

Políticas de acceso a la información: buenas prácticas y casos paradigmáticos

Access to information policies: best practices and paradigmatic cases

Mercedes Caridad Sebastián*
Sara Martínez Cardama*

Resumen

En el presente artículo se analiza la nueva concepción de las Políticas Públicas en materia de Información. Mediante un estudio teórico-práctico, se conceptualiza la participación ciudadana en las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's) para, posteriormente, ahondar en el tratamiento de la información pública. Las iniciativas de gobierno y parlamento abierto son percibidas como el marco conceptual sobre el que se fundamenta esta participación. Se exponen los casos principales detectados y se enfatiza en la necesidad de España y América Latina de continuar con iniciativas de manera institucional y por parte de la sociedad civil para aumentar las garantías ciudadanas en la participación y tratamiento de la información pública.

Palabras clave: *Políticas de Información, Gobierno abierto, Open Data, Big Data.*

Abstract

This paper analyses the new conceptualization of Information Public Policies. Through a theoretical and practical study, citizen participation in ICT is conceptualized. Afterwards, main trends in public information treatment are defined. Open Government and Open Parliament concepts are seen as essential for this participation. Main examples are detected, highlighting Spanish and Latin America experiences. It is concluded that it is necessary to boost these initiatives in an institutionally and civil way to rise citizen participation in public information.

Keywords: *Information Policies, Open Government, Open Data, Big Data.*

*Departamento de Biblioteconomía y Documentación. Universidad Carlos III de Madrid
Correos electrónicos: mercedes@bib.uc3m.es; smartil@bib.uc3m.es
Artículo recibido el 15 de febrero de 2015 y aceptado el 7 de septiembre de 2015.

1. Conceptualización sobre la tecnología, ciudadanía digital y empoderamiento ciudadano.

En un sentido antropológico, la tecnología es un configurador de la identidad colectiva. La apropiación, por parte de la ciudadanía, dinamiza nuestro entorno y fuerza la aparición de habilidades no solo individuales, sino también colectivas (Martínez, C. 2014).

Al margen de los proyectos e iniciativas realizadas en el ámbito de las políticas públicas, que serán tratados posteriormente, la tecnología ha modificado su relación con el contenido, con la información y con nosotros mismos. Así, tendencias como el *Internet de las Cosas* y su futura aplicación a todos los aspectos que afectan a la vida de los individuos, independientemente de plantear reformulaciones teóricas sobre la relación humana con la tecnología, señalan un camino ciudadano lleno de nuevas posibilidades en la gestión de la información, y en particular en el tratamiento de la información pública.

El concepto de *ciudadanía digital*, como bien señala Robles (2009), implica un tipo de ciudadano, cuya formulación genera debates de alta intensidad conceptual. Este mismo autor, apunta cuatro condiciones que culminan este nuevo paradigma ciudadano: la penetración del uso de Internet, niveles medio-alto de alfabetización digital, percepción por parte del individuo de la utilidad de Internet y evolución de los servicios ofrecidos por la red en materia de actividades políticas, legislativas, administrativas o legales.

El debate, por tanto, reside en la cada vez más imperante virtualidad de la sociedad, y en segundo término, en la apropiación de la misma para participar en los asuntos públicos. En relación a la primera condición, la delgada línea roja que separa lo virtual de lo físico ya no es tal para Manuel Castells quien señala que todo lo que hacemos, desde que empezamos el día hasta que acaba, lo hacemos con Internet. Este autor afirma que la conexión entre lo virtual y lo presencial la establecemos nosotros. Y agrega que no existen dos sociedades, sino que hay dos formas de relación y actividad social en nosotros mismos. Somos nosotros los que tenemos que buscar la mejor forma de acomodarlas y adecuarlas (Castells *apud*. Di Siena, 2011).

El espacio digital es un nuevo espacio conceptual. Se asume como un espacio discursivo con una nueva narrativa. Sin embargo, la inserción de la tecnología, trasciende al plano digital. Internet se manifiesta como espacio con sus propias características entitativas, en donde surgen relaciones sociales: en definitiva, se configura como espacio público y bajo esta perspectiva comienza a ser considerada la potencialidad de la tecnología para canalizar posibilidades de creación de entornos de hibridación (Di Siena, 2011).

En 1999, Rodríguez de las Heras ya hablaba de las múltiples posibilidades de absorción de la relación entre el espacio tridimensional del mundo real y el virtual. Lo denomina *espacio atractor*. Las características establecidas por el autor citado son un buen punto de partida para analizar las múltiples dimensiones del espacio digital y cómo posteriormente pueden influir en la participación de la ciudadanía. Estas son: la densidad, la conductividad, la actualización, suspensión, las nuevas relaciones lector-texto, ubicuidad, deslocalización, amorfia, asincronía e hipertextualidad.¹

En cuanto a la segunda condición, la apropiación, el ciberespacio permite diferentes grados de expresión ciudadana a través de sus mecanismos, tales como las redes sociales y su principio de horizontalidad de la información. En este nuevo espacio, el ciudadano adquiere un rol de participación, de *prosumer*, un neologismo que da fe del actual rumbo de Internet: un consumo productivo (Clavero, A.; 2011).

La participación de la ciudadanía digital de las Tecnologías de la información y comunicación (en adelante TIC's) puede verse desde el punto de vista infraestructural o del usuario.

A nivel de infraestructura, la participación en las TIC se define por una serie de cuestiones que la Fundación Telefónica (2013) resume como las siguientes:

- Inversión en TIC por emprendedores para la salida de la crisis
- Aparición de nuevos modelos de financiación (*crowdfunding*)
- Multiacceso desde cualquier dispositivo
- Racionalización del uso de Internet

¹ Estas características pueden verse en el Anexo (I).

