

David Cabo y Raúl Magallón

Nuevos retos para las Administraciones Públicas

Datos, cultura cuantitativa y calidad democrática

New Challenges for the Public Administration

Data, Quantitative Culture and Democratic Progress

Resumen:

Mientras los agentes privados buscan exhaustivamente el valor económico en los datos, existen aún enormes posibilidades para aumentar la eficiencia y legitimidad de las Administraciones Públicas, mediante procesos cuantitativos rigurosos y transparentes y una mayor implicación de la ciudadanía.

Palabras clave: Open Data, Administración Pública, Transparencia, Eficiencia, Toma de decisiones

Abstract:

While private agents actively search for economic value in data, there still exists an enormous potential to increase the efficiency and legitimacy of public administrations through transparent and rigorous quantitative processes, and greater citizen involvement.

Keywords: Open Data, Public Administration, Transparency, Efficiency, Decision making

«What gets measured, gets managed»
Peter Drucker

El objetivo de este artículo es estudiar la integración de una nueva cultura cuantitativa en la Administración Pública a través de procedimientos de transparencia y participación ciudadana. Para ello se analiza la relación entre científicos sociales, sociedad civil, medios de comunicación, gestores de lo público y actores políticos, en un nuevo paradigma en el que los datos se convierten en una herramienta fundamental para diagnosticar y resolver problemas, pero también durante el proceso deliberativo y de toma de decisiones políticas.

Desde esta perspectiva, y frente a un modelo en el que los científicos sociales intervienen en el análisis a posteriori, resulta necesario que estos se integren en el proceso mismo de discusión política, pública y social. Si bien, y ante la necesidad de unas políticas públicas basadas en la evidencia, es imprescindible que su función quede redefinida.

Las acertadas predicciones del matemático Nate Silver en los resultados de las elecciones estadounidenses de 2012 son quizá el ejemplo más representativo de esta nueva cultura cuantitativa que incorpora al debate público el trabajo y la experiencia del

científico social. Luis Garicano (2012), al respecto, recuerda que «sus discusiones entraban en detalle en asuntos como la correlación entre los movimientos de los distintos Estados, la predictibilidad de la participación o la fiabilidad de diferentes tipos de encuesta». Este es solo uno de los ejemplos que nos permiten apuntar que el debate no solo puede y debe plantearse en términos morales (y de valores), sino también en términos de eficiencia y expectativas de resultados.

En este ejercicio constante de tensión en torno a la construcción de la opinión pública, Lippmann (1922, op, cit.) apuntó que «las opiniones públicas deben organizarse para la prensa, si se quiere que sean sólidas, y no ser organizadas por la prensa como ocurre actualmente».

Los datos como vía hacia la eficiencia en las decisiones políticas

No es nuestra intención centrarnos en cómo el *Big Data* afecta a las elecciones, como es el caso de Silver, sino en el funcionamiento de los gobiernos que resultan de ellas. Pensamos, con Lippmann (1922), que -de cara a obtener el mayor bienestar social- «el interés fundamental está en cómo se ejerce el poder. Lo que determina la calidad de la civilización es el uso que se hace de ese poder [...] no se puede controlar en la fuente», es decir, mediante la búsqueda o creación de un sistema electoral perfectamente representativo y equilibrado, sino que debe perseguirse cada día a través de mecanismos complementarios de regulación y control, de transparencia y rendición de cuentas; y también mediante una búsqueda de soluciones cuantificablemente mejores.

El aumento exponencial de la información (se estima que el volumen de datos mundial se dobla cada dos años[1]) se presenta así como una oportunidad para la eficacia y el ahorro. En sanidad encontramos ya casos en los que el uso de herramientas de *Big Data* ha conducido a mejoras importantes en la gestión de distintos servicios. En Reino Unido, por ejemplo, el gobierno ha apostado por la liberación de datos públicos como mecanismo catalizador de su economía e incentivo para atraer a investigadores en diversos campos. En diciembre de 2012, *The Economist*[2] se hacía eco de un análisis sobre el uso de medicamentos genéricos frente a los 'de marca' -más caros, y necesarios en algunos casos, pero no en la mayoría de ellos-. Los investigadores calculaban un ahorro de 200 millones de libras en el uso de medicinas anticolesterol, todo ello sin afectar a la calidad del tratamiento, ahorro que aumentaba a mil millones de libras si se llegaran a realizar ejercicios similares para otros tipos de medicamentos.

