

Gobierno Abierto

Contexto mundial
y el camino a seguir

ASPECTOS CLAVES

2016

El trabajo de la OCDE en gobierno abierto

La OCDE ha estado al frente del análisis basado en datos de las reformas de gobierno abierto en países miembros y no miembros. El Proyecto de Gobierno Abierto de la OCDE aporta a los países una serie de análisis y ayuda práctica la cual incluye:

- Estudios de Gobierno Abierto
- Seminarios de capacitación para funcionarios públicos y para la sociedad civil
- Redes regionales para intercambiar desafíos comunes y buenas prácticas

En qué consisten los estudios de Gobierno Abierto de la OCDE

Los Estudios de Gobierno Abierto de la OCDE ayudan a los países en sus esfuerzos por crear gobiernos más transparentes, responsables y participativos que puedan restaurar la confianza de los ciudadanos y que promuevan un crecimiento inclusivo. Ofrecen análisis en profundidad de las políticas públicas y de las iniciativas de gobierno abierto que, junto con las recomendaciones prácticas, ayudan a integrar aún más los principios y las prácticas de gobierno abierto en los ciclos de políticas públicas y a evaluar su impacto.

Cuál es el objetivo de estos Aspectos Claves

Este documento presenta hechos claves, resultados y recomendaciones del Reporte **Gobierno Abierto: contexto mundial y el camino a seguir**. El reporte se basa en las respuestas de más de 50 países a la Encuesta de la OCDE del 2015 sobre la Coordinación de Gobierno Abierto y la Participación Ciudadana en el Ciclo de Políticas Públicas, así como en los resultados de los Estudios de Gobierno Abierto elaborados por la OCDE. Todos los países de la OCDE participaron en la encuesta, así como, trece países de América Latina (incluidos los dos países miembros de la OCDE, Chile y México), e Indonesia, Jordania, Lituania, Marruecos, Filipinas, Rumania y Túnez. La diversidad mundial de los países participantes ha permitido a los autores del Reporte extraer conclusiones sobre las diferencias regionales y ofrecer evidencia sólida para el análisis de las reformas de gobierno abierto. La Encuesta de la OCDE es una respuesta directa a la solicitud que hicieron los países miembros y no miembros de la Organización que participaron en el Foro de Gobierno Abierto de la OCDE que se celebró en París el 30 de septiembre del 2014 de recolectar mejores datos sobre el diseño y la implementación de una única estrategia e iniciativas de gobierno abierto.

El Reporte **Gobierno Abierto: contexto mundial y el camino a seguir** incluye los siguientes capítulos:

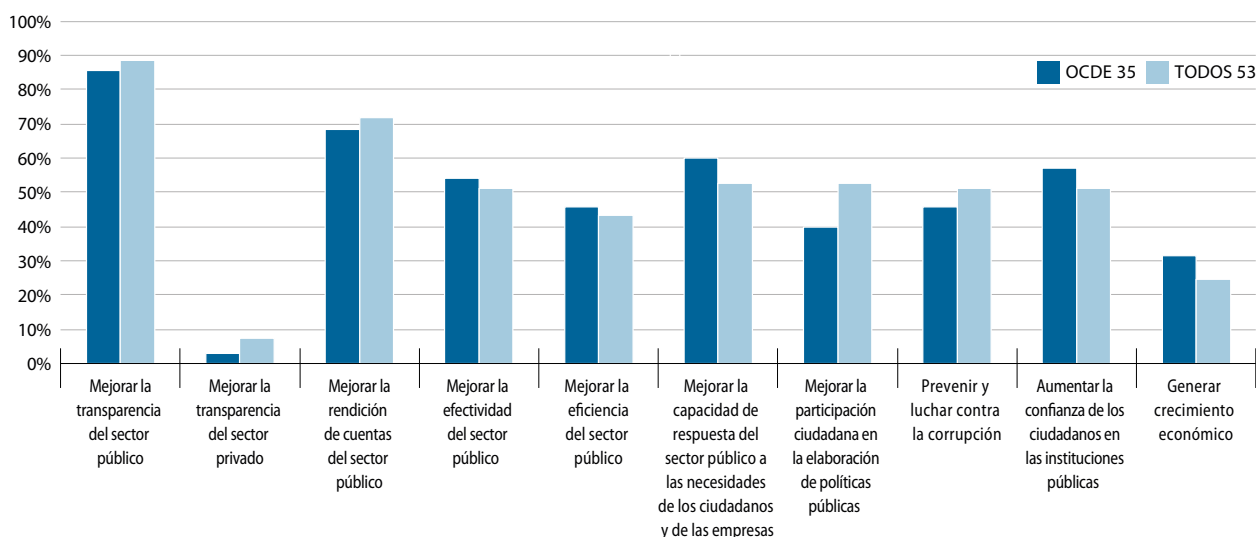
1. Desarrollar una estrategia única e integral de gobierno abierto
2. Crear un entorno propicio para una estrategia de gobierno abierto
3. Monitoreo y evaluación de las políticas públicas y prácticas de gobierno abierto
4. El papel de los ciudadanos y de la sociedad civil en las reformas de gobierno abierto
5. Participación ciudadana: hacerlo bien
6. Gobierno abierto: el camino a seguir

Desarrollar una estrategia única e integral de gobierno abierto

DEL VALOR INTRÍNSECO AL VALOR INSTRUMENTAL DE UN GOBIERNO ABIERTO

Los países reconocen cada vez más el papel de las reformas de gobierno abierto como catalizadores para la gobernanza pública, la democracia y el crecimiento inclusivo. El Reporte de la OCDE pone de manifiesto cómo los principios de gobierno abierto están cambiando las relaciones entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, haciéndolas más dinámicas, mutuamente beneficiosas y basadas en confianza recíproca. Además desvela que las iniciativas de gobierno abierto son una herramienta para lograr objetivos de política pública más amplios en lugar de ser un fin en sí mismas.

Objetivos de las estrategias de gobierno abierto de los países



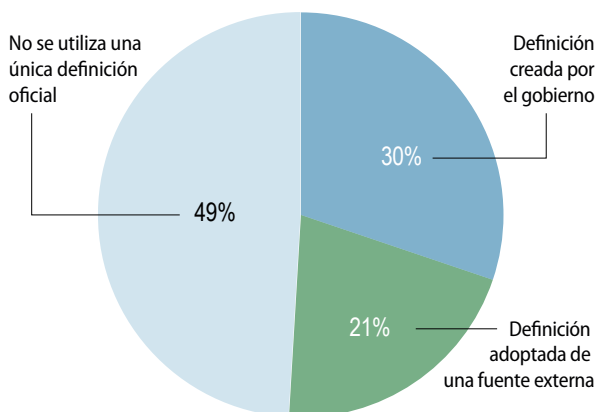
CREAR UNA DEFINICIÓN ÚNICA DE GOBIERNO ABIERTO QUE INCORPORE EL CONTEXTO DE CADA PAÍS

Con los años, la evidencia sugiere que un gobierno es abierto cuando sigue los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación. De ahí, que la OCDE define gobierno abierto como “una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo”.

El Reporte desvela que el 51% de todos los países encuestados tienen una definición única para gobierno abierto. De esos países, el 30% ha creado su propia definición.

Definición de gobierno abierto: Gobierno abierto puede significar cosas diferentes para los distintos actores implicados y los distintos responsables de políticas públicas, y lo que implica está influenciado por factores políticos, sociales y culturales. Por ende, la definición de gobierno abierto puede variar y refleja las prioridades de los países. Para implementar correctamente las iniciativas de gobierno abierto es importante tener una definición única que sea plenamente reconocida y aceptada por todo el sector público, además de ser comunicada y asentada por todos los actores implicados.

Disponibilidad de una definición única



ESTRATEGIA DE GOBIERNO ABIERTO: OPTIMIZAR INICIATIVAS DISPERSAS PARA LOGRAR MEJORES RESULTADOS

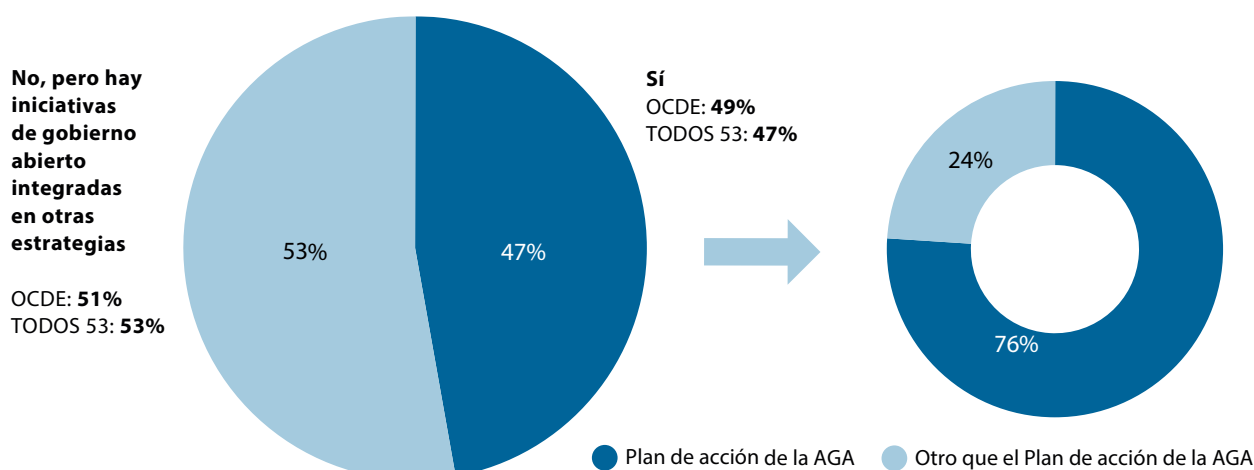
Las iniciativas de gobierno abierto no deberían existir aisladas. De hecho, gobierno abierto es un área fundamental para lograr una serie de resultados distintos de política pública en varias áreas. Las reformas de gobierno abierto deberían, por lo tanto, diseñarse como un enfoque de gobierno plenamente integrado para garantizar el mayor impacto posible y se debe reconocer su naturaleza multidimensional y transversal.