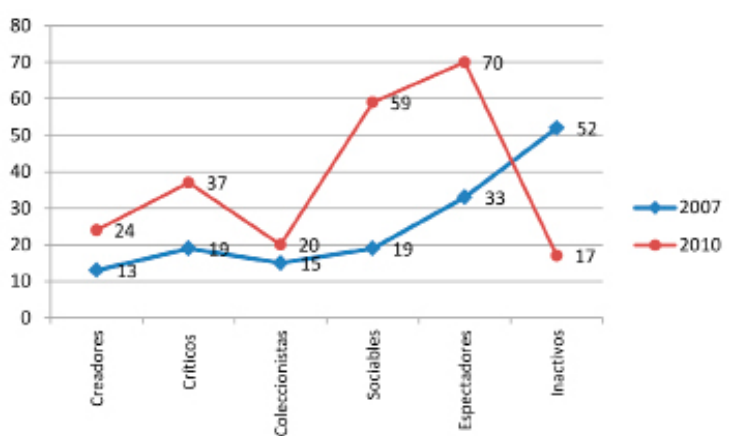
- Las alternativas digitales se imponen a las físicas
- Administraciones mucho más transparentes
- La vida digital personal gira en torno a dispositivos móviles

Sin embargo, a nivel del usuario, la participación varía en función de si se evalúa su papel en la participación en los contenidos. Son tendencias aglutinadas bajo términos como *Social Computing* o *Social Technographics* (Li, 2007), con una clara relación con el empoderamiento del usuario en las TIC. *Forrester Research* establece un modelo de segmentación basándose en 6 niveles de participación. Se denomina la “Escalera Socio-Tecnográfica de Groundswel” (Bernoff, Anderson, 2010). Estos niveles son los siguientes:

1. Creadores: se encargan de generar contenidos que circulan por la red. Suelen tener una página web, blog o subir un vídeo a *Youtube*.
2. Críticos: comentan, puntúan, escriben en foros. Son los que generan “retroalimentación”.
3. Coleccionistas: se dedican a guardar y archivar el contenido en vez de crear o establecer críticas sobre lo publicado. Emplean gestores de noticias como RSS y marcadores sociales.
4. Sociables: los más numerosos, emplean las redes para interactuar con otras personas.
5. Espectadores: no generan contenidos, pero los consumen.
6. Inactivos: tienen una cuenta abierta en plataformas sociales, pero no presentan actividad alguna.

La consultora *Forrester* ofrece el porcentaje de usuarios que se estima que puedan estar en un sector u otro, en función de las actividades que realicen en redes sociales. El gráfico 1 refleja la evolución desde 2007 a 2010:

Gráfico 1. Evolución de los tipos de usuarios de 2007 a 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de Forrester Research; Mouriz (2010).

De los datos aportados se infiere el crecimiento de los usuarios activos en detrimento de los pasivos. Si se extrapolan estos datos a fenómenos de alcance global, la participación del usuario en las TIC implica la creación de un proceso de empoderamiento social dentro de sistemas ecosistemas digitales abiertos y poliédricos (Rodríguez, 2011). El neologismo de empoderamiento ciudadano, es frecuentemente el elegido como el centro de debate del papel de la participación en las TIC, trascendiendo su carácter meramente utilitario para considerarse a tenor de Martínez Nicolás (2011:25) “buena parte de las vías de superación de algunas de las más acusadas disfunciones que aquejan a las dinámicas político-culturales de las democracias representativas”.

Para Rodríguez (2011) la relación de las TIC's y el empoderamiento ciudadano se debate desde cuatro perspectivas:

- Acceso a la información, creando ciudadanos organizados en la red que forman comunidades de interés y que asignan valor a las informaciones recibidas (Gutiérrez Rubí, 2011).
- Transparencia y rendición de cuentas, en relación a los procesos de apertura de datos a nivel internacional y nacional.

- Autoconfianza frente al estigma. En palabras de Reig (2011) Internet contribuye a una identidad madura, transparente y aumentada. Gracias a estos procesos colectivos en la red, se construyen identidades con más proyección y con capacidades más constructivas.
- Movilización positiva de la ciudadanía hacia fines colectivos superiores.

La participación del ciudadano en las TIC's, puede favorecer el empoderamiento ciudadano, mediante plataformas que permitan un uso y reutilización de la información avanzada, en el que el usuario no sea un mero espectador. Por sus características, al menos a nivel técnico, éstas permiten la creación de un sistema de deliberación social, donde la participación de varios actores promueva cambios en los procesos políticos (Colombo, C, 2006; Blanco, I.; Gomà, R, 2002).

Siguiendo este debate, tendencias como la apertura de datos y de transparencia de la información pública, expresiones de las filosofías de gobiernos y parlamento abierto, favorecen el cambio en las Políticas de información a gran escala. El debate reside en si estos mecanismos que habilitan la transparencia y la participación democrática realmente son nuevas formas participativas o herramientas al servicio de las viejas formas tal y como planteaba Colombo ya en 2006.

Se introducen a continuación, los principales movimientos y tecnologías que inciden directamente en la participación del individuo en las TIC's, en concreto las que afectan a los procesos participativos de las políticas y administración pública.

2. Políticas de gobierno abierto: el enfoque español y latinoamericano

Las políticas de información entendidas éstas, como “acciones concertadas de varios agentes con la información como objeto” (Anglada, 2014:105), se encuentran en proceso de nueva configuración conceptual. Las políticas informativas en España han tenido una fuerte influencia por parte de la

financiación pública a través de diferentes planes y proyectos. Sin embargo, se está produciendo una transición hacia un incremento del papel del ciudadano como colaborador en los procesos de toma de decisiones. Este debate lo sustentan movimientos concretos y asociados al gobierno abierto como las políticas de apertura de datos y reutilización de la información.

Es preciso diferenciar entre conceptos, tecnologías, modelos de negocio o filosofías, que, a menudo se superponen. Por una parte, el término gobierno abierto se interpreta como una filosofía o argumentario teórico que nace con el fin de eliminar la opacidad de gobiernos y administraciones. Para apoyar sus fundamentos, García Alsina (2014) remarca tres aspectos de importancia: el acceso y suministro de información, la accesibilidad y los datos abiertos u *Open Data*. Por tanto, puede decirse, que los principios de gobierno abierto, se sustentan en prácticas concretas de actuación, como son los datos abiertos, pero éstos no los autodefinen.