El objetivo del estudio no era acusar a los médicos de derrochar o malgastar dinero público intencionadamente, sino simplemente ayudarles a detectar y corregir comportamientos que se alejaban de un uso óptimo de los recursos. Como señalaba Bruce Keogh, responsable médico del NHS (National Health Service, Servicio Público de Salud del Reino Unido), «es bastante fácil pensar que estás haciendo lo mismo que los demás en la consulta. Hasta que no ves los datos no sabes si realmente lo estás haciendo o no». De forma similar, otros ejemplos de investigación con datos en el campo de la sanidad intentan evaluar la eficacia de los controles rutinarios en el domicilio del paciente, especialmente en el caso de patologías crónicas o de la correlación entre diferentes enfermedades.

No es este un caso aislado. El análisis de grandes cantidades de datos ha sido usado por las Administraciones Públicas en EEUU para, por ejemplo, reducir el abuso de recetas

de medicamentos controlados (Madrigal, 2013) a nivel nacional; o en el caso de Nueva York -pionero en el uso de estas técnicas- para detectar la venta de cigarrillos de contrabando, apartamentos alquilados ilegalmente o edificios potencialmente peligrosos para los bomberos. Como afirma Alex Howard (2012), «en Nueva York el análisis predictivo de datos salva vidas y ahorra dinero del contribuyente».

La situación de nuestro país difiere mucho de la de Reino Unido o EEUU, donde ya se empiezan a aplicar políticas basadas en la evidencia. No se trata solo de aplicar medidas de ahorro a posteriori, sino de evaluar también la eficacia de hipotéticas políticas públicas antes de su implantación, utilizando técnicas propias del método científico. Un estudio encargado por el gobierno británico (Haynes et al., 2012) lamenta el escaso uso hasta el momento en el sector público de las pruebas controladas aleatorias (*randomised control trials*), frente a las abundantes pruebas sobre su utilidad y eficacia en sectores tan diversos como la medicina y la publicidad. En este estudio se afirma tajantemente que «las pruebas controladas aleatorias son la mejor forma de verificar que una política pública es válida [y deben ser usadas] de forma mucho más generalizada [...] para aprender lo que funciona y lo que no, y para adaptar nuestras políticas de forma que mejoren de forma continua, tanto en términos de calidad como de efectividad» (Haynes et al., 2012). Especialmente en tiempos de crisis, cuando los recursos son escasos, es fundamental buscar una asignación óptima de los recursos, así como una mejora constante de las iniciativas y procesos existentes.

El estudio, además de ser una guía práctica para que organismos públicos apliquen criterios científicos de verificación en el diseño de sus políticas, muestra casos reales de experimentos realizados en Reino Unido. Algunos de ellos permitieron confirmar la eficacia de las medidas propuestas, como la utilidad de incluir el nombre del destinatario en los recordatorios vía SMS por tasas impagadas (30 por ciento más de respuestas) o el impacto de campañas de vacunación contra la gripe para empleados de residencias de ancianos (que redujo la mortalidad de los residentes en cinco de cada cien personas).

Otros, en cambio, ayudaron a descubrir la escasa efectividad de proyectos antes de su implantación. Es el caso de los estudios sobre un programa de ayuda personalizada a parados (con un coste de 1.400 libras por persona, pero que no conseguía las mejoras previstas y, por tanto, fue descartado) o sobre la conveniencia de relajar el requisito de firmar en la oficina de desempleo cada dos semanas (que se tradujo en un mayor tiempo buscando trabajo). Desgraciadamente, no tenemos constancia de iniciativas similares en Administraciones Públicas españolas.

Pero como destaca Alex Howard (2013), es difícil conseguir la eficiencia prometida por los procesos basados en datos cuando la calidad de estos se pone en duda. Por esta razón es fundamental, por un lado, mejorar la transparencia y trazabilidad del proceso; y por otro, una inversión en la mejora de los sistemas que gestionan la información, apostando por la creación de 'responsables de la información' (Chief Information Officers, CIO) en las Administraciones Públicas; una figura similar a la que existe en las grandes empresas privadas. La Administración debe ser consciente del gran valor de los datos que maneja: estos no son simplemente un producto residual de los procesos de gestión del día a día, sino que pueden y deben ser una herramienta para el análisis, la mejora y la evaluación de los servicios públicos.

En España todavía encontramos importantes deficiencias al evaluar la calidad de los datos de la Administración, a menudo en formatos que no permiten su reutilización o fragmentados entre las distintas Administraciones que gestionan un mismo servicio. Resulta muy complicado, por ejemplo, evaluar la eficiencia de la sanidad cuando los distintos sistemas informáticos autonómicos no están interconectados y los expedientes médicos no pueden ser compartidos.

