido hasta la fecha ni el motor ni un ejemplo a seguir por el resto de las regiones o ciudades. Al contrario, estas se ven limitadas por las normas que establece la administración central. Un claro ejemplo de ello es que en España, “las opciones institucionales existentes para que la ciudadanía influya en las políticas públicas son muy limitadas y se reducen prácticamente a acudir a las urnas cada cuatro años. Las políticas de participación ciudadana son pocas, aisladas, normalmente relacionadas con la política local, y no satisfacen los estándares mínimos que deben tener los procesos participativos (abiertos, transparentes, con una rendición de cuentas final, relación directa entre instituciones y participantes)” (Maroto y otros, 2013).

En el informe de avance de los compromisos adquiridos por España en el bienio 2014-2015 en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto el balance es poco alentador: se reconoce que ninguno de los compromisos que España ha asumido se consideran compromisos estrella (los compromisos estrella son aquellos que son medibles, especialmente relevantes para los objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto o que tienen un potencial impacto transformativo), que ciertas organizaciones

de la sociedad civil habían criticado la sectorialidad de la mayoría de los compromisos y que solo tres de los diez compromisos se habrían completado (Nicandro Cruz-Rubio, 2016).

A pesar de esta situación, son muchas las ciudades que están dando pasos y estos avances, de manera general, también están teniendo un respaldo más amplio de lo esperado. La mayoría de las llamadas ciudades del cambio son municipios españoles gobernados sin mayoría absoluta, lo que quiere decir que la estrategia de pactos para sacar adelante cualquier medida es fundamental²¹. Esta situación ha provocado que fuerzas políticas que tradicionalmente no han impulsado medidas de gobierno abierto, ahora las abracen y las hagan suyas también en otras ciudades o regiones.

Otro de los escenarios que plantea nuevos desafíos para el gobierno abierto local es la colaboración con la sociedad civil. Tradicionalmente, las asociaciones de vecinos han marcado la agenda ciudadana de manera organizada. Sin embargo, la creación de mecanismos de participación y decisión que tienen como espacio de debate un portal como Decide Madrid presenta un nuevo contexto donde la sociedad civil ha de buscar nuevos mecanismos de diálogo, comunicación y organización interna y externa. En cualquier caso, todas estas organizaciones tienen un papel fundamental a la hora de promover el uso de estas nuevas realidades, determinando así parte de su éxito.

Por otra parte, entre los desafíos que plantea la puesta en marcha de proyectos piloto de innovación social, política y ciudadana como los del Ayuntamiento de Madrid, está la necesidad de establecer, desde el principio, mecanismos para la evaluación de las políticas públicas adaptados para establecer un sistema novedoso de participación y transparencia en la ciudad de Madrid. Para ello será necesario buscar la cooperación de empleados públicos y sociedad civil, pero también establecer nuevas formas de cooperación con el mundo académico que permitan formular las preguntas y respuestas adecuadas ante las nuevas problemáticas que pueda presentar su implantación.

D. Conclusiones

Quizás una de las principales reflexiones colectivas que se pueden hacer a la hora de implementar políticas de gobierno abierto es que muchas de las decisiones con carácter local vienen condicionadas por normativas nacionales —y regionales en el caso de España— que limitan y determinan el margen de maniobra.

²¹ El término ciudades del cambio se utiliza en España para definir a las ciudades donde en las elecciones municipales de mayo de 2015 ganó una candidatura municipalista formada por distintos agentes de la sociedad civil y nuevos partidos.

A priori, cuando se habla de poner en marcha un sistema de gobierno abierto, todo el mundo está de acuerdo. Sin embargo, la realidad hace que existan tres tipos de oposiciones en el recorrido hacia su implantación: oposición política, oposición legislativa y oposición tecnológica.

La oposición política es difícil de integrar porque puede ser estratégica y coyuntural. En un principio, todos los actores políticos están de acuerdo con las políticas de transparencia, pero, cuando llega la hora de empezar a publicar datos, surgen los inconvenientes y aparecen los contraargumentos tradicionales en esta materia (la posible violación de la protección de datos, el paternalismo de preguntarse si la ciudadanía puede entender la información que se ofrece y demás).