Los tres conceptos están relacionados y caminan en la misma dirección. Al hablar de los datos, es preciso dotarle de un papel protagonista en estos procesos de apertura pública al ciudadano de las Políticas de Información. Un modelo de negocio que surge de manera transversal para ayudar en este proceso es el *Big Data* que implica “la capacidad de la sociedad de aprovechar de manera novedosa para obtener percepciones útiles o servicios de valor añadido” (Mayer-Schönberger, V, Cukier, K., 2013). Constituye un poderoso despliegue de herramientas predictivas, orientadas al análisis y obtención de valor económico. Este análisis de los datos debe de ser instantáneo, e insertarse en el debate y discusión de las políticas públicas. En la línea de la perspectiva de este artículo, las administraciones han de servirse de estos datos para adecuar los servicios que ofrecen a las demandas en tiempo real.

Este ejemplo de datos analizados en tiempo real usados por administraciones son las Ciudades inteligentes o *Smart cities*, sin duda un desafío tanto para la gestión de la información a tiempo real, como para el urbanismo de las ciudades. Son definidas por la Fundación Telefónica (2011) como: aquella ciudad que usa las tecnologías de la información y las comunicaciones para hacer que tanto su infraestructura crítica, como sus componentes y servicios públicos ofrecidos sean más interactivos,

eficientes y los ciudadanos puedan ser más conscientes de ellos. Es una ciudad comprometida con su entorno, tanto desde el punto de vista medioambiental, como en lo relativo a los elementos culturales e históricos

Si bien, su definición no es sencilla y a menudo es “escurridiza” (Arnal, 2012), ya que intercala lo digital con lo inteligente en el uso de las TIC’s, el medio ambiente y el desarrollo urbano. Su utilización, en términos de información, va de la mano de las prácticas de apertura de datos, gracias a las cuales, los datos urbanos se ponen a disposición pública y que gracias a procesos de innovación permitan crear nuevos servicios o plataformas. En estos procesos, es preciso crear conocimiento a partir de los datos, proceso denominado KDD (*Knowledge Discovery in Databases*), consiste en extraer patrones nuevos, útiles y comprensibles sobre los mismos, que ayuden a comprender información (Fayyad, U., *et al.*, 1996; McDonnell, R., *et al.*, 2012).

La disponibilidad de los datos permite favorecer la inteligencia colectiva, ya que se generan oportunidades para interactuar con la información, y en un segundo plano, permite a largo plazo diseñar políticas más eficaces y vinculadas a los problemas reales de la sociedad.

Una sociedad marcada por los preceptos de gobierno abierto implica trasladar la idea de gobierno como plataforma en un espacio digital (Nath, 2011). Supone la aplicación de la cultura *dospuntocerista* a la administración pública, en la que los procesos estén permanentemente en *beta* (Concha, Naser, 2012).

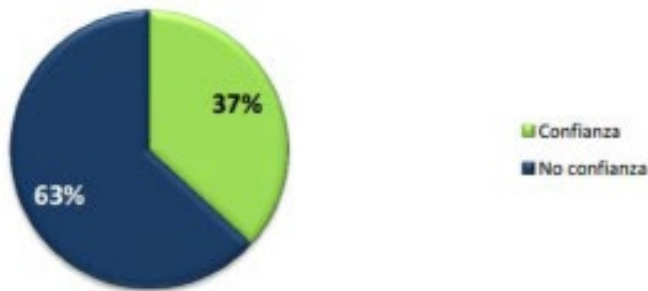
Bajo sus tres pilares, transparencia, participación y colaboración, convergen múltiples cuestiones y temas a tratar. Se desgranarán a continuación los tres pilares de este ecosistema.

2.1.1. Transparencia

El concepto de Transparencia legislativa se inicia en el Siglo XVIII en Suecia, con la aparición de la primera Ley de Transparencia en 1766. Sin embargo, la concepción actual de Transparencia deviene del ámbito anglosajón, particularmente de Estados Unidos con la aparición de Ley de Libertad de Información (FOIA) en 1966 (Concha, Naser, 2012).

En relación a la transparencia, se han de establecer mecanismos legales para habilitarla plenamente. Las administraciones públicas han tomado el pulso al desarrollo de estas iniciativas, debido a los datos de desconfianza ciudadana alcanzada y una necesidad de modernización que va en consonancia con la evolución de la gobernanza internacional. Un ejemplo de esto son los datos de la visión sobre las administraciones españolas que recoge la Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información [ONSTI] (2013). En correspondencia a la relación del ciudadano con la Administración reflejan este descrédito:

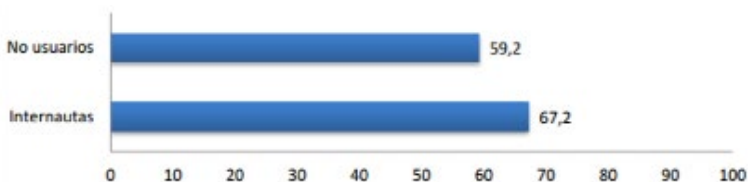
Gráfico 2. Confianza del ciudadano en la administración pública



Fuente: ONSTI (2013).

Aspectos más específicos del presente estudio, demuestran, sin embargo, que la valoración de los servicios públicos es más positiva por parte de los internautas que de aquellos que no son usuarios de Internet:

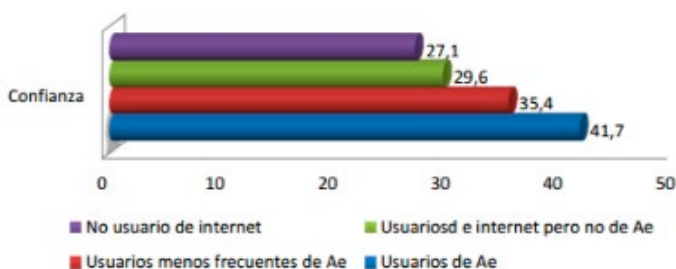
Gráfico 3. Valoración de los servicios públicos por parte de la ciudadanía, en función de si utiliza Internet o no



Fuente: ONSTI (2013).