La opinión pública no existe (sin una cultura cuantitativa)

El problema de basar una cultura de la opinión pública en las percepciones ha sido tratado suficientemente por distintos autores. Pierre Bourdieu (1973), en este sentido, discutirá tres postulados inicialmente aceptados:

- Toda encuesta de opinión supone que todo el mundo puede tener una opinión; o, en otras palabras, que la producción de una opinión está al alcance de todos.
- Se supone que todas las opiniones tienen el mismo peso.
- En el simple hecho de plantearle la misma pregunta a todo el mundo se halla implicada la hipótesis de que hay un consenso sobre los problemas, en otras palabras, que hay un acuerdo sobre las preguntas que vale la pena plantear.

Para refutarlo, Bourdieu se centra en los distintos sesgos que se reproducen constantemente a la hora de realizar encuestas de opinión. Entre otras razones, porque el efecto fundamental de la encuesta de opinión es «constituir la idea de que existe una opinión pública unánime y, así, legitimar una política y reforzar las relaciones de fuerza que la sostienen o la hacen posible» (Bourdieu, 1973).

Walter Lippmann, en esta línea, denunciará en 1922 la «intolerable e imposible ficción de que cada uno de nosotros debe adquirir una opinión competente sobre todos los asuntos públicos [...] el verdadero ambiente es, en su conjunto, demasiado vasto, demasiado complejo y demasiado fugaz para el conocimiento directo. No estamos equipados para tratar con tanta sutileza, tanta variedad, tantas permutaciones y combinaciones. Y aunque debemos actuar en ese medio, tenemos que reconstruirlo sobre un molde más sencillo antes de poder manejarlo. Los hombres necesitan mapas del mundo para poder recorrerlo».

En este sentido, autores como Llaneras y San Miguel (2012) afirmarán que «quizás el papel fundamental de las ciencias sea fijar las reglas para ese debate público: ayudar a distinguir los hechos objetivos de los que no lo son y, sobre todo, atribuir a cada argumento el valor que merece a tenor de la evidencia disponible».

La investigación deliberativa

Pierre Bourdieu (1973), en referencia a las encuestas de opinión -quizá el ejemplo más representativo del sentir de la opinión pública-, apuntó que «cuanto más trata una pregunta sobre problemas del saber, de conocimiento, mayor es la distancia entre las tasas de no-contestan de los más instruidos y las de los menos instruidos. A la inversa, cuando las preguntas tratan de problemas éticos las variaciones de los no-contestan por nivel de instrucción son pequeñas», dibujando, en cierta forma, la necesidad de incorporar los datos al análisis y discusión de las propuestas de interés público.

Desde la sociología contemporánea, las investigaciones deliberativas han ido poco a poco desarrollando esta necesidad. En España, la primera fue realizada en 2006 por el Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA), el CIS y el Ayuntamiento de Córdoba en torno a la Preocupación por el consumo de alcohol entre los jóvenes. Su objetivo principal, a través de cuestionarios, foros, entrevistas, etc., era «la obtención de información respecto a la opinión de la ciudadanía una vez satisfechos los requisitos de información y debate» (IESA y CIS, 2006).

La principal conclusión de la misma era que en la medida en que obtenemos una información sobre una problemática concreta (que se convierte en conocimiento), el grado de implicación -así como de actitud de diálogo- aumenta; de la misma forma que se moderan y se matizan las opiniones, se proponen alternativas y aumenta la percepción de eficacia en las campañas educativas.

Del mismo modo, se demostraba de qué forma la opinión pública se modifica en la medida en que aumenta la información contextualizada (tanto por razones de continuidad en el tiempo como por las problemáticas y distintas visiones que se debatían), pero también gracias a la posibilidad de deliberar con otras personas que compartían ese conocimiento mínimo sobre el tema. En esta línea, la democracia colaborativa distingue entre:

- Un debate de expertos, con la elaboración de sus correspondientes esbozos de problemáticas, consecuencias y soluciones iniciales.
- Un debate público de consecuencias, que aumente no solo el conocimiento de la ciudadanía sobre un tema, sino también su implicación.