Del mismo modo, y aunque con distintos niveles y matices, todos los actores implicados están a favor de políticas de participación, pero, cuando se intenta poner en marcha medidas concretas de participación, plantean que el modelo elegido no es el correcto. En lugar de pensar, desde el punto de vista de la innovación, qué es necesario establecer como prototipo para conseguir resultados y avanzar hacia un modelo idóneo para la ciudad, simplemente se critica el proceso.

La oposición legislativa, por su parte, se refiere a que la dependencia de un gobierno local respecto de toda la legislación nacional y autonómica hace que, aunque se quiera poner en marcha medidas vanguardistas de transparencia y participación, se deba trabajar con las limitaciones de la legislación existente.

En España, la legislación en materia de transparencia es muy poco ambiciosa y la legislación a nivel de participación es prácticamente inexistente e incluso, como hemos visto, impide la posibilidad de poner en marcha sistemas de participación. Hasta la fecha, las medidas que se habían implementado en el país se basaban en el control estatal de todas las medidas bajo el requisito procedimental de una autorización por parte del Gobierno estatal. Además, se declaran ilegales los referendos vinculantes y se define un sistema de iniciativa ciudadana prácticamente imposible de desencadenar y con ningún efecto más allá del estético en caso de que se consiga, ya que excluye los temas más importantes a ser tratados, no permite una consulta vinculante y habilita al Congreso de los Diputados a modificar lo consultado con libertad.

La oposición o dependencia tecnológica, por último, ha hecho que se descapitalice de recursos tecnológicos a las administraciones públicas. Se ha llegado a una situación en la que para poner en marcha cualquier medida novedosa se necesita de una cantidad de recursos económicos superior a la esperada (porque las nuevas iniciativas no se pueden desarrollar con recursos propios). Ante esta situación, será fundamental observar y evaluar qué impacto puede tener la aplicación de metodologías de trabajo abiertas como las utilizadas por la comunidad *hacker*.

Como conclusión, se puede señalar que hay muchos factores que influyen a la hora de alcanzar el resultado adecuado. Sin embargo, el punto de partida no debe limitar los objetivos que pretende alcanzar un gobierno abierto a nivel local. La estrategia inicial, las alianzas externas e internas, las políticas de evaluación y la creación de un clima de opinión local, estatal e internacional favorable pueden ayudar a que parte de los inconvenientes iniciales vayan perdiendo importancia progresivamente.

Bibliografía

- Access Info Europe (2016), "Sugerencias a la Ordenanza de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid", 29 de enero [en línea] <https://www.access-info.org/es/frontpage-es/21791>.
- (2015), "El defensor del Pueblo reconoce que el Portal de Transparencia puede tener un efecto disuasorio sobre el derecho de acceso a la información", 5 de mayo [en línea] <http://www.access-info.org/esp/15446>.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2016), "Madrid, Spain: OGP subnational pioneers" [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/node/9007>.
- Anderica Caffarena, V. (2013), "Activismo: de la transparencia al Gobierno Abierto", Revista TELOS, N° 94, Madrid, Fundación Telefónica [en línea] <https://telos.fundaciontelefonica.com/url-direct/pdf-generator?tipoContenido=articuloTelos&idContenido=2013021317580002&idioma=es>.
- Ayuntamiento de Madrid (2016), "Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid", Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, N° 196, Agosto [en línea] https://www.bocm.es/boletin/CM_Orden_BOCM/2016/08/17/BOCM-20160817-30.PDF.
- (2015), "Ayúdanos a que Madrid tenga la mejor Ordenanza de Transparencia", Diario del Ayuntamiento, 20 de noviembre [en línea] <http://diario.madrid.es/blog/2015/11/20/ayudanos-a-que-madrid-tenga-la-mejor-ordenanza-de-transparencia/>.
- De la Cueva, J. (2012), "Praeter Orwell: sujetos, acción y open data ciudadana", Argumentos de Razon Técnica, N° 15, Sevilla, Editorial Universidad de Sevilla [en línea] http://institucional.us.es/revistas/argumentos/15/art_1.pdf.
- Fundación Ciudadana Civio (2016), "Valoración de Civio sobre el borrador de la ordenanza de transparencia del Ayuntamiento de Madrid", 26 de enero [en línea] <http://www.civio.es/2016/01/valoracion-de-civio-sobre-el-borrador-de-la-ordenanza-de-transparencia-del-ayuntamiento-de-madrid/>.
- Fuster Morell, M. y J. Subirats (2013), "Gobierno abierto y políticas públicas. Los dilemas de un proceso inevitable", Revista TELOS, N° 94, Madrid, Fundación Telefónica [en línea] https://telos.fundaciontelefonica.com/seccion=1268&idioma=es_ES&id=2013021317580003&activo=6.do.
- Gobierno Vasco (2014), "¿Qué es OpenApps Euskadi?", Open Data Euskadi [en línea] http://opendata.euskadi.eus/w79-opendata/es/contenidos/informacion/open_apps/es_def/que_es_openapps.html.
- Gray, J., L. Bounegru y L. Chambers (eds.) (2013), "Manual de periodismo de datos 1.0", La Nación [en línea] <http://interactivos.lanacion.com.ar/manual-data/> [fecha de consulta: 30 de septiembre de 2015].