Además, es la ciudadanía que utiliza los servicios de *Administración electrónica* y sus páginas institucionales, la que menos desconfía de sus administraciones, tal como se aprecia en el gráfico elaborado en dicho informe:

Gráfico 4. Confianza de los usuarios de e-administración en la administración pública



Fuente: ONSTI (2013).

Uno de los mecanismos que ha favorecido y reforzado la transparencia ha sido la puesta en marcha de portales de información pública, disponible y reutilizable.

Para España, el marco legal previo, se sitúa con la Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público. El catálogo de información pública español se denomina datos.gob.es y presenta un único punto de acceso para la recuperación de información de diferentes páginas del sector público.

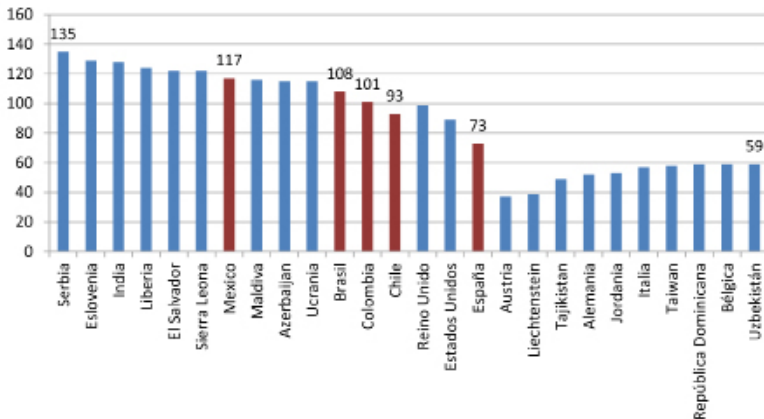
Otro aspecto que garantiza la transparencia es definir un marco jurídico que la habilite. Éste, en el ámbito español tardó en alcanzar una norma jurídica garantista. Así, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, supone un punto de inflexión en materia de transparencia en el marco jurídico español.

Sin embargo, es paradigmático como en países con una gran tradición en materia de acceso a la información pública, como los del norte de Europa, no precisan de un marco jurídico tan garantista y la sociedad ya está

instaurada en la cultura de la transparencia. Esta idea se refuerza con los datos del *Global Right to Information Rating Map* (2013) que evalúa el marco legal de cada país en materia de acceso a la información. El estudio se basa en la aplicación de 61 indicadores en materia de acceso a la información (*RTI Legislation*) a través de los cuales puede obtenerse una puntuación de 150 puntos.

En el siguiente gráfico pueden observarse las primeras y últimas posiciones en este *ranking*, con especial mención a España y países de América Latina.

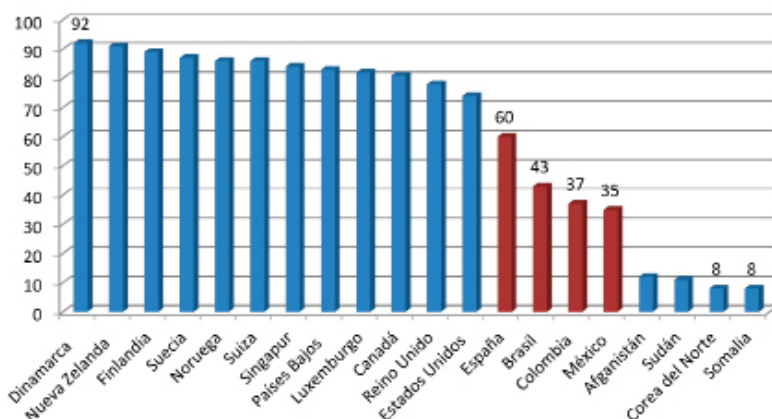
Gráfico 5. Puntuación en el Global Right to Information Rating Map



Fuente: Elaboración propia con base en datos de *Global Right to Information Rating* (2013).

Estos datos, que reflejan lo comentado anteriormente, es preciso juntarlos con los del Índice de la percepción sobre Corrupción (IPC) de 2014. Consiste en un índice elaborado por Transparencia Internacional que mide la ausencia o presencia de Corrupción (100 implica ausencia y 0 presencia). La puntuación se determina a partir de varias fuentes de datos (Instituciones con mecanismos de recolección de datos confiables y datos creíbles sobre corrupción).

Gráfico 6. Selección de países en función de su puntuación en el Índice de la Percepción sobre Corrupción (IPC)

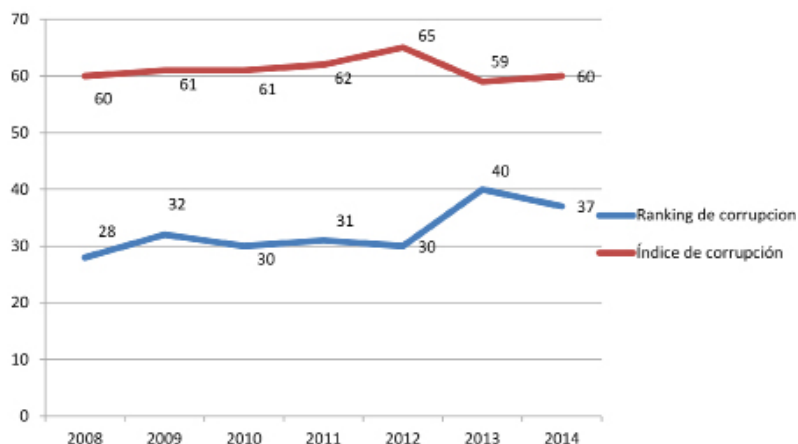


Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Índice de la Percepción sobre Corrupción (IPC), 2014.

Así, Dinamarca, que ocupa la primera posición como el país con menos índice de corrupción, se coloca en la posición número 73 en la evaluación de su legislación de acceso a la información, con una ley del año 1970. Esta relación demuestra que la Transparencia tiene más que ver con una cultura intrínseca en la sociedad que con los mecanismos habilitadores de la misma.

España se ha quedado estancada en su posición en el Índice de Percepción de la Corrupción, como demuestra el siguiente gráfico, cuya posición para 2014 es la del número 37.