En este proceso de mediación de la realidad compleja (Berger y Luckmann, 1968), la sociedad civil también adquiere un nuevo rol, mucho más activo, como interlocutor entre medios de comunicación, Administraciones y opinión pública, explicando, controlando y analizando colaborativamente temas con una profundidad muchas veces fuera de las rutinas periodísticas de los medios. Porque, como advertía Lippmann (1922), «la prensa es como el haz de una linterna, moviéndose de forma inquieta, aportando luz a un episodio tras otro». Pero no podemos gobernar desde esta visión fragmentada, compuesta de escándalos, episodios e incidentes aislados, sino que es necesaria la atención continua, constante y especializada de la sociedad civil sobre las Administraciones Públicas. «Es sólo cuando [la sociedad] trabaja bajo su propia luz estable que la prensa, al fijar su atención, es capaz de convertir una situación en suficientemente inteligible para la opinión pública».

Resulta necesario, por tanto, pedir a los medios de comunicación que tengan la iniciativa de acudir tanto a los expertos como a los datos originales y que adquieran la capacidad de verificar, analizar e interpretar estos con la distancia necesaria para facilitar el desarrollo de una opinión pública sólida, argumentada y razonada.

Sin embargo, el problema principal es que son necesarias nuevas herramientas didácticas (no entendidas desde una actitud paternalista, sino facilitadora) que permitan que la sociedad pueda entender las decisiones políticas a pequeña, mediana y gran escala; es decir, las decisiones locales, autonómicas, estatales, europeas... Como nos recuerda Garicano (2012), «sin entender modelos matemáticos sencillos, lo que estos pueden predecir y lo que no, los supuestos que requieren, la confianza que merecen, es prácticamente imposible participar activamente en campos aparentemente tan poco

matemáticos como la biología, la economía, las finanzas, la contabilidad, la sociología, la ciencia climática, la ciencia política, la medicina [...] o el *marketing*».

La necesidad de un debate político basado en la evidencia

«In God we trust. All others, bring data»

W. Edwards Deming

(Lema de los ingenieros de la Misión Apolo de la NASA)

Autores como Llaneras y San Miguel (2012) señalan que «hay demanda para un debate político basado en la evidencia, muy distinto a la efervescencia, a menudo impostada y sin fundamento, de los comentaristas tradicionales». Esta demanda se produce porque en muchas ocasiones la falta de una narración basada en datos de las políticas realizadas desde y en el interior de las instituciones públicas impide entender la problemática o confiar en las soluciones propuestas. Samuel Bentolila (2013) pone como ejemplo en nuestro país la propuesta de reforma sanitaria de Madrid, apuntando que «es difícil para la mayoría de los ciudadanos tener una idea clara de cuáles serán los beneficios y los costes. La aversión al riesgo genera resistencia al cambio. ¿Se mantendrá la calidad de la sanidad y se rebajará su coste o, por el contrario -como afirman profesionales y sindicatos-, se reducirán los servicios y se generarán costes adicionales para la sociedad?».

¿Qué parte de las decisiones políticas y administrativas se toman con datos que las sustenten? Parece obvio que sin que esos datos puedan ser medibles, accesibles y debatibles resulta complicado el progreso de una sociedad que constantemente forma sus opiniones a partir de percepciones. En cambio, la existencia de políticas públicas de evaluación objetivas y transparentes, con indicadores de cumplimiento de objetivos cuantificables, permitiría que las decisiones políticas fueran más fácilmente defendibles por los gestores de lo público, permitiendo incluso su legitimación en un sistema de rendición de cuentas.

«Las posibilidades de acción aumentan proporcionalmente al aumento de confianza» (Luhmann, 1996), pero la confianza como actitud tiene que aprenderse y requiere de numerosos mecanismos auxiliares. El problema de la no transparencia, como ya nos enseñaron Allport y Postman (1947) al analizar la figura del rumor, es que la opacidad genera en el público dos hipótesis, ambas un obstáculo para el desarrollo de la confianza:

- Si los informes y los datos recopilados no se muestran es porque no existen, lo cual sería un claro ejemplo de incompetencia política.
- Si los informes y los datos recopilados no se muestran es porque no se pueden enseñar, porque como gestor de lo público te comprometen negativamente.