- Heller, N. (2012), "A working definition of "open government"", Global Integrity, 23 de mayo [en línea] <http://www.globalintegrity.org/2012/05/working-definition-opengov/>.
- Heller, N. y M. Bapna (2015), "The OGP journey to go subnational", Alianza para el Gobierno Abierto, 13 de agosto [en línea] <http://www.opengovpartnership.org/blog/nathaniel-heller-and-manish-bapna/2015/08/13/ogp-journey-go-subnational#sthash.pa4QyUzl.dpuf>.
- Himanen, P. (2002), *La ética del hacker y el espíritu de la era de la información*, Barcelona, Destino.
- Levy, P. (1994), *L'Intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, París, Editions La Découverte.
- Magallón, R. (2014), "Tecnologías cívicas y participación ciudadana", *Revista de Estudios de Juventud*, N° 105, Instituto de la Juventud (INJUVE), junio [en línea] <http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/44/publicaciones/4%20Tecnologias%20civicas%20y%20participacion%20ciudadana.pdf>.
- Maroto, M. y otros (2013), *Qué hacemos con la financiación de los partidos*, Madrid, Ediciones Akal.
- Nicandro Cruz-Rubio, C. (2016), *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): España. Informe de avance 2014-2015*, Alianza para el Gobierno Abierto/ Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) [en línea] http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Spain_2014-15_IRM.pdf.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), "OECD Forum on Transparency and Integrity in Lobbying" [en línea] <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying-forum.htm>.
- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014), *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID)/Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (RED GEALC)/Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Portero, P. y A. Cañil (2015), "Pablo Soto y la revolución de la democracia participativa", *El Huffington Post*, Madrid, 21 de mayo [en línea] http://www.huffingtonpost.es/pilar-portero-y-ana-canil/pablo-soto-y-la-revolucion_b_7349852.html.
- Ramírez-Alijas, A. (2012), "Gobierno abierto es la respuesta: ¿cuál era la pregunta?", *Más Poder Local*, N° 12, Murcia, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales (ALICE) [en línea] http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AVRA-articulo-1.pdf.
- _____(2010), "Innovación en la Gestión Pública y Open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea", *Revista Buen Gobierno*, N° 9, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, Ciudad de México [en línea] http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/Gobierno%20Abierto%20RBG%202010%20%5BOriginal%5D.pdf.
- Subirats, J. y otros (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Trejo Pulido, A. (2013), "Comunidades de tecnología cívica o la inteligencia de la cooperación TIC entre ciudades", *Centro Nacional de Referencia de Aplicación de las TIC basadas en fuentes abiertas (CENATIC)* [en línea] http://observatorio.cenatic.es/index.php?id=827:comunidades-de-tecnologia-civica-o-la-inteligencia-de-la-cooperacion-entre-ciudades&Itemid=150&option=com_content&catid=108:blog-cenatic&view=article.