Gráfico 7. Evolución de España en el Índice de la Percepción sobre Corrupción y su posición en el respectivo Ranking, (2008-2014)



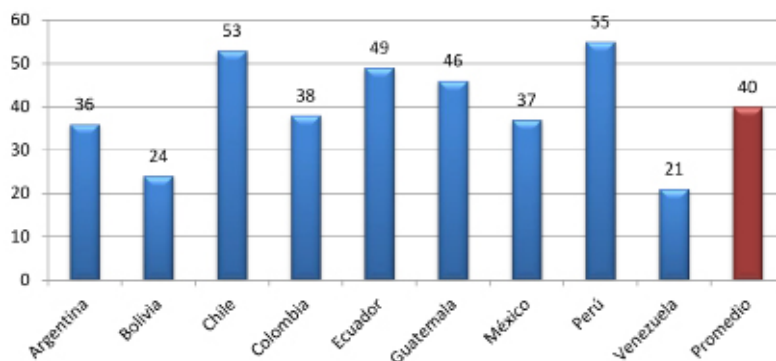
Fuente: Índice de la Percepción sobre Corrupción (IPC) (2014) y datosmacro.com

En este proceso paulatino de afianzamiento de la Transparencia en España, junto con la ley, los ciudadanos tienen desde 2014 disponible un Portal de la Transparencia en Internet con información relativa a cargos públicos, salarios o subvenciones.

América Latina desarrolla su propio Índice de Transparencia Legislativa, denominado Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2014). Así, la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa creadora de dicho índice tiene como objetivo sistematizar y unificar la información relacionada con la Transparencia y el acceso ciudadano a la información pública. Sus elementos comparativos los desgrana en cuatro categorías: Normatividad, labor legislativa, presupuesto y gestión administrativa y atención y participación ciudadana.

Las puntuaciones finales del ranking muestran como Perú y Chile obtienen las primeras posiciones (53 y 52 puntos respectivamente) y Bolivia la última con 21 puntos.

Gráfico 8. Puntuaciones en el Índice de Transparencia Legislativo, 2014



Fuente: Portal de la Red Latinoamericana por la Transparencia legislativa (2015).

Desde 1985, la transparencia se ha convertido en un requisito de las administraciones públicas latinoamericanas, con la aparición de la primera Ley de Transparencia en América Latina, la Ley 57 de 1985, por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales en Colombia (Concha, Naser, 2012). Para finalizar, es conveniente discernir entre la idea de transparencia en materia de rendición de cuentas de la autoridad pública, la cual se habilita a través de leyes como las vistas y la propia apertura de los procesos, que supone que las personas participen de la toma de decisiones y construyan políticas de información más eficaces (Ramírez- Alujas, Güemes, 2013; Chapman, Hunt; 2006).

2.2 Participación y colaboración

Las leyes de acceso a la información favorecen a los ciudadanos no solamente para que conozcan los asuntos públicos, sino también para presionar a que las administraciones rindan cuentas de forma adecuada y oportuna. Sin embargo, es preciso convertir las políticas de gobierno abierto en participativas y, a su vez, éstas procuren el cumplimiento de sus otros dos pilares: participación y colaboración.

La participación se formaliza mediante la creación de lugares de encuentro para la participación ciudadana y a su vez, pedir su opinión en materia legislativa. Así, las *webs* institucionales de los parlamentos, por ejemplo, se han de convertir en lugares de conversación donde la ciudadanía pueda canalizar sus opiniones y proponer proyectos de ley. Esta iniciativa es común en algunos parlamentos autonómicos en España como el de Galicia o Cataluña. En esta línea también el Parlamento Vasco permite debatir las propuestas en un proyecto denominado ADI!.

A nivel europeo, la Iniciativa Ciudadana Europea, es una invitación hacia la Comisión Europea para que ésta proponga un texto legislativo. Cada iniciativa precisa un número mínimo de firmantes.

Al margen de estas acciones, espacios como las redes sociales, sin duda, son un elemento importante para la visibilidad y cercanía de las instituciones. Williamson (2012:14) señala:

“El hecho de que diversos parlamentarios opinen en un debate a través de un medio social de comunicación puede ampliar la perspectiva que el público percibe de los procedimientos parlamentarios o de tema que se analiza”.

Twitter representa el canal de excepción para el desarrollo de lazos con el ciudadano, y el aumento de la participación debido a su carácter inmediato. Las instituciones han de elaborar Políticas *Social Media* adecuadas y protocolos de actuación en función de los comentarios o sugerencias de la ciudadanía. Williamson en *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos* establece un protocolo de respuesta específico para parlamentos.

3. El ciudadano y la información parlamentaria: el reto de los parlamentos abiertos

Continuando el debate sobre la participación ciudadana, tal y como reflejan las estadísticas señaladas anteriormente de ONSTI, existe una relación entre el nivel de participación en Internet y el aumento de confianza en

los servicios públicos. La tecnología, en cierto modo, puede ser un garante importante de la participación individual del ciudadano en la política, ya que supera elementos como el tiempo y el espacio (Coleman y Blumler, 2009).

Sin embargo, para la creación de auténticos Parlamentos abiertos depende no solo de plataformas tecnológicas que favorezcan esta participación, sino de la colaboración de todos los agentes implicados en la actividad política.

La ciudadanía adquiere un papel esencial en la madurez de los movimientos de Parlamento abierto. Así, surgen las *Parliamentary Monitoring organizations* (PMO) que son organizaciones de la sociedad civil cuyo cometido es vigilar la actividad parlamentaria. De esa vigilancia se generará una mayor complicidad con la ciudadanía. La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, surge como un oasis en un terreno que, a diferencia de los movimientos de datos abiertos, no se plasma todavía en iniciativas muy concretas.

Su contenido es un gran reto. Establece 44 puntos o características que ha de tener un Parlamento abierto. Su fin es aumentar el aperturismo de los parlamentos e implicar a la ciudadanía. Sirve también como herramienta de evaluación para determinar si ciertos Parlamentos cumplen estos puntos y en qué termino (Iniciativa realizada por el blog español “¿Qué hacen los diputados?”). Estos 44 puntos se agrupan bajo las siguientes categorías:

- Promoción de una cultura de Transparencia.
- Acciones para aumentar la Transparencia de la acción parlamentaria.
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria.
- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.