Nos parece fundamental destacar en este punto un estudio sobre transparencia y legitimidad (De Fine et al., 2011), notable en primer lugar desde el punto de vista formal por no basar sus conclusiones en correlaciones observadas en un entorno natural, sino por ir más allá y evaluar distintas condiciones manipuladas experimentalmente en un entorno controlado, pudiendo así establecer con mayor seguridad una serie de conclusiones importantes. El escenario es la toma de decisiones por parte de los responsables de un colegio (actores en el experimento) sobre una serie de temas que afectan a los alumnos (auténticos sujetos del estudio), como permitirles conservar su

teléfono móvil durante las clases, en silencio, frente a la obligación de entregárselo al profesor a la entrada. La transparencia era una de las variables independientes del experimento[3], yendo de una opacidad absoluta en un extremo a una transparencia completa del proceso en el otro (*streaming* vía web de las reuniones), pasando por un estado intermedio en los que el proceso es opaco pero se justifican las decisiones tomadas ('transparencia de las decisiones').

Tres fueron los resultados obtenidos por el estudio empírico. En primer lugar, que la transparencia tuvo un fuerte efecto positivo (hasta un 30 por ciento de variación) en la aceptación por parte de los alumnos de las decisiones y en su percepción de la legitimidad de los responsables. Segundo, que una completa y razonada transparencia de los motivos produce en algunos casos[4] resultados similares a los de una absoluta transparencia de proceso, con un coste más reducido. Y tercero, que incluso la observación de comportamientos no ideales en la toma de decisiones (regateos o falta de diálogo) era preferible a la opacidad. Sobre este último punto, y ante la preocupación en ciertos sectores de que una mayor transparencia dé lugar a una sucesión de noticias críticas que aumenten el desánimo en los ciudadanos, los autores afirman: «siempre y cuando las noticias no se refieran a comportamientos simplemente corruptos o manifiestamente inaceptables, incluso las malas noticias pueden ser mejores que la falta de ellas».

Hasta el día de hoy las decisiones adoptadas han estado determinadas por la forma de hacer democracia en el pasado, de espaldas a la ciudadanía. Pero si no se es transparente en el proceso, hay que serlo al menos en los motivos. Y con datos. Nuestros representantes políticos han utilizado hasta el momento -especialmente en el marco de crisis actual- el *frame* individual[5] por encima del colectivo para justificar las medidas tomadas. Esta forma de discurso, con un marcado carácter acusatorio -que no pedagógico- ha impedido llegar a soluciones de consenso.

En nuestro país este debate necesita abordarse al tratar las principales preocupaciones y necesidades de los españoles: sanidad, empleo y educación. Vemos por ejemplo cómo se plantea repetidamente la idea de la superior eficiencia de la sanidad de gestión privada, sin que los gestores de lo público hagan accesibles los informes que puedan demostrarlo o al menos permitan un debate razonado en torno a la cuestión. Lo mismo ocurre con la opinión publicada en torno a la calidad de los colegios o a las universidades privadas frente a sus equivalentes públicos. En el área educativa ni siquiera está permitido realizar *rankings* de calidad, por entenderse estos como una forma de discriminar a los peores colegios y no como un mecanismo de prevención y a sobre desigualdades o por el que dirigir los limitados recursos públicos a aquellos más necesitados.

La transparencia no es suficiente

Pero si algo hemos aprendido de experiencias en otros países es que la transparencia por sí sola no es suficiente para mejorar la calidad democrática de una sociedad: los datos son importantes, pero lo es aún más el análisis para poder tener un debate sereno, no sesgado y argumentado sobre los objetivos que pretendemos alcanzar cuando se apuesta por una política pública determinada. Por esta razón, y como hemos señalado anteriormente, cada vez resulta más imprescindible enseñar las habilidades y herramientas para entender los datos y, aunque a veces se olviden, sus limitaciones.

Porque si bien «los hombres están dispuestos a admitir que hay dos posiciones encontradas en una “cuestión”, no creen que las haya para lo que consideran como un “hecho”. Y nunca lo creen verdaderamente hasta que después de una amplia educación crítica son plenamente conscientes de hasta qué punto es subjetiva y está filtrada por otros la aprehensión de sus datos sociales» (Lippmann, 1922). De la misma forma que hablamos de tecnologías de doble uso e igual que sabemos que el desarrollo tecnológico no es neutro, sino que incorpora unos valores morales y políticos, también debemos ser conscientes de los peligros de un análisis sesgado, realizado sin un código deontológico que lo sustente; y debemos desconfiar de aquellos datos no desagregados y cuyo proceso de recogida y elaboración no sea transparente, como también de aquellos que no se utilicen abiertamente por terceros, pues no existe mejor validación que el ‘test de la realidad’, ni mejor forma de mejorar su calidad que permitiendo su uso; y debemos por último preguntarnos por aquellos datos que no se recogen.