A partir de una única definición de gobierno abierto construida a la medida de cada país, los países podrían alinear la multitud de iniciativas dispersas para desarrollar una estrategia de gobierno abierto integral. Una estrategia nacional de gobierno abierto, a medio o largo plazo, completa e integral, es una herramienta potente que ofrece una dirección clara a todo el Gobierno, a todos los niveles, y a su administración pública en general. También, resulta fundamental para cuantificar el desempeño de las acciones y de las iniciativas de gobierno abierto.

El Reporte pone de manifiesto que en el 47% de los países existe una estrategia de gobierno abierto nacional única. Sin embargo, el 76% de los países que declararon tenerla, se refieren en realidad a los Planes de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Aunque esos planes son una herramienta fundamental para la implementación de varias iniciativas inconexas, solo una única estrategia nacional global puede garantizar que los beneficios de los principios y las prácticas de gobierno abierto se optimicen, se coordinen y se vinculen a objetivos generales en todas las áreas relevantes.

Las reformas de gobierno abierto deberían diseñarse bajo una **estrategia nacional de gobierno abierto** única e **integral** para garantizar una mejor coordinación y el mayor impacto posible. De hecho, la estrategia de gobierno abierto no debería verse aislada ya que es fundamental para lograr distintos resultados de política pública en ámbitos como la integridad del sector público y la lucha contra la corrupción, la gobernanza digital, la prestación de servicios públicos, la contratación pública, etc. La estrategia nacional de gobierno abierto debería basarse en principios de política pública, pretender alcanzar resultados a largo plazo, identificar productos a medio plazo e incluir iniciativas concretas a corto plazo para alcanzarlos, tal y como muestra el marco de trabajo de la OCDE para una estrategia de gobierno abierto.

Disponibilidad de una estrategia de gobierno abierto

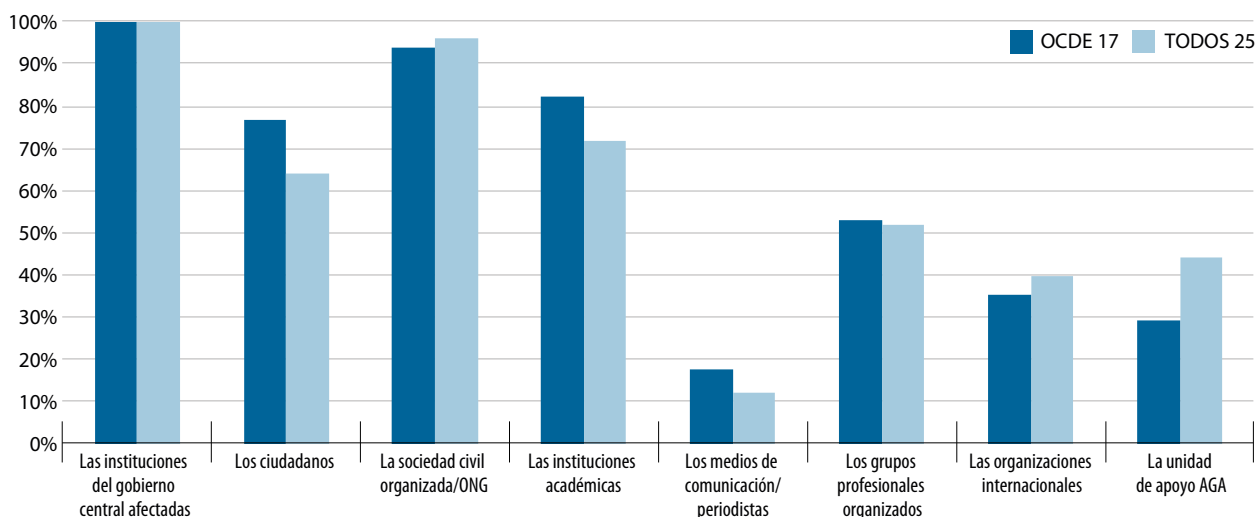


Casi todos los países encuestados (el 96%) que han desarrollado una estrategia de gobierno abierto lo han hecho utilizando un enfoque inclusivo y participativo. El alto nivel de participación de la sociedad civil organizada y de distintas ONG ayuda a garantizar que la estrategia mejore la situación de los ciudadanos y que se oriente hacia las preocupaciones expresadas por ellos. Solamente dos países indican haber incluido a los gobiernos locales en el desarrollo de una estrategia de gobierno abierto. Para alcanzar todo su potencial, una estrategia de gobierno abierto **necesita un proceso inclusivo** y necesita tener el compromiso y aceptación de los principales actores, tanto dentro como fuera del Gobierno. Para garantizar tal apoyo, es importante que todos los actores implicados, en especial los ciudadanos y las ONG, participen en el desarrollo de la estrategia nacional de gobierno abierto.

Marco de trabajo para una estrategia de gobierno abierto



Actores implicados en el desarrollo de una estrategia de gobierno abierto



Crear un entorno propicio para una estrategia de gobierno abierto



Una estrategia de gobierno abierto solamente será efectiva si cuenta con el apoyo de un entorno favorable apropiado. Su éxito dependerá de un marco legal y normativo que establezca las reglas, marque los límites y proporcione los derechos y las obligaciones tanto para los Gobiernos como para los actores implicados. Dado que una estrategia de este tipo atraviesa áreas de política pública distintas, aunque interrelacionadas, el rol activo del Centro de Gobierno también se requiere para garantizar liderazgo y ofrecer una coordinación efectiva. Por último, la implementación correcta de las estrategias y las iniciativas de gobierno abierto depende de los recursos financieros y humanos adecuados, junto con una utilización estratégica de las herramientas de gobierno digital y de innovación del sector público.

UN MARCO JURÍDICO ROBUSTO PARA LAS REFORMAS DE GOBIERNO ABIERTO

Disponer de un marco jurídico robusto para una estrategia de gobierno abierto y las distintas iniciativas aporta los cimientos necesarios en los que esas reformas están profundamente arraigadas. También ofrece seguridad jurídica para que los Gobiernos y los ciudadanos trabajen juntos e inicien las políticas públicas necesarias. Un marco jurídico robusto dota a los ciudadanos de los mecanismos y de la protección que necesitan para dar voz a sus opiniones y aportar sugerencias sin miedo a la opresión.

Las reformas de gobierno abierto pueden arraigarse, entre otros, en:

- Constituciones nacionales
- Ley de acceso a la información
- Normas no vinculantes (reglamentos, directivas, circulares, etc.)
- Ley de participación ciudadana
- Ley sobre archivos nacionales
- Ley de transparencia

Un número importante de **Constituciones nacionales** contienen disposiciones en materia de principios relacionados con gobierno abierto que destacan la larga tradición que tienen en la mayoría de países, independientemente del emergente movimiento mundial de gobierno abierto.

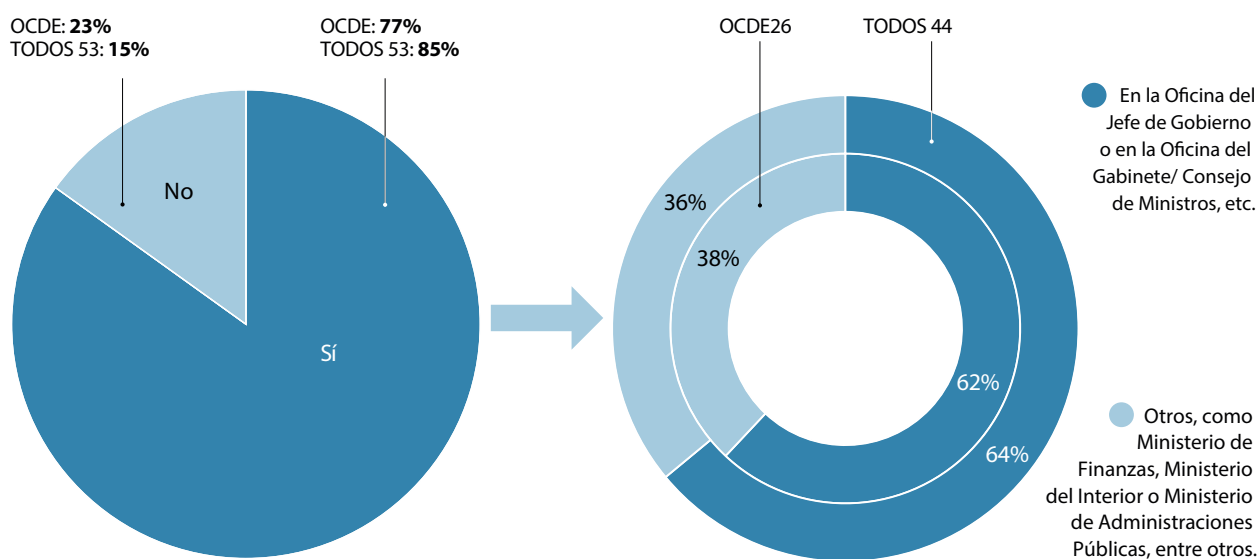
La ley de **acceso a la información** es la columna vertebral de las reformas de gobierno abierto. El derecho a acceder a información del sector público es la piedra angular de un gobierno abierto e inclusivo y un elemento fundamental para reducir la corrupción así como para aumentar la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos.

COORDINACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ABIERTO POR PARTE DEL CENTRO DE GOBIERNO

La estrategia de gobierno abierto y sus iniciativas están en el corazón del logro de varios resultados de política pública y es, además, un eje transversal de distintas, pero interrelacionadas áreas. La coordinación y la implementación efectivas de las políticas públicas requieren el apoyo interinstitucional tanto horizontal como vertical para desarrollar capacidad suficiente que permita la implementación de estrategias de gobierno abierto en iniciativas transversales. Para garantizar la correcta implementación, la estrategia de gobierno abierto tiene que permanecer vinculada con las actividades de lo que la OCDE denomina el Centro de Gobierno (CdG).