Al margen de la voluntad y de instaurar una cultura participativa de la Transparencia, los retos que se han identificado como relevantes para poder crear parlamentos abiertos se pueden resumir en tres cuestiones (Caridad Sebastián y Martínez Cardama, 2014):

- Complejidad de la información legislativa y parlamentaria

- El control parlamentario es problemático. Las PMO pueden gestionar o ayudar a que este control se convierta en una conversación con nuestros representantes. La falta de experiencia en estos aspectos, lo plantea como algo difícil.
- Dificultad para generar interés: ¿Cómo conseguir que el ciudadano forme parte de las iniciativas parlamentarias?

Se presentan a continuación iniciativas paradigmáticas en relación a las de gobierno y parlamento abierto.

4. Buenas prácticas y casos paradigmáticos

En este epígrafe se dará cuenta de las buenas prácticas existentes en el tratamiento de la información pública de cara a la ciudadanía. La mayoría de las iniciativas seleccionadas son realizadas por PMO (Organizaciones de monitorización parlamentaria), enmarcadas como acciones de la sociedad civil. Se han dejado de lado, por tanto, los portales de Transparencia, de datos o iniciativas que emanen de los poderes de cada país. No pueden realizarse de manera sistemática comparaciones entre ellas, sin embargo, sí pueden establecerse diferenciaciones entre aquellas plataformas asociadas a la monitorización parlamentaria propiamente dicha y aquellas orientadas a fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativo. Se ha detectado que ambas cuestiones no son excluyentes, sino que se complementan.

Todas ellas comparten los siguientes objetivos:

- Acercar a los ciudadanos las cuestiones políticas que les afectan.
- Ayudar a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.
- Conseguir la implicación de la ciudadanía en el seguimiento de la actividad pública.

Los más relevantes portales de monitorización son los siguientes: Reino Unido, uno de los países con una cultura de la transparencia más elevada, ofrece plataformas como *TheyWorkforyou.com* de *MySociety*. Un proyecto

que a su vez pertenece a *UK Citizens Online Democracy*. *Mysociety* se encarga de la construcción de sitios web sencillos para el acceso a la información que afecta a sus vidas cotidianas. *TheyWorkforyou* es uno de los primeros y más influyentes portales de monitorización. Ofrece acceso a información del Parlamento Británico, el Parlamento Escocés, la Asamblea de Irlanda del Norte y la Galesa. Existen también iniciativas como los sitios <https://www.writetothem.com/> o <https://www.whatdotheyknow.com/>, (sobre solicitudes de información a cargos públicos) www.fixmytransport.com, www.Fixmystreet.com (Herramientas sociales para comunicar errores o insuficiencias en servicios públicos).

El sitio web de Estados Unidos, www.govtrack.us, es una de las plataformas de transparencia parlamentaria más utilizada del mundo. Permite la búsqueda de parlamentarios, propuestas de leyes, todos los registros de votaciones, trabajo de comités y subcomités, legislación por estado y la reutilización de sus datos para la construcción de *apps*.

La web www.congresovisible.org del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes en Bogotá, una de los más asentadas en América Latina (Michener, 2012), realiza un seguimiento al Congreso de la República desde 1998, monitorizando información de tránsito de proyectos de ley, los mecanismos de control político del congreso, sistematización de votaciones.

Brasil proyecto *e-Democracia*, busca la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo. Iniciativas de participación asociadas a ese portal son “*Nossas Ideas*”, contribución ciudadana sobre un problema o la propuesta directa de iniciativas legislativas de manera comunitaria, como “*Wikilegis*”. Otro proyecto paralelo de participación es la plataforma “*Vote na web*”, en la que se envían las propuestas más votadas a congresistas.

En México, cuentan con la organización no gubernamental llamada *Transparencia Mexicana*, vinculada a Transparencia Internacional, que elabora el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* (INCBG).

En el caso de España, se encuentra en un momento de transición en el camino de Open data y reutilización de datos públicos.

Con todo, hasta ahora las iniciativas de control parlamentario en el ecosistema político español han sido de carácter ciudadano y popular

Figura 1. Congreso Visible



Fuente: Congreso visible.org

Figura 2. Vote na Web



Fuente: www.votenaweb.com.br/

canalizadas, al igual que en el extranjero, a través de PMO, la más relevante es la Fundación Civio. Su desarrollo es amplio, ya que presenta proyectos diversos como “*Tu derecho a saber*”, que reclama el derecho del ciudadano a ser respondido por las instituciones”, “*El BOE nuestro de cada día*”, relacionando y aclarando la información que allí figura o *¿Quién manda?*, para la detección de *lobbies* entre el poder público y privado.

Figura 4. El BOE nuestro de cada día



Fuente: Civio fundación ciudadana

Otras iniciativas interesantes dentro de la sociedad civil española son plataformas como “Sueldos Públicos”, “Qué hacen los diputados” o “Proyecto Colibrí” que tratan de difundir la información parlamentaria (o sobre nuestros parlamentarios) de manera más sencilla y a través de redes sociales.

Gonzalo (2012) determina que todas las herramientas ciudadanas de monitorización comparten como característica:

- Base y participación de redes sociales: herramientas que se nutren y fomentan la participación ciudadana a partir de las redes sociales tradicionales.

- Crean inteligencia colectiva al fomentar la colaboración y participación.
- Falta de recursos de carácter institucional, se apoyan en modelos de financiación como el *Crowdfunding*.

El análisis que se infiere de estas buenas prácticas, es como su sistematización puede favorecer un cambio en las Políticas de Información, desde la visión gubernamental a otra cooperativa, entre diferentes alianzas de agentes y ciudadanos que ayuden a construir Políticas Públicas acordes a las necesidades reales de la sociedad.

Conclusiones

Los datos, y en último término la información, suponen la base para la regeneración y la implementación de políticas públicas participativas. Es preciso indicar la necesaria transformación de datos, información y conocimiento: solo mediante el conocimiento podremos tomar acciones. Por ello, la información, cuanto mejor sea sintetizada, relacionada y difundida, creará ciudadanos más autónomos y activos.