Es esta una labor didáctica que deberían asumir los organismos públicos. Y a veces es así. El Parlamento de Brasil, por ejemplo, realiza un importante esfuerzo para explicar los presupuestos públicos a través de su página web[6], ofreciendo una serie de guías introductorias a la estructura de estos, herramientas para seguir la evolución del gasto o -yendo más allá de los recursos ‘tradicionales’- una radionovela[7] pensada para que personas de bajo nivel educativo comprendan los conceptos fundamentales del proceso presupuestario. Pero el esfuerzo pedagógico se extiende también a los más pequeños, a través del Plenarinho[8], una web oficial de la Cámara de Diputados que explica mediante vídeos y animaciones mecanismos democráticos básicos como la elaboración de leyes o la formación de la mesa del Congreso.

Pero estos son de momento casos aislados y Tom Steinberg, fundador y director de mySociety[9], lamenta la escasa habilidad de las Administraciones Públicas en este aspecto (Steinberg, 2012): “Me resulta difícil culpar al público de la falta general de conocimiento sobre las concesiones y equilibrios[10] necesarios para el funcionamiento de un gobierno. No es porque los grandes presupuestos sean complicados (aunque lo son), sino porque la mayoría de los gobiernos pierden cientos de miles de oportunidades al día para explicar la naturaleza de sus decisiones”[11].

Open Data para una mayor calidad democrática: algunos ejemplos

Steinberg señala que «vivimos en una época de desilusión política, donde los ciudadanos se preguntan si el gobierno realmente puede arreglar algo, y ya no digamos todo. Si alguna vez hubo un momento para empezar a explicar una y otra vez a los ciudadanos que gobernar es un proceso de concesiones incesantes es ahora, en los momentos difíciles».

Cada vez son más frecuentes los ejemplos de movimientos y plataformas ciudadanas que construyen aplicaciones y herramientas que, sirviéndose de datos públicos, intentan aumentar el bienestar de la comunidad en la que se integran, así como la transparencia de sus Administraciones. La asociación británica mySociety es pionera en el desarrollo de lo que se ha venido a llamar “tecnología cívica”, soluciones que ayudan a incrementar la participación ciudadana, la calidad y cantidad de las comunicaciones entre ciudadanos y Administraciones[12], así como la satisfacción en el uso de los servicios públicos. Destacan aquí proyectos como FixMyStreet[13], TheyWorkForYou[14], WhatDoTheyKnow[15] o FixMyTransport[16]. En este sentido,

su director Tom Steinberg subraya que podría haber una mayor comprensión entre ciudadanos y gobiernos si los servicios públicos estuvieran directa y estrechamente vinculados a las explicaciones de por qué ciertas decisiones han sido tomadas.

Uno de los efectos que ya ha tenido la liberación de datos es un aumento del conocimiento y la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos, gracias a la creación por parte de la sociedad civil de aplicaciones y webs que utilizan información pública para explicar el funcionamiento de las instituciones. Estas aplicaciones empiezan a cubrir la mencionada función del Estado de explicar sus acciones a los ciudadanos, a la vez que añaden nuevas utilidades y hacen más accesibles servicios públicos existentes, todo sin coste adicional para la Administración.

Conclusiones

Cuando llega el momento en el que tenemos derecho a participar como una forma de influir en políticas públicas siempre surgen las mismas preguntas: ¿Podemos participar todos? ¿Queremos? ¿Tenemos el conocimiento para hacerlo?

Parece utópico imaginar por el momento un mundo en el que una sociedad cada vez más compleja y especializada sea entendible en todos sus detalles por cada uno de los ciudadanos, donde entendamos y participemos en cada una de las decisiones. «Pero podemos, de manera constante, aumentar nuestro control real sobre estos actos insistiendo en que todos ellos sean registrados claramente, y sus resultados medidos objetivamente» (Lippmann, 1922).

Resulta por tanto lógico pensar que no podemos exigir a la gente que participe, pero sí facilitar su aprendizaje y participación cotidiana. Como afirma Tim O'Reilly en este sentido, «*don't make people find data. Make data find the people*». Muchas personas pueden ejercer de agentes de control de las decisiones públicas, aunque no sean todavía conscientes de ello. Los datos publicados proactivamente permiten, como hemos visto, el desarrollo de iniciativas más o menos espontáneas que repercuten en una mayor participación, a la vez que cumplen la función didáctica de ayudar a entender las decisiones tomadas por las Administraciones Públicas.