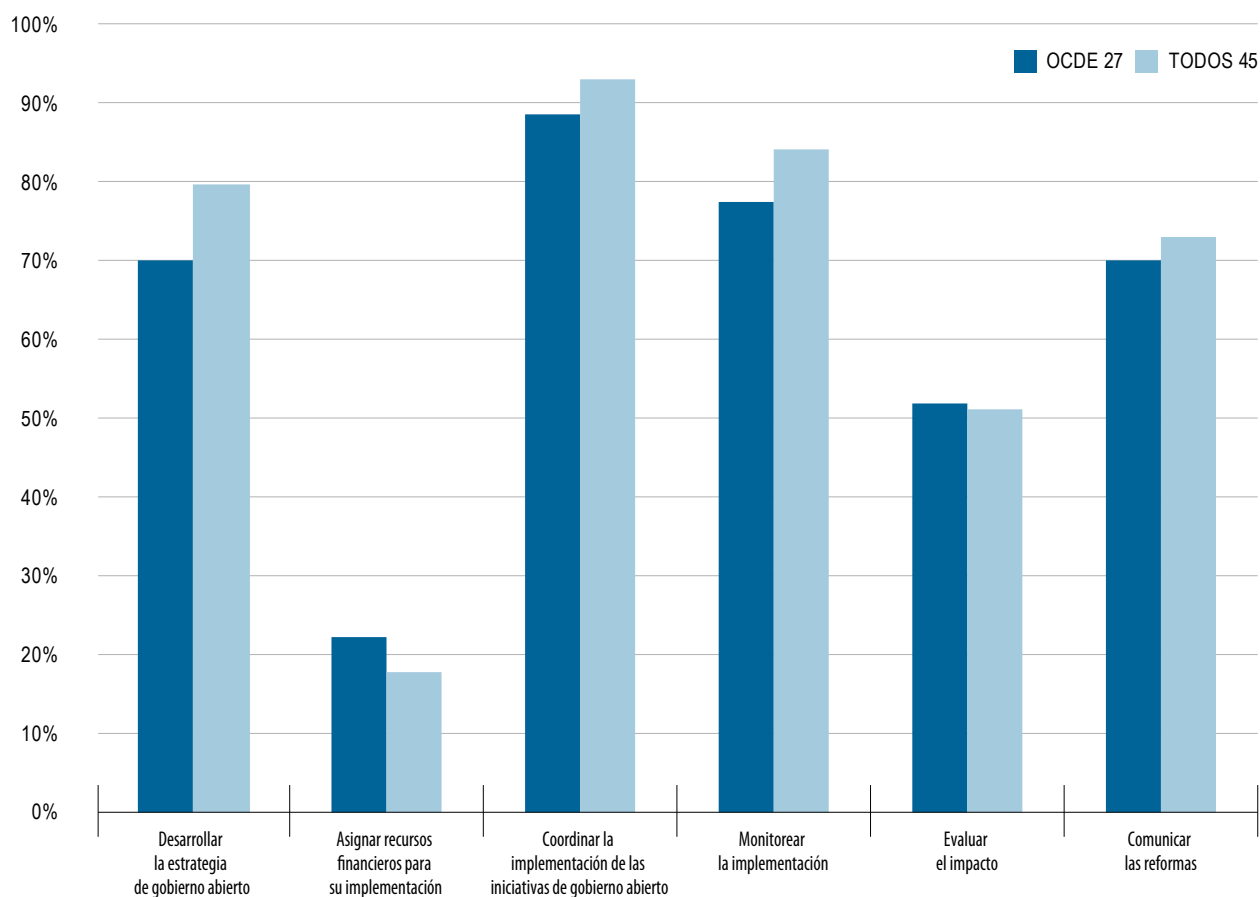
Los resultados del Reporte revelan que la gran mayoría de países (el 85%) cuentan con una oficina para la coordinación horizontal de las iniciativas de gobierno abierto. Aunque esta oficina es indispensable para garantizar una coordinación eficaz, su margen de maniobra dependerá mucho de dónde se encuentre. La experiencia en los países de la OCDE demuestra que las instituciones del CdG se han identificado como las instituciones líderes encargadas de la coordinación de la estrategia de Gobierno Abierto. La ubicación de esa oficina en el CdG le concede mayor influencia política y orientación estratégica, la proximidad al Centro de Gobierno puede resultar muy beneficiosa sobre todo, a la hora de vincular las reformas de gobierno abierto con objetivos de política pública más estratégicos.

Existencia de una oficina específica responsable de la coordinación horizontal de las iniciativas de Gobierno Abierto



Las oficinas encargadas de coordinar la estrategia y las iniciativas de gobierno abierto por lo general tienen distintas funciones, que van desde el desarrollo de la estrategia de gobierno abierto hasta la evaluación de su impacto. La gran mayoría de esas oficinas (el 80%) son las responsables del desarrollo de una estrategia de gobierno abierto. En cambio, solo un quinto de las oficinas de todos los países participantes asignan recursos económicos para la implementación de la estrategia. Otro resultado que vale la pena destacar es la división existente entre el mandato para monitorear la implementación de la estrategia de gobierno abierto (84%) y el mandato para evaluar su impacto (52%).

Responsabilidades de la oficina de coordinación

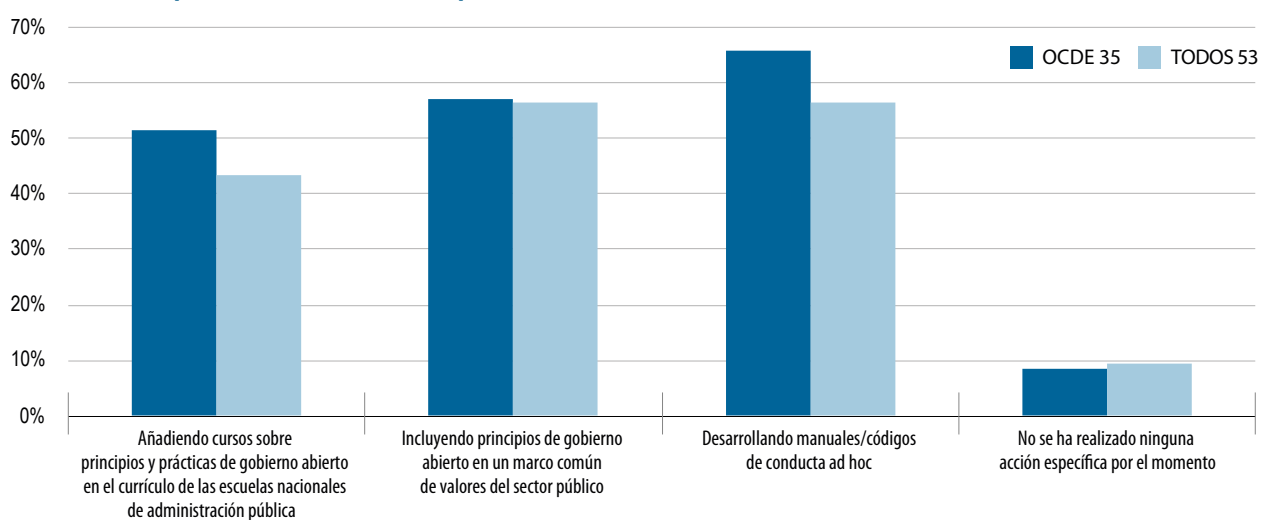


TRADUCIR LA ESTRATEGIA DE GOBIERNO ABIERTO EN REFORMAS VIABLES: LA IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

La evidencia muestra que los temas relacionados con los recursos humanos y la capacidad de los funcionarios públicos son citados como los tres mayores problemas a la hora de implementar las iniciativas de gobierno abierto. Por esa razón, es fundamental diseñar intervenciones que aumenten la concientización, la comprensión y la capacidad de los funcionarios públicos para que sean percibidos como inversiones fundamentales para el éxito de las iniciativas de gobierno abierto.

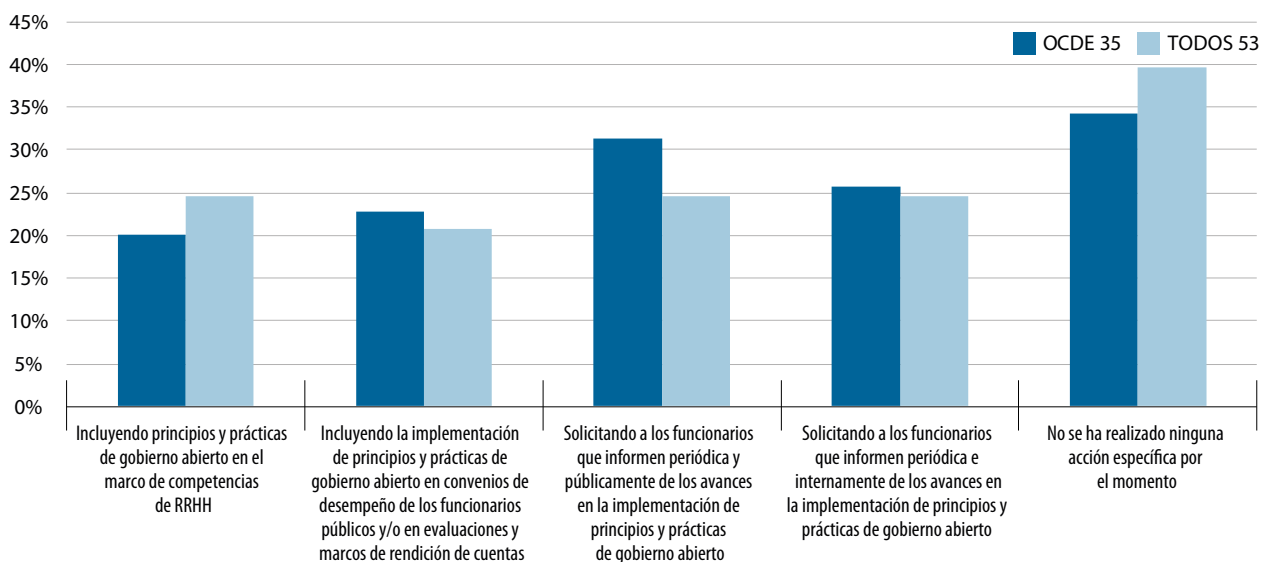
De hecho, varios países señalan la utilización de ciertos canales de información oficiales para informar a los servidores públicos de la existencia de iniciativas de gobierno abierto mediante, por ejemplo, circulares internas, seminarios de capacitación, publicaciones en boletines oficiales, o en línea.