Este artículo pretende ofrecer la situación actual de iniciativas vinculadas con esta participación ciudadana, en particular, aquellas que tienen que ver con el gobierno y parlamento abierto. Los principios de transparencia, participación y colaboración que rigen el gobierno abierto han de aplicarse a la elaboración de políticas de información.

La lucha por la transparencia política y el acceso a la información es una constante en la sociedad actual. Los ciudadanos han de organizarse a través de iniciativas civiles para que este acceso esté plenamente garantizado. El aspecto más importante es conseguir la implicación de los ciudadanos en este proceso. La monitorización política ha de solventar aspectos que tradicionalmente han sido asociados con la información pública: desafección de la ciudadanía, complejidad de los textos legislativos o escasa participación ciudadana a través de las TIC's.

Para el ámbito de los profesionales de la información y documentación, estas tendencias posibilitan la aparición de perfiles profesionales emergentes.

La ingente cantidad de datos abiertos parlamentarios y legislativos ofrece a los profesionales de la información una línea de trabajo futuro inmediato, para mecanismos de organización, gestión y valor añadido al tratamiento de la información. Así, la *Minería de datos*, será la competencia precisa del verdadero *sector infomediario* en las políticas públicas: aquellos destinados a transformar los datos en crudo para su disposición al resto de la ciudadanía.

Anexo I

Definición de las dimensiones del espacio digital según Rodríguez de las Heras (1999).

- Densidad: gracias a su ilimitada capacidad de almacenamiento.
- Conductividad: facilidad de movimientos, accesibilidad.
- Actualización: capacidad de modificación.
- Suspensión: La diversa tipología de información (textual, imagen sonido) se diluye, se combina formando elementos multimedia.
- Nueva relación lector-texto. A pesar de la frialdad, o la barrera que puede suponer la pantalla, la relación en el espacio digital con los elementos escritos (“suspendidos”) es más directa debido a la capacidad humana de navegar a través del contenido, de cruzarlo.
- Ubicuidad: la ubicuidad del espacio digital tiene consecuencias inimaginables. La ubicuidad informática (*Computación ubicua*) (Greenfield, 2006) contribuirá a que el espacio digital mute y adquiera un carácter híbrido. Un ejemplo son las tendencias como: el Internet de las Cosas, Big Data, o la Realidad Aumentada.
- Deslocalización: “Acceder a la información sin la servidumbre de las distancias” dice Rodríguez de las Heras. Al margen de que el sector tecnológico como industria se deslocalice en términos económicos y productivos; lo digital en sí mismo, como espacio, también se deslocaliza. Así la computación ubicua o en nube basa su modelo en la deslocalización en sí misma, no estrictamente fuera de un marco legal o país determinado sino sobre todo en la deslocalización del entorno “local”, del entorno de

trabajo del usuario. Se fusiona el contenido y el continente, y eso le da una dimensión no vista hasta ahora. Asimismo, el llamado *Internet móvil* es un ejemplo de deslocalización del espacio digital (Fundación Telefónica, 2013).

-Amorfia: se refiere a la carencia de forma o quizá la aparición de formas nuevas que lo tienen correspondencia con el mundo real. Estas no son espejo del mundo real, sino que no tienen correspondencia.

-Asincronía: no requiere simultaneidad o coincidencia temporal en la lectura y consulta.

-Hipertextualidad: corresponde a una nueva propiedad del discurso que se aísla de su soporte y representa la lectura no lineal y discontinua (Clément, 2000). Clément señala que la no linealidad no se asocia al discurso sino al dispositivo.

Referencias bibliográficas

- Agustín, M del C., Clavero, M. (2011). Redes sociales, ciudadanía y administraciones pública. En: III jornadas sobre derecho y tecnología. XI Encuentro Ibero-latinoamericano sobre gobierno electrónico e inclusión digital. Universidad de Zaragoza. Consultado el 3 de febrero de 2015. Disponible en: <http://lefis.unizar.es/images/file/19.pdf>
- Anglada, L. (2014). De qué hablamos cuando hablamos de políticas de información. *El Profesional de la Información*. v. 23, (2), 105-111.
- Arnal, J. C. (2012). «Smart cities»: Oportunidad económica y desafío urbano. *Economía aragonesa*, no.48.
- Bernoff, J., Anderson, J. (2010). *Social Technographics Defined*. Forrester Research. Consultado el 11 de febrero de 2015. Disponible en: <http://empowered.forrester.com/ladder2010/>
- Blanco, i.; Gomà, R. (coords.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Caridad Sebastián, M. y Martínez Cardama, S. (2014). Gobierno parlamentario abierto; la participación ciudadana en las políticas de información del Siglo XX. En: VII Conferencia Internacional sobre Brecha Digital e Inclusión Social. Gobierno abierto y Ciudadanía Digital. Chihuahua (México).

Chapman, R. , Hunt, M.(2006). Open Government in a Theoretical and Practical Context. Aldershot: Ashgate.

Civio fundación ciudadana. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en <http://elboenuestrodecadadia.com/>

Congreso visible.org. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.congresovisible.org/>

Comisión Europea (2015). Iniciativa ciudadana europea. Consultado el 10 de enero de 2015. Disponible en <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing>

Clément, J. (2000). “Del texto al hipertexto: hacia una epistemología del discurso hipertextual”. Espéculo. Revista electrónica cuatrimestral de Estudios Literarios, 2000. Universidad Complutense de Madrid. Consultado el 21 de enero de 2015. Disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/esppeculo/hipertul/clement.htm>

Coleman; Blumler, J. G. (2009) The Internet and democratic citizenship: theory, practice and policy. New York: Cambridge Univ. Press.

Colombo, C. (2006). Innovación democrática y TIC ¿hacia una democracia participativa? IDP: revista de Internet, derecho y política, no.3.