Para conseguir que estos beneficios sean reales, es necesario que se solidifique la práctica de acompañar las decisiones públicas con datos que las justifiquen. Y es necesario también un cambio de enfoque, que creemos erróneo en nuestro país, donde el énfasis en el coste individual de la sanidad o la educación a menudo no permite ver el importante coste colectivo, ni sirve como herramienta de concienciación para la responsabilidad individual. Sería asimismo deseable, como sugiere Steinberg, que la información de por qué se ha tomado una decisión (como por ejemplo, reducir el número de días de recogida) sea inmediatamente accesible en el momento de pagar el recibo de la basura. O, del mismo modo, explicar al pagar nuestros impuestos el destino de estos y de qué forma van a revertir en nuestro beneficio individual y colectivo.

En el discurso oficial sobre la crisis económica, esta ha sido interpretada principalmente en términos políticos y económicos, pero quizá resulte necesario incidir en torno a lo que es público, no ya solo entendido como relacionado con el Estado o por oposición a lo privado, sino como el espacio común que integre al ciudadano en el proceso mismo de deliberación de las decisiones políticas.

Ya en 1922 Lippmann nos advertía sobre la creencia de que todos los conocimientos necesarios para la toma de decisiones surgen instintivamente, teoría que nos expone al autoengaño y a los peligros de la persuasión externa: “Se ha demostrado que no podemos confiar en la intuición, la conciencia, o los accidentes de la opinión informal si vamos a tratar con un mundo que se encuentra más allá de nuestro alcance”. Casi cien años después, no creemos que nuestra intuición haya progresado, mientras que nuestra capacidad técnica, nuestra competencia comunicativa y nuestros conocimientos científicos avanzan de forma imparable. La cultura cuantitativa se perfila así como una herramienta cada vez más necesaria para alcanzar colectivamente soluciones óptimas a problemas cualitativos.

Bibliografía

Allport, G. W. y Postman, L. (1947). *The psychology of rumor*. New York: Henry Holt.

Bateson, G. (1972). A theory of play and fantasy. En *Steps to an Ecology of Mind: Collected Essays in Anthropology, Psychiatry, Evolution and Epistemology*. New York: Balantine Books.

Bentolila, S. (2013, 15 de enero). Reformas sí, pero no así. *Nada es Gratis* [blog en línea]. Disponible en: <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=27730> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

Berger, P. L. y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bourdieu, P. (1973, enero). L'opinion publique n'existe pas. *Les temps modernes*, No. 318, 1292-1309.

CIS-IESA (2006). *Encuesta deliberativa: ocio juvenil nocturno*. Estudio No. 2.668. Septiembre-Noviembre 2006 [en línea]. Disponible en: <http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/ComunicadosPrensa/2007/2007.04.19.presentacion.rueda.deliberativa.pdf> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

De Fine, J. et al. (2011). *Does transparency generate legitimacy? An experimental study of procedure acceptance of open- and closed-door decision-making* [en línea]. The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg. Disponible en: http://www.sahlgrenska.gu.se/digitalAssets/1357/1357850_2011_8_licht_naurin_esaiason_gilljam.pdf [Consulta: 2013, 27 de febrero].

Garicano, L. (2012, 13 de noviembre). Son las matemáticas, estúpido. *El País* [en línea]. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2012/11/12/opinion/1352747017_116039.html [Consulta: 2013, 27 de febrero].

Haynes, L. et al. (2012). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials* [en línea]. Gobierno británico: Behavioural Insights Team. Disponible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf [Consulta: 2013, 27 de febrero].

Howard, A. (2012). Predictive data analytics is saving lives and taxpayer dollars in New York City. *O'Reilly Radar* [en línea]. Disponible en: <http://strata.oreilly.com/2012/06/predictive-data-analytics-big-data-nyc.html> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

- (2013, 10 de enero). Want to analyze performance data for accountability? Focus on quality first. *O'Reilly Radar* [en línea]. Disponible en:

<http://radar.oreilly.com/2013/01/data-journalism-analysis-accountability.html>
[Consulta: 2013, 27 de febrero].

Lippmann, W. (1922). *La opinión pública*. Buenos Aires: Compañía General Fabril Editora.

Llaneras, F. y San Miguel, J. (2012, 23 de diciembre). Un debate político basado en la evidencia. *El Mundo*.

Luhmann, N. (1996). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.