Desarrollar la capacidad de los funcionarios públicos



Para pasar de la sensibilización pasiva a la generación de un cambio cultural, hay que identificar, discutir y fortalecer los principios y los valores de apertura en todas las ocasiones posibles. Eso significa incluirlos no solo en los documentos de visión y en las prioridades estratégicas de alto nivel del gobierno, sino también en las declaraciones de valores del sector público y en los marcos de competencias de los funcionarios públicos. La mayoría de países indican que incluyen los principios de gobierno abierto en los marcos de valores, aunque solo un cuarto de ellos incluye tales principios en los marcos de competencias, en los acuerdos de desempeño y/o en los marcos de rendición de cuentas.

Promover la implementación de las iniciativas de gobierno abierto mediante la gestión de los recursos humanos

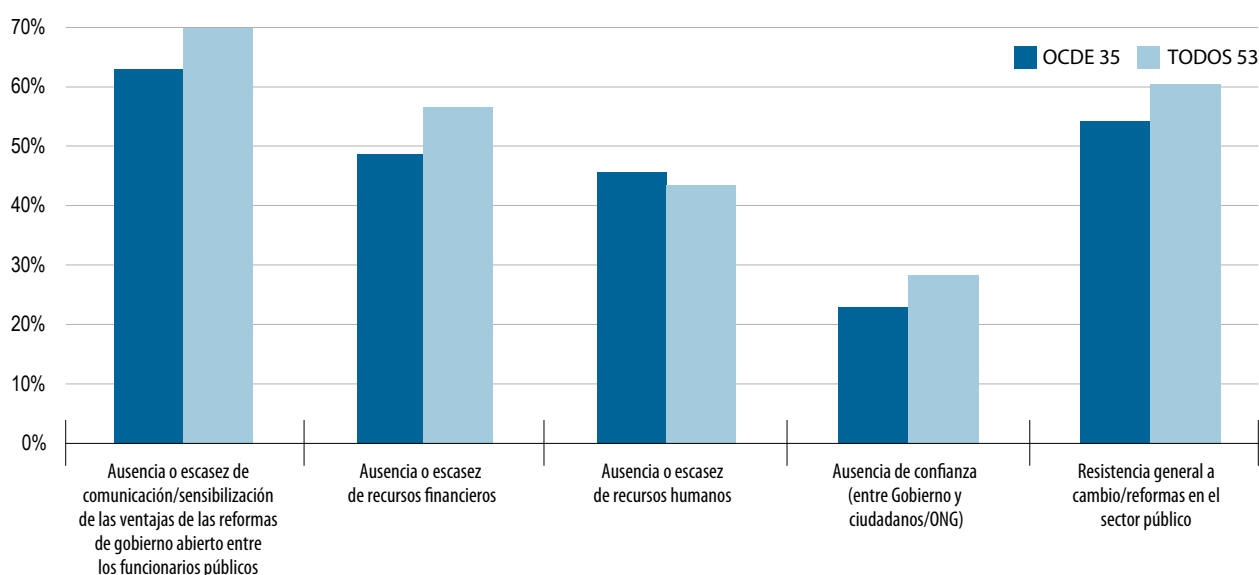


Este tipo de resultados ilustra una brecha en la implementación: aunque para muchos gobiernos los principios de gobierno abierto son declaraciones aspiracionales, pocos parecen estar integrándolos de forma seria en sistemas directos de gestión de recursos humanos.

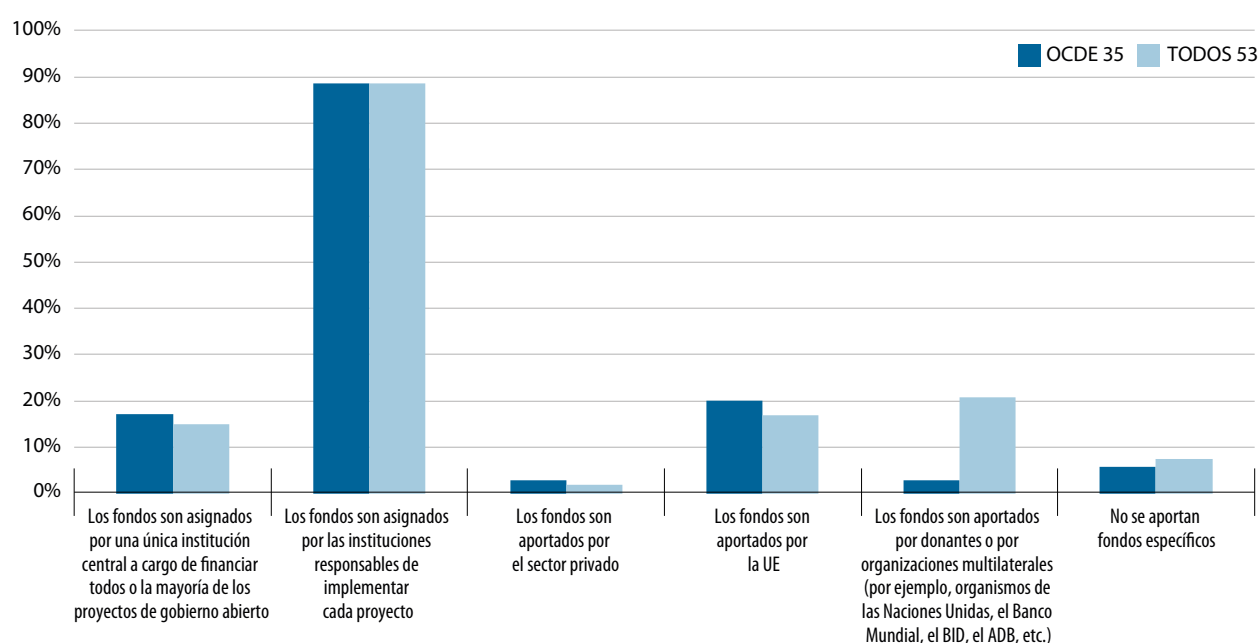
FINANCIACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO

Una financiación adecuada es fundamental para una implementación eficiente y efectiva de las reformas de gobierno abierto así como para apoyar sus prioridades. Los países tienen que garantizar que las fuentes de financiación son lo más claras y consistentes posible, que se identifiquen los beneficiarios apropiados para apoyar los objetivos de las reformas de gobierno abierto, y que los fondos se gasten en ambos, la implementación y la coordinación. Para lograrlo, los países tienen que garantizar que las responsabilidades en materia de fondos, fuente y gestión de la financiación para las iniciativas de gobierno abierto se diseñen conjuntamente con las prioridades de reformas de gobierno abierto del país y que no se añadan sin tener consideraciones estratégicas.

Obstáculos para la implementación del gobierno abierto a nivel nacional (selección)



Fuentes de financiación para la implementación de las iniciativas de gobierno abierto



Monitoreo y evaluación de las políticas públicas y prácticas de gobierno abierto

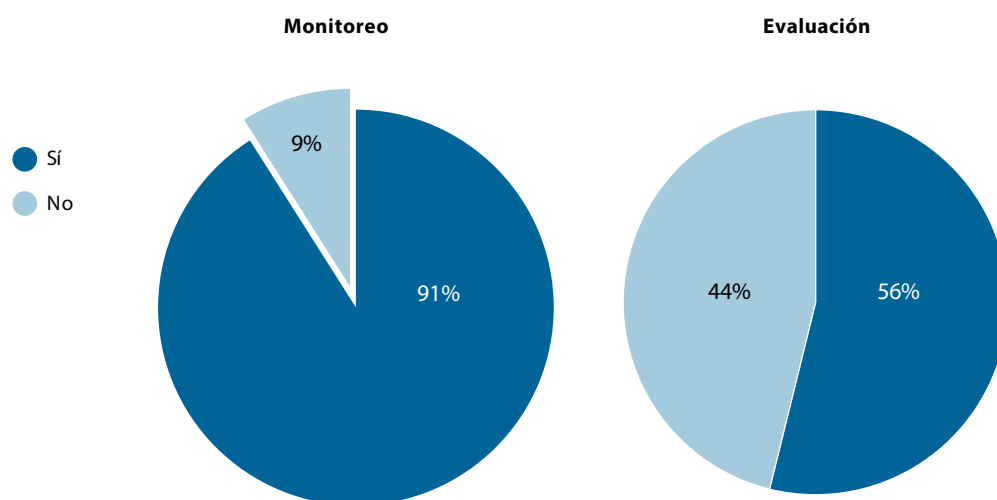


Los sistemas de monitoreo y evaluación son imprescindibles para elaborar unas políticas públicas sólidas y robustas. Unos mecanismos de monitoreo y evaluación fiables garantizan que las políticas públicas están consiguiendo los objetivos establecidos, ayudan a identificar los obstáculos que afectan a la implementación de las políticas públicas y ofrecen respuestas para superarlos basándose en las lecciones aprendidas, tanto, de los éxitos y como de los fracasos previos en áreas de política pública similares. Ambas actividades son igual de relevantes para aportar legitimidad a la utilización de fondos y recursos públicos. Además puede ofrecer a los actores implicados evidencia sobre el cumplimiento de los objetivos de los gobiernos, por lo que la relevancia del monitoreo y la evaluación de las políticas públicas difícilmente puede ser sobreestimada, ya que es parte integral de la elaboración de las mismas basada en datos y puede servir al aprendizaje y a la rendición de cuentas.

MUCHOS PAÍSES MONITOREAN SUS INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO...

La mayoría de los países indican que su principal mecanismo para el monitoreo de las iniciativas de gobierno abierto son las actividades normales de monitoreo de cada institución pública indicando que, en gran medida, las iniciativas de gobierno abierto se tratan como “cualquier otra” actividad del gobierno. Aunque esto apunta hacia cierto nivel de integración de las iniciativas de gobierno abierto, también introduce ciertas dificultades para un enfoque de todo el gobierno en materia de gobierno abierto, ya que el Centro de Gobierno quizás no esté al corriente del estado de la implementación de las iniciativas en curso.