Comisión Europea (COM (2010) 2020). EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Consultado el 1 de febrero de 2015 Disponible en: http://ec.europa.eu/commission_20102014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf

Concha, G., Naser, A. (Eds). El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Consultado el 6 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>

Datosmacro.com. Consultado el 7 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.datosmacro.com/estado/indice-percepcion-corrupcion/espana>

Ros McDonnell, D; De La Fuente Aragón, M.V; Ros McDonnell, L (2012). Minería de Datos Aplicada a la Gestión de la Información Urbanística En: 6th International Conference on Industrial Engineering and Industrial Management, pp. 1476-1483.

Fayyad, U., Piatetsky-Shapiro, G., Smyth, P. (1996). The KDD process for extracting useful knowledge from volumes of data. Communications of the ACM, 39(11), 27-34.

- Fundación Telefónica (2011). Smart Cities: un primer paso hacia la Internet de las Cosas. Consultado el 31 de enero de 2015. Disponible en: http://www.socinfo.es/contenido/seminarios/1404smartcities6/01-TelefonicaSMART_CITIES-2011.pdf
- Fundación Telefónica (2013) Banda ancha y deslocalización en la era post PC. Consultado el 13 de enero de 2015. Disponible en: <http://unpasomas.fundacion.telefonica.com/blog/2013/02/26/banda-ancha-y-deslocalizacion-en-la-era-post-pc/>
- García Alsina, M. (2014). Open government, open data, big data y transparencia: la información como nexo de unión. COMeIN: Revista de los Estudios de Ciencias de la Información y de la Comunicación, no. 39. Consultado el 1 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.uoc.edu/divulgacio/comein/es/numero39/articles/Article-Montserrat-Garcia-Alsina.html>
- Global Right to Information Rating (2013). Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/>
- Gobierno de España. Portal de Transparencia. Consultado el 10 enero de 2015. Disponible en: <http://transparencia.gob.es/>
- Gonzalo, M.A. (2012). Declaración sobre parlamento abierto. Consultado el 1 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.miguelgonzalo.org/2012/08/declaracion-sobre-parlamento-abierto.html>
- Greenfield, A. Everyware: The dawning age of ubiquitous computing. Berkeley: New Riders, 2006.
- Gutiérrez Rubí, A. (2011). Twitter, mucho más que la CNN. Consultado el 21 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.gutierrez-rubi.es/2011/07/04/twitter-mucho-mas-que-la-cnn/>
- Índice de la percepción sobre Corrupción (IPC) (2014). Consultado el 13 de febrero de 2015. Disponible en: http://www.transparencia.org.es/IPC%C2%B4s/IPC_2014/Indice_IPC_2014.htm
- Li, C. (2007). Social Technographics. Forrester Research Trends. Consultado el 21 de enero de 2015. Disponible en: http://miami.lgrace.com/documents/Li_Web_Demographics.pdf,
- Martínez Cardama, Sara (2014) Estudio de la complejidad estructural y dinámica de la Biblioteca Digital Universitaria: un modelo de cambio basado en el conocimiento. (Tesis Doctoral). Departamento de Biblioteconomía y Documentación, Universidad Carlos III de Madrid.

- Martínez Nicolás, M. (2011). De la brecha digital a la brecha cívica: Acceso a las tecnologías de la comunicación y participación ciudadana en la vida pública. Revista TELOS (Cuadernos de Comunicación e Innovación), no.86, 24-36
- Mayer-Schönberger, V; Cukier, K. (2013). Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think. John Murray Publishers.
- Michener, G. (2012). Parliamentary Power to the People: Analyzing Online and Offline Strategies in Latin America. Nueva York: Open Society Foundation. Consultado el 27 de enero de 2015. Disponible en: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/parliamentary-power-20120308.pdf>
- Mouriz, J. (2010). Humanizar la web social “Social Technographics”. Consultado el 13 de febrero de 2015. Disponible en: <https://mouriz.wordpress.com/2010/03/24/humanizar-la-web-social-%E2%80%9Csocial-technographics%E2%80%9D/>
- NATH, J. (2011) “Reimagining government in the digital age”. National Civic Review, 2011, vol. 100, no. 3, 19-23.
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información [ONSTI] (2013). Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/estudio-de-la-demanda-y-uso-de-gobierno-abierto-en-espa%C3%B1a-edici%C3%B3n-2013>
- Parlamento Vasco. Consultado el 10 de enero de 2015. Disponible en <http://www.adi.parlamentovasco.euskolebiltzarra.org/es/informacion/faq/>
- Ramírez-Alujas, A; Güemes, M. Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica. En: Cairo Carou, Heriberto; Cabezas González, Almudena; Mallo Gutiérrez, Tomás; Campo García, Esther del; Carpio Martín, José. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. Trama editorial; CEEIB, pp.369-384
- Red latinoamericana por la transparencia legislativa. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en <http://ciudadanointeligente.github.io/indice/>
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2014). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa. Consultado el 10 de febrero de 2015. Disponible: <http://www.transparencialegislativa.org/nosotros-2/>
- Reig, D. (2011). Identidad aumentada y madurez como internautas: somos auténticos en las redes sociales. Consultado el 13 de febrero de 2015. Disponible en: http://www.dreig.eu/caparazon/2011/07/22/identidad-aumentada-autenticidad/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+caparazon+%28caparazon%29

- Robles Morales, J.M. (2009). Ciudadanía digital: Una introducción a un nuevo concepto de ciudadano. Barcelona: UOC._
- Rodríguez, J. (2011). El Quinto Poder. Redes emergentes y empoderamiento. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.territoriocreativo.es/etc/2011/08/el-quinto-poder-redes-emergentes-y-empoderamiento.html>
- Rodríguez de las Heras, A. (1999). El libro Digital. En: II Setmana de Debat sobre l'ensenyament universitari de les Humanitats. Facultat d'Humanitats de la Universitat Pompeu Fabra i els Estudis d'Humanitats i Filologia de la UOC. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: http://www.uoc.edu/humfil/digithum/digithum2/catala/Art_Heras/
- Siena, D. de. (2011). Ciudades de Código Abierto. Creatividad y Sociedad, no.17.
- Votenaweb. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible <http://www.votenaweb.com.br/>
- Williamson, H.(2013) Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos. Unión Parlamentaria. Consultado el 14 de febrero de 2015. Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013ES.pdf>