Madrigal, A. C. (2013, 21 de febrero). How Big Data Can Catch Oxycontin Abusers and Bad Docs. *The Atlantic* [en línea]. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2013/02/how-big-data-can-catch-oxycontin-abusers-and-bad-docs/273398/> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

Steinberg, T. (2012, 21 de junio). Stop treating people like idiots: start connecting public service users to the tough decisions that shape them. *mySociety* [blog en línea]. Disponible en: <http://www.mysociety.org/2012/06/21/stop-treating-people-like-idiots-start-connecting-public-service-users-to-the-tough-decisions-that-shape-them/> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

Notas

[1] Informe EMC. *2011 Digital Universe Study: Extracting Value from Chaos* [en línea]. Disponible en: <http://www.emc.com/leadership/programs/digital-universe.htm> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

[2] How scrutiny of freely available data might save the NHS money. *The Economist* [en línea]. Disponible en: <http://www.economist.com/news/britain/21567980-how-scrutiny-freely-available-data-might-save-nhs-money-beggar-thy-neighbour> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

[3] La segunda variable independiente es la calidad de las interacciones de los actores que representan a los responsables del colegio en el escenario de 'total transparencia de proceso': en un caso los actores colaboran para llegar a la mejor decisión posible, mientras que en el otro 'regatean' y compiten entre sí. El objetivo es medir la reacción de los alumnos, sujetos del experimento, cuando tienen acceso a los detalles del proceso de toma de decisiones y descubren que está lejos de ser ideal.

[4] Según los resultados del estudio, si los comportamientos observados en el escenario de 'transparencia de proceso' son positivos y se acercan a un 'ideal democrático' de colaboración y diálogo, la transparencia del proceso aporta un extra de aceptación y legitimidad a la 'mera transparencia de motivos'.

[5] Fue el antropólogo Gregory Bateson quien, refiriéndose al proceso de recepción de los mensajes, había acuñado el concepto de *frame* en 1955 para definir el contexto o marco de interpretación por el que la gente se detiene en unos aspectos de la realidad y desestima otros.

[6] Web del Parlamento brasileño, sección *Entenda o Orçamento* (Entienda el presupuesto). Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/entenda> [Consulta: 2013, 27 de febrero]. No resulta sorprendente ver, en un país pionero a la hora de introducir mecanismos de participación en la elaboración de presupuestos, que el subtítulo de una de las guías diga: *Orçamento Brasil. Funciona melhor com você junto* (El presupuesto funciona mejor contigo).

[7] Radionovela *Na Ponta do Lápis* en diez capítulos sobre la elaboración de los presupuestos públicos. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/NA-PONTA-DO-LAPIS/355230-NA-PONTA-DO-LAPIS-BLOCO-1.html> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

[8] Plenarinho. *O jeito criança de ser cidadão* [en línea]. Disponible en: <http://www.plenarinho.gov.br/camara/orcamento> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

[9] Véase: <http://www.mysociety.org>

[10] Nota de los autores: *compromises*, en el inglés original. Hemos optado por 'concesiones y equilibrios' para resaltar el hecho de que es necesario asignar unos recursos finitos que no pueden satisfacer todas las demandas existentes.

[11] Nota de los autores: *compromises*, en el inglés original.

[12] El ya clásico ejemplo de 'wikiperiodismo' de *The Guardian* en colaboración con los lectores, con el objetivo de comprobar los gastos de los diputados británicos representa muy bien el interés y la implicación creciente de una ciudadanía informada. Disponible en: <http://www.guardian.co.uk/politics/2009/dec/16/mps-expenses-what-we-learned> [Consulta: 2013, 27 de febrero].

[13] Véase: <http://fixmystreet.com>

[14] Véase: <http://www.theyworkforyou.com/>

[15] Véase: <http://whatdotheyknow.com>

[16] Véase: <http://fixmytransport.com>. En España, de forma similar, la Fundación Ciudadana Civio (véase: <http://www.civio.es/>) ha demostrado, a través de diferentes proyectos (Tu derecho a Saber [véase: <http://www.tuderechoasaber.es/>] -en colaboración con Access Info Europe [véase: <http://www.access-info.org/es/>]-, ¿Dónde van mis Impuestos? [véase: <http://www.dondevanmisimpuestos.es/#year=2013&focus=TOTAL&view=uk-bubble-chart>], El Indultómetro [véase: <http://www.elindultometro.es/index.html>] o España en Llamas [véase: <http://www.espanaenllamas.es/>]), el interés de la ciudadanía por saber cómo funciona la Administración, así como su deseo de una mayor implicación en las decisiones que afectan a su vida cotidiana.