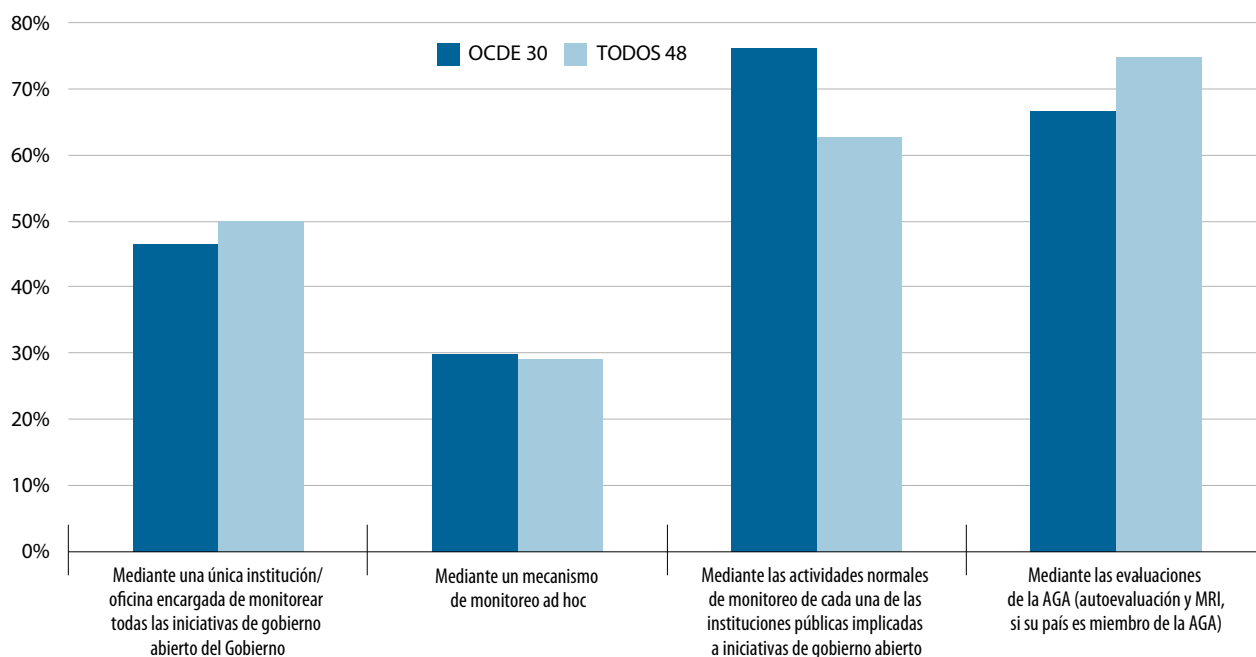
La división entre el monitoreo y la evaluación de las iniciativas de gobierno abierto



... Y SÓLO LA MITAD EVALÚA EL IMPACTO DE LAS INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO

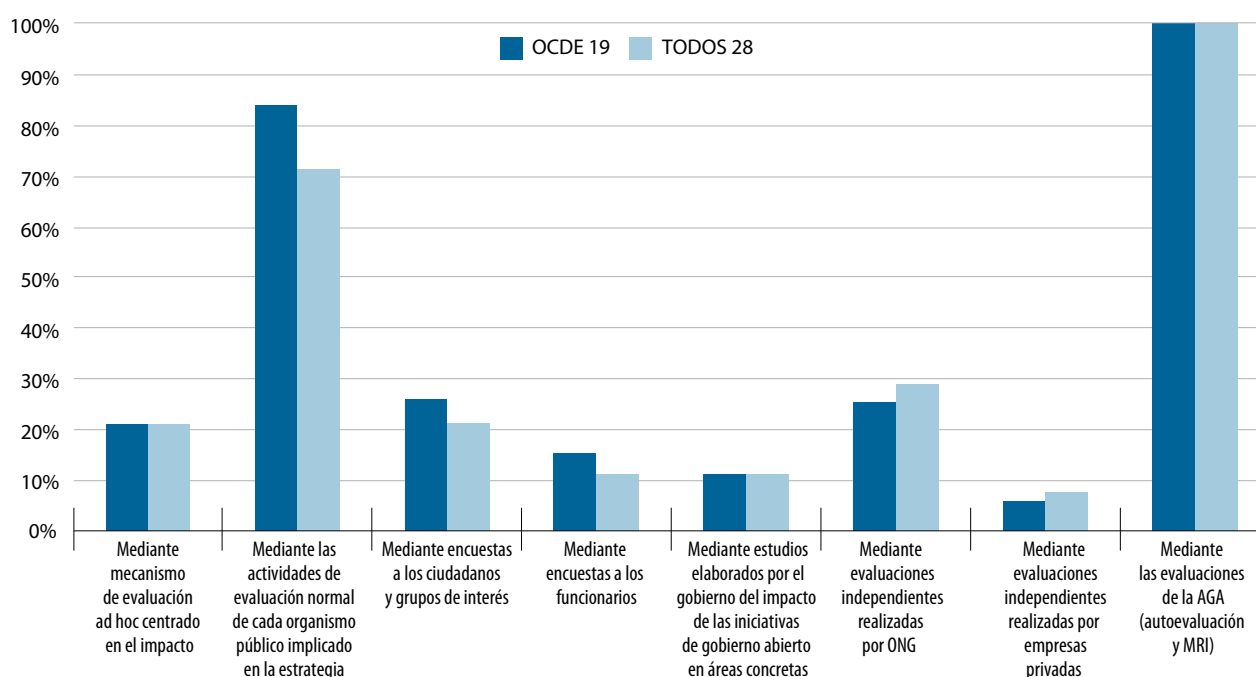
De los países que evalúan las iniciativas de gobierno abierto, una amplia mayoría (el 71%) confirma que la evaluación tiene lugar mediante las actividades normales de evaluación de cada una de las instituciones. En cuanto al monitoreo, todos los miembros de la AGA indican que sus evaluaciones hacen referencia a las evaluaciones de la AGA (autoevaluaciones y Mecanismo de Revisión Independiente o MRI). Igual que para el monitoreo, no todos los países miembros de la AGA consideran las evaluaciones de la AGA como un mecanismo de evaluación y varios indican que no evalúan. Como mecanismo alternativo, casi un tercio de los países realizan encuestas entre los ciudadanos y los actores implicados para evaluar, y un número similar de países confía en las evaluaciones independientes que llevan a cabo organizaciones no gubernamentales (ONG).

Prácticas para monitorear las iniciativas de gobierno abierto



La confusión entre monitoreo y evaluación y la brecha existente entre el monitoreo de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y su evaluación es algo que se debe abordar. La dificultad a la hora de recolectar evidencias sobre el impacto de las estrategias de gobierno abierto también se debe a la ausencia de principios reconocidos internacionalmente sobre lo qué son y lo qué implican las estrategias y las iniciativas de gobierno abierto, y eso impide que los países identifiquen indicadores robustos y comparables para evaluarlos. Por último, comunicar los resultados del monitoreo y de la evaluación es fundamental para mantener el ímpetu de las reformas de gobierno abierto y la confianza que las personas han depositado en ellas.

Prácticas para evaluar las iniciativas de gobierno abierto



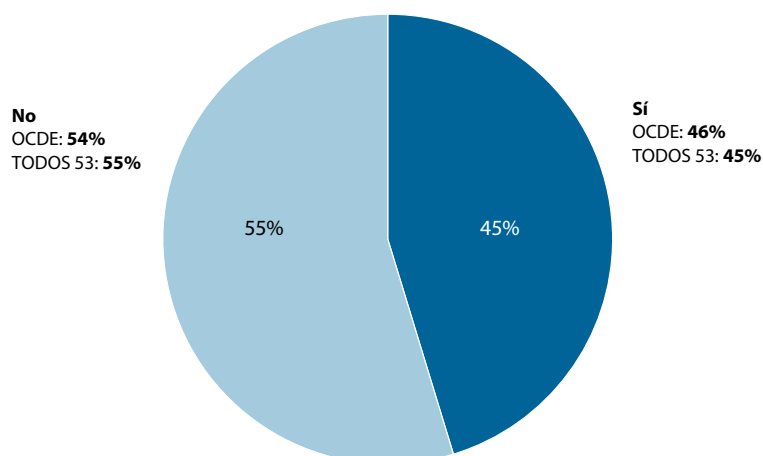
El papel de los ciudadanos y de la sociedad civil en las reformas de gobierno abierto



Gobiernos de todo el mundo reconocen la necesidad de introducir reformas de gobierno abierto para responder mejor a las demandas de sus ciudadanos en materia económica, medioambiental, de desarrollo político y social. Sin embargo, no es algo que pueda conseguirse con impulsores de reformas solamente. El Reporte destaca que la participación de los ciudadanos y de la sociedad civil es fundamental para desarrollar, asegurar e implementar las reformas de gobierno abierto y que los reformistas de dentro y de fuera de los gobiernos deben crear amplias coaliciones para conseguir el cambio.

Los principios rectores de la OCDE de 2001 sobre el proceso abierto e inclusivo para la elaboración de políticas públicas destacaban la necesidad de implicar a los ciudadanos de forma efectiva, sobre todo, en un momento en que la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas disminuye, y hace que los países se enfrenten al reto de reformular su relación con los ciudadanos e introducir mecanismos de participación más efectivos. Para ello, los países podrían desarrollar una estrategia de participación ciudadana y alinearla a la estrategia única de gobierno abierto. A pesar de ello, y como ocurre con los resultados de la estrategia única, más de la mitad de los países todavía no han desarrollado un documento global que se centre en la participación ciudadana.

Disponibilidad de un documento global centrado en la participación ciudadana

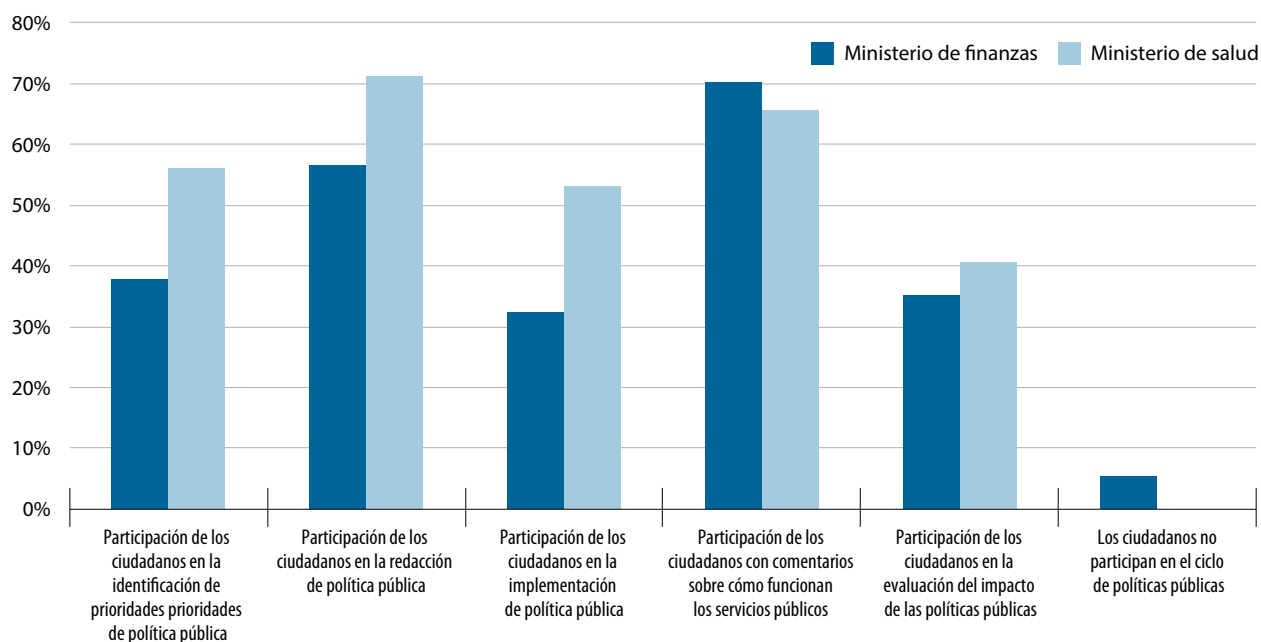


La participación ciudadana y de la sociedad civil es fundamental para desarrollar, mantener e implementar las reformas de gobierno abierto. La relación de colaboración entre los impulsores de reformas del gobierno y los de la sociedad civil es necesaria para desarrollar, mantener e implementar las reformas de gobierno abierto; pero la participación, sobre todo en la fase posterior del ciclo de políticas públicas, está siendo más la excepción que la norma. A pesar de que la mayoría de gobiernos presentes en este Reporte implican a los ciudadanos y a la sociedad civil en cierta medida en el ciclo de políticas públicas, en la mayoría de casos se parece más a una consulta que a una colaboración.

Algunos gobiernos siguen abordando su relación con la sociedad civil como algo que no suma y concluyen que deben restringir a la sociedad civil para reafirmar su propio poder. Se trata de un enfoque de la forma de gobernar que no resulta ni sostenible ni efectivo. En lugar de ver el papel que desempeña la sociedad civil como una amenaza a su posición, los gobiernos pueden beneficiarse respondiendo positivamente y creando una relación constructiva que reconozca el valor que aporta la sociedad civil.

Sobre los cimientos de una sociedad civil próspera y una relación Estado-sociedad constructiva podrán aplicarse principios y prácticas de buena participación que impliquen a los ciudadanos y a la sociedad civil en el desarrollo y en la implementación de la estrategia de gobierno abierto. Pero más allá de todo ello, los reformistas de dentro y de fuera de los gobiernos deberán formar alianzas y crear amplias coaliciones para conseguir el cambio, a través de la movilización, el apoyo y la colaboración con los movimientos ciudadanos.

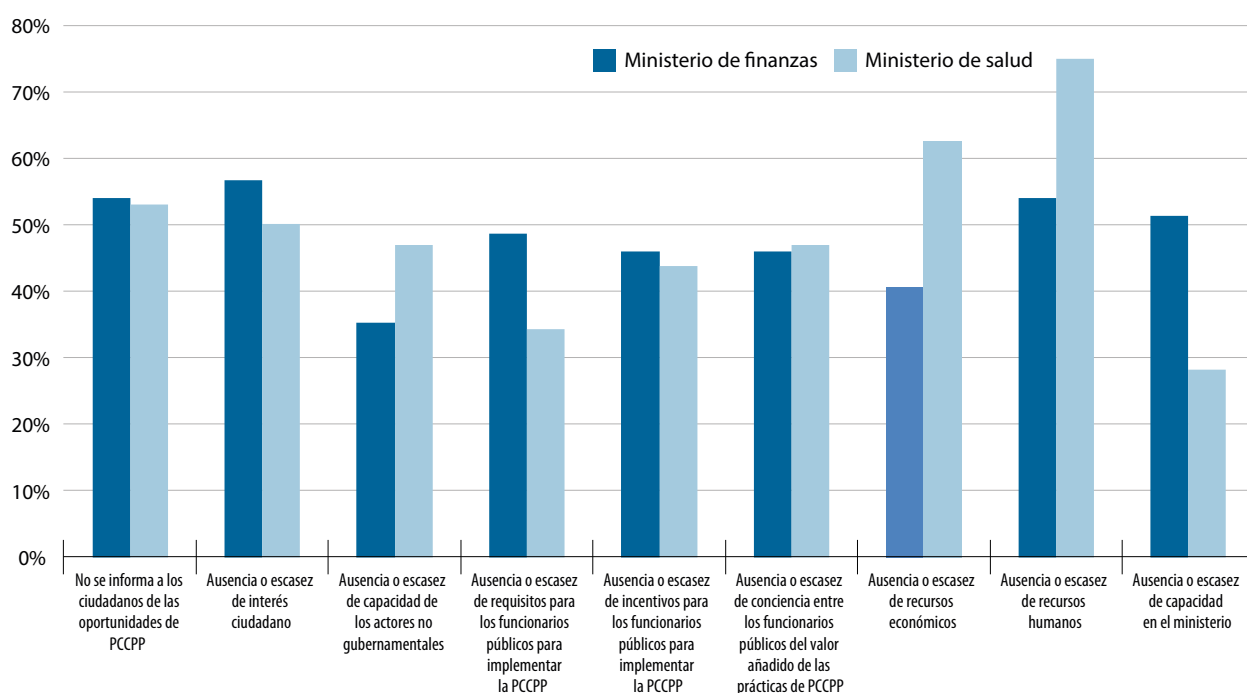
Participación de los ciudadanos en el ciclo de políticas públicas por sector



DESAFÍOS PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LOS CIUDADANOS EN EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En cuanto a áreas de política pública específicas por sector, el Reporte pone de manifiesto la existencia de cierto escepticismo por parte de los gobiernos sobre el interés y la capacidad de los ciudadanos y de la sociedad civil para participar en el desarrollo de políticas públicas. Cerca del 50% de los ministerios de salud y el 57% de los ministerios de finanzas han identificado la ausencia o la escasez de interés ciudadano como uno de los cinco principales obstáculos para implementar iniciativas de participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas. Del mismo modo, el 47% de los ministerios de salud y el 35% de los ministerios de finanzas identifican la ausencia o la escasez de capacidad de los actores no gubernamentales (ONG y sector privado) que participan entre los cinco principales obstáculos.

Principales desafíos para implementar iniciativas de participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas (PCCPP) por sector



Participación ciudadana: hacerlo bien



Una mayor participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas (PCCPP) es fundamental en un gobierno abierto y debe ser un elemento integral del camino de los países hacia la apertura a través de todos los poderes del Estado. La participación efectiva crea una atención renovada hacia los mecanismos mediante los cuales los Gobiernos van más allá del papel de simple proveedores de servicios públicos hacia una mayor colaboración con todos los actores implicados, incluido el sector privado, la academia y órganos independientes del Estado.

En las últimas décadas, la relación entre los gobiernos y los ciudadanos se ha caracterizado solamente por compartir información con la ciudadanía. Las iniciativas recientes hacen hincapié en el diálogo bi-direccional entre el gobierno y la ciudadanía. En esta nueva visión del sector público, los ciudadanos dejan de ser receptores pasivos de la información del gobierno y, se convierten en una construcción conjunta de valores entre los gobiernos y los ciudadanos.

Al reconocer que existen formas intermedias de participación, la OCDE ha desarrollado una tipología para clasificar las distintas relaciones existentes entre ciudadanos y gobiernos. Van desde el suministro básico de información, que es la forma de participación más débil, hasta formas de participación plena como la coproducción, la coprestación y la coevaluación de servicios públicos, lo cual implica un reparto equilibrado de poderes entre los actores implicados. Cada una de esas modalidades de participación tiene distintos objetivos e impactos. Desde la información a la co-decisión, puede observarse un nivel creciente de participación y de influencia ciudadana en la elaboración de políticas públicas, y la influencia que ejercen los ciudadanos en la elaboración de dichas políticas públicas se incrementa.

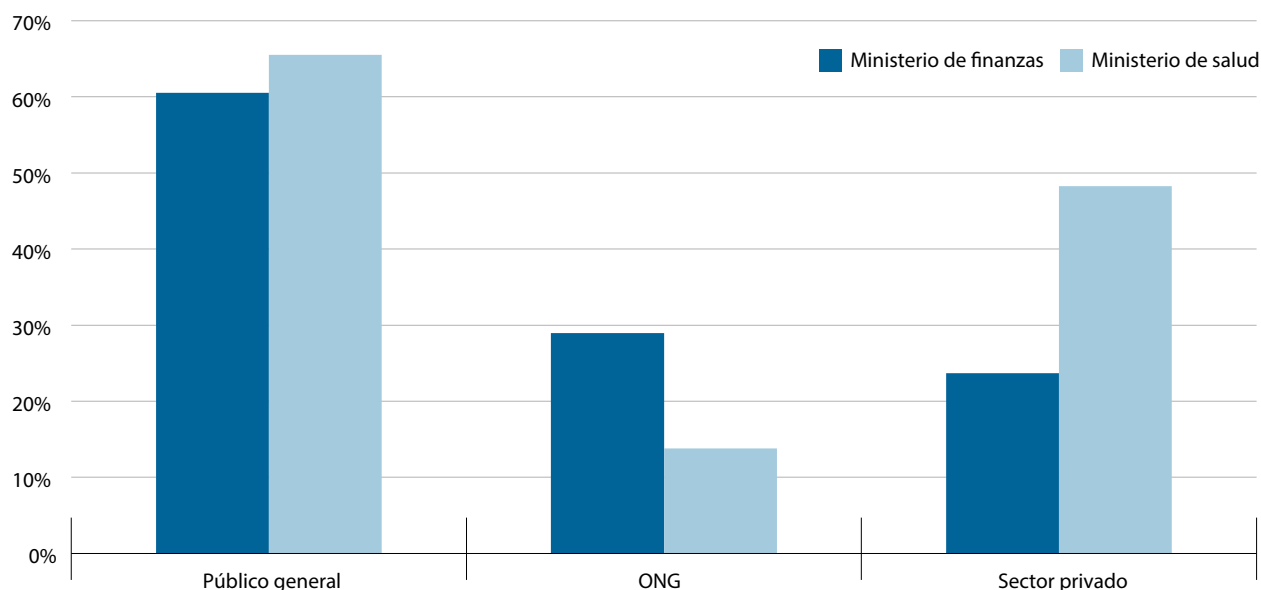
La escalera imaginaria de las prácticas participativas: Niveles de participación de los actores implicados

| | |
|------------------------|---|
| <h3>Información</h3> | <ul style="list-style-type: none"> ● Poner a disposición de otras partes la información y los datos ● Hacer que el público objetivo sea más consciente y sensible de problemas específicos ● Animar a las partes a vincularse con la cuestión y a actuar |
| <h3>Consulta</h3> | <ul style="list-style-type: none"> ● Recolectar comentarios, percepciones, información y experiencia de los actores implicados ● No hay obligación de considerar la opinión de los actores implicados en el resultado final |
| <h3>Participación</h3> | <ul style="list-style-type: none"> ● Dar oportunidades de participar en los procesos de elaboración de políticas públicas ● Puede implicar que los participantes influyen en la toma de decisiones ● Puede incluir elementos de codecisión/coproducción; se comparte de forma equilibrada el poder entre las partes implicadas |

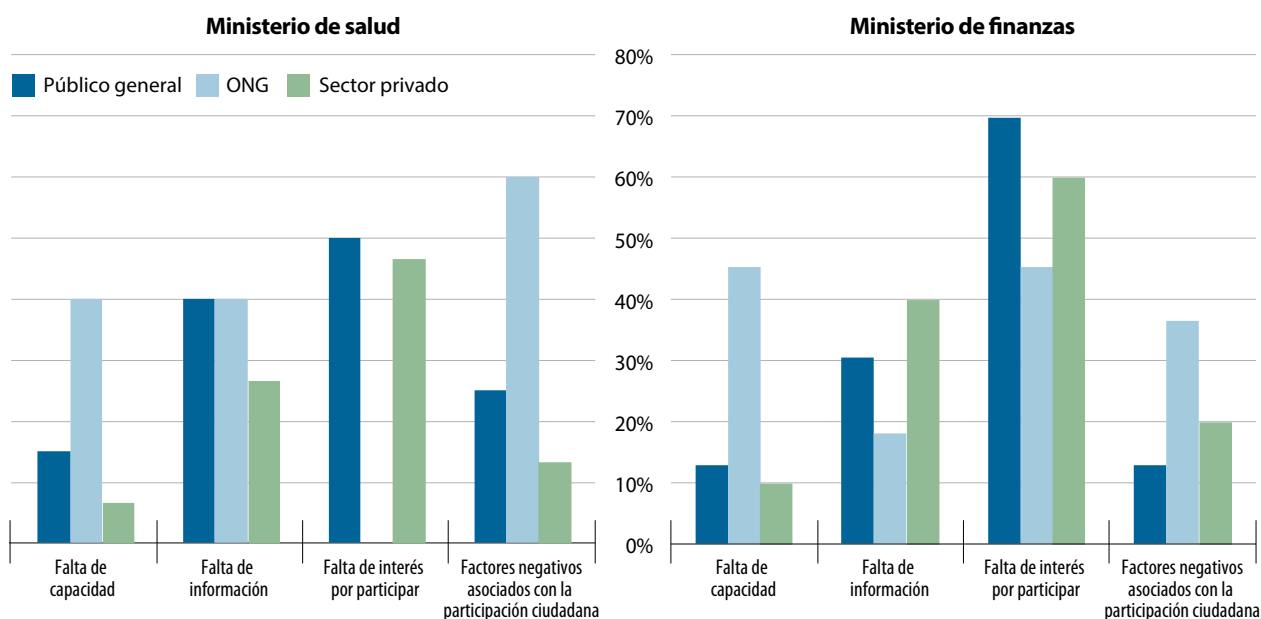
Fuente: Adaptado de OCDE (2015a), "Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth", reporte de fondo para la Reunión Ministerial de Gobernanza Pública del 28 de octubre, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf

Según el Reporte, en los ministerios de salud y finanzas, el público en general es uno de los actores implicados que menos participa en las actividades de PCCPP. Ambos ministerios ven la "falta de interés por participar" como el factor clave que explicaría la participación relativamente baja de algunos actores, seguido de la "falta de información". Sorprende que el 70% de los ministerios de finanzas destaquen una "falta de interés" del público en general y que el 25% de los ministerios de salud vean "factores negativos asociados con la participación ciudadana" como la fuerza que esté impidiendo dicha participación.

Grupos que menos participan en las actividades de PCCPP por sector



Principales razones de la escasa participación de los distintos actores implicados en el ciclo de políticas públicas



La participación ciudadana en sus distintas formas (que van desde el simple acceso a la información, pasando por la consulta y terminando en la participación activa) es una parte clave del gobierno abierto y debería producirse en todas las etapas del ciclo de políticas públicas. Al diseñar e implementar iniciativas de participación ciudadana, los países deben ser claros respecto a sus objetivos, definir la escala correcta, identificar los actores implicados apropiados, elegir los mecanismos y las herramientas correctos e informar a las distintas partes interesadas de las posibilidades de participar así como de los posibles resultados. Los países también deberán establecer una base sólida para las iniciativas de participación mediante la construcción de un marco institucional adecuado y suministrar las capacidades que necesiten los funcionarios públicos para su implementación. Todo ello puede incluir la identificación o la creación de una oficina que se encargue de la coordinación global de las iniciativas de participación, un documento de política global para definir sus características, y la dotación de incentivos para que los funcionarios públicos las organicen y para que los ciudadanos participen en ellas. Hace falta trabajar más para evaluar las iniciativas de participación ciudadana y analizar sus costos y beneficios, ver en qué condiciones aportan el mejor valor añadido y por último, aunque no por ello menos importante, estudiar sus limitaciones en cuanto a representatividad y contribución a la vida democrática de las instituciones que las implementan.

Gobierno Abierto: el camino a seguir

GOBIERNO ABIERTO: UNA HERRAMIENTA PARA LA IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA ONU (ODS)



La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Organización de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 fue una ocasión importante para explorar cómo la reforma multilateral y las iniciativas de desarrollo de los países, tal como aquellas en el área de gobierno abierto, pueden apoyar y hacer avanzar las ambiciosas metas de los ODS.

Como una serie de áreas y de iniciativas interconectadas de política pública que dependen de la capacidad de los gobiernos de desarrollar e implementar iniciativas multidimensionales y multisectoriales, las estrategias de gobierno abierto han abonado el terreno y han creado competencias nacionales que ayudarán a garantizar el correcto diseño e implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU.

Con la promoción de los principios de rendición de cuentas, participación y transparencia, las estrategias y las prácticas de gobierno abierto pueden informar tanto la implementación de los ODS (contribuyendo directamente al logro de los objetivos) como al proceso por el cual los países trabajan por conseguir los ODS a través del ciclo de políticas públicas (sobre todo durante su diseño, implementación, monitoreo y evaluación). Implicar a los ciudadanos, a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado como socios en el ciclo de políticas públicas ayuda a garantizar que se identifiquen sus necesidades y que se les dé respuesta, con lo que se consigue una mayor satisfacción de los usuarios.

PASAR DE UN GOBIERNO ABIERTO A UN ESTADO ABIERTO

Los países cada vez reconocen más que las iniciativas de gobierno abierto no deberían verse como una labor que el ejecutivo lleva de forma aislada. Los resultados de los Estudios del Gobierno Abierto de la OCDE, además del Reporte, muestran que algunos países son pioneros en llevar a cabo principios de gobierno abierto más allá del poder ejecutivo y se están moviendo hacia un enfoque verdaderamente integral en sus esfuerzos por potenciar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, en el cual también se incluye al poder legislativo, al poder judicial, a las instituciones independientes del Estado y a los gobiernos sub-nacionales, en un camino hacia lo que la OCDE ha definido como un “Estado Abierto”.

El enfoque de “Estado Abierto” de la OCDE



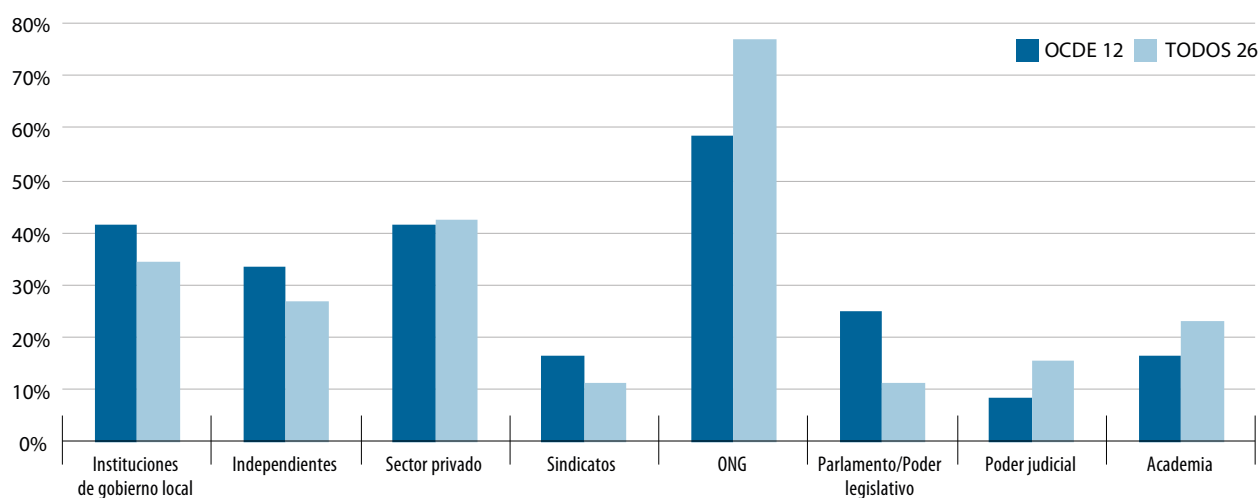
Con el tiempo, el concepto de un Estado Abierto debería reflejar la diferencia cultural que prevalece en las estructuras del Estado y garantizar espacio suficiente para que los países determinen su propia táctica hacia su implementación. Aunque está claro que los distintos poderes del Estado son y deberán seguir siendo independientes entre sí, la idea del Estado Abierto es convertir la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en principios rectores de todo el país, convirtiéndolos en parte de la cultura de los ciudadanos y de todos los funcionarios públicos.

GOBIERNO ABIERTO A NIVEL LOCAL: ACERCAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS A LOS CIUDADANOS

Las regiones y las ciudades son el punto donde los ciudadanos y las políticas públicas se encuentran. Los ejemplos más icónicos de iniciativas de gobierno abierto han sido creados no por gobiernos nacionales sino por ciudades, regiones o provincias. Quizás no resulte sorprendente, dado que los gobiernos locales son casi siempre los responsables de la prestación de los servicios públicos más básicos y tangibles: desde el mantenimiento de las carreteras hasta la educación, pasando por la recolección de basuras y la seguridad pública, y estableciendo las relaciones más inmediatas entre el gobierno y los ciudadanos.

De hecho, las municipalidades y sus representantes deben desempeñar un papel fundamental en las reformas de gobierno abierto ya que suelen estar más en contacto con los ciudadanos y sus necesidades así como con sus deseos y sus visiones de las políticas públicas locales y nacionales. Esta posición convierte al gobierno local en un aliado perfecto para participar en la elaboración de una estrategia de gobierno abierto nacional. En la fase inicial de la elaboración de la política pública, con un enfoque ascendente, los gobiernos locales pueden garantizar que los objetivos de la estrategia reflejen la realidad y los problemas en el terreno, algo que puede favorecer la correcta implementación y lograr en definitiva los objetivos de la política pública nacional.

Representación de los gobiernos locales en el mecanismo de coordinación de las iniciativas de gobierno abierto



De hecho, cuando se analiza la participación de los otros miembros de este mecanismo para coordinar el gobierno abierto a nivel nacional, solo forman parte del mismo un número limitado de gobiernos locales. Eso refleja el papel limitado de los actores sub-nacionales, aunque sean actores importantes en la fase de implementación. Además, unir a los gobiernos nacional y sub-nacional en un mecanismo así expondría a los responsables de las políticas públicas al nivel nacional a enfoques innovadores que se han implementado tradicionalmente a nivel local. Este mecanismo, como tal, podría ofrecer un foro en el que compartir buenas prácticas entre las regiones, las provincias y las ciudades y al mismo tiempo ofrecer un aprendizaje mutuo entre los niveles sub-nacional y nacional en materia de iniciativas de gobierno abierto.

Dada su proximidad con los ciudadanos, un tamaño más pequeño y su enfoque en asuntos tangibles, los **gobiernos locales** tienen un papel crucial a la hora de dar forma a la percepción de las personas en cuanto a la calidad del gobierno. Su posición hace de los gobiernos sub-nacionales el aliado perfecto para participar en dar forma a las prioridades de la agenda de gobierno abierto nacional. Además, los gobiernos sub-nacionales ofrecen un potencial más amplio para implicar a los ciudadanos activamente a través de varios mecanismos y herramientas. No obstante, los obstáculos a los que se enfrentan para implementar el gobierno abierto son numerosos, como la poca conciencia de las ventajas de un gobierno abierto, los recursos limitados y los bajos niveles de participación en los procesos de toma de decisiones nacionales.

GOBIERNO ABIERTO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

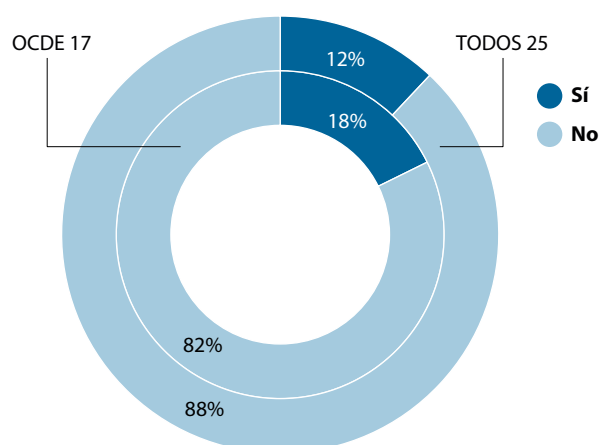
Los principios de gobierno abierto desempeñan un papel importante a la hora de mejorar el diseño y la prestación de políticas y servicios públicos. Un componente fundamental para conseguir los principios se basa en apoyar el “ecosistema” de los medios de comunicación –basándose en la libertad de expresión, la libertad de información y unas organizaciones de comunicación medios potentes, independientes y diversas. Esas organizaciones deberán poder difundir información, defender las necesidades públicas y escudriñar y hacer que los líderes rindan cuentas.

Con todas esas acciones, un ecosistema de medios de comunicación que funcione correctamente podrá apoyar la buena gobernanza y la democracia, principalmente ayudando a promover los siguientes principios del gobierno abierto:

- **Transparencia:** Recogiendo y difundiendo información sobre el desempeño de los gobiernos, por ejemplo ofreciendo declaraciones oficiales o investigando asuntos desconocidos. Los medios tradicionales y las redes sociales promueven la transparencia del sector público y permiten a los ciudadanos y a los actores privados a tomar decisiones económicas o de políticas públicas fundadas. Además los periodistas son los usuarios más habituales de las disposiciones de acceso a la información y de la legislación en materia de libertad de información, donde desempeñan un papel fundamental a la hora de superar los obstáculos que plantea la falta de cumplimiento de los gobiernos o de procedimientos complejos.
- **Rendición de cuentas:** Los periódicos, la televisión, Internet y las redes sociales son elementos importantes a través de los cuales los periodistas adoptan un papel de vigilantes en la lucha contra la corrupción tanto sistémica como menor y hacen que los representantes públicos rindan cuentas frente a sus representados. Permitir esta función con políticas públicas y leyes apropiadas es una tarea crucial de cualquier gobierno interesado en la promoción de los valores de la buena gobernanza democrática.
- **Participación:** En un entorno en el que los ciudadanos son libres de expresar sus preocupaciones en público o a través de los medios tradicionales o de las redes sociales, es más fácil que los gobiernos sean conscientes de sus opiniones sobre las políticas y los servicios públicos. Dado este intercambio directo, los responsables de las políticas públicas pueden diseñar e implementar las políticas públicas en función de las necesidades de los ciudadanos.

Los resultados del Reporte revelan, no obstante, que el rol activo de los medios de comunicación sigue siendo limitado en el desarrollo de la estrategia de gobierno abierto. En comparación con los otros actores, son la parte menos implicada en el proceso (12%). Solamente tres países han respondido que les implican en el desarrollo de la estrategia de gobierno abierto. Las asociaciones de medios de comunicación y los periodistas tienen potencial para mejorar y crear aceptación para este tipo de estrategia. El reporte de la OCDE reconoce la importancia de contar con unos medios de comunicación (tradicionales y nuevos) independientes y libres para la promoción de los principios de gobierno abierto de transparencia y rendición de cuentas, y el papel relativamente escaso que los medios de comunicación tienen en la elaboración de las agendas de gobierno abierto nacionales. Un ecosistema de medios de comunicación que apoye la transparencia, la rendición de cuentas y la libertad de información es una manera de lograr unos objetivos de gobierno abierto más amplios, además de un objetivo en sí mismo. De hecho, los gobiernos deberían darle un papel mayor a los medios de comunicación en el desarrollo e implementación de sus estrategias de gobierno abierto nacionales al reconocerles y apoyarles en sus esfuerzos para la promoción de principios y prácticas de gobierno abierto, y en su capacidad de asociarse con los ciudadanos.

Implicar a los medios de comunicación /periodistas en el desarrollo de una estrategia de gobierno abierto





“El camino hacia la transparencia, la inclusión y la rendición de cuentas no es una tarea fácil, ya que implica un cambio de paradigma que pone a los ciudadanos en el centro no sólo de las políticas públicas, sino también del propio funcionamiento de las administraciones públicas”.

“Es evidente que la recolección sistemática de datos y de información sobre las prácticas de implementación del gobierno abierto es fundamental. Permite a los países beneficiarse de los éxitos de los demás y evitar sus errores. Seguiremos haciéndolo, con el espíritu abierto de compartir y de aprendizaje mutuo que siempre ha caracterizado al trabajo de la OCDE.”

Ángel Gurría, Secretario General de la OCDE

Sr. Alessandro Bellantoni

Analista Senior de políticas públicas y
Coordinador del Programa de Gobierno
Abierto de la OCDE
Directorado para la Gobernanza Pública

Alessandro.Bellantoni@oecd.org
www.oecd.org/gov/open-government.htm



Más información:

 [@OECDgov](https://twitter.com/OECDgov)
www.oecd.org/gov

