



OCDE Nota de Política Pública sobre Gestión Pública

Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación pública

Cosechar los frutos ...

El fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una buena inversión para mejorar el diseño de políticas, al igual que un elemento fundamental del buen gobierno. Ello proporciona al gobierno nuevas fuentes de ideas relevantes para el diseño de políticas, de información y de recursos para la toma de decisiones. Asimismo y no menos importante, contribuye a desarrollar la confianza del público en el gobierno, elevando la calidad de la democracia y fortaleciendo la capacidad cívica. Dichos esfuerzos contribuyen a fortalecer la democracia representativa, en la cual los parlamentos juegan un papel crucial.

...al tomar pasos concretos...

Al fortalecer las relaciones con los ciudadanos, los gobiernos deben garantizar lo siguiente:

- que la información sea completa, objetiva, confiable, relevante, fácil de encontrar y entender;
- que las consultas tengan metas y reglas claras que definan sus límites y la obligación del gobierno de rendir cuentas por el uso de la contribución de los ciudadanos;
- que la participación se lleve a cabo con la flexibilidad y tiempo suficientes para permitir el surgimiento de nuevas ideas y propuestas por parte de los ciudadanos, así como los mecanismos necesarios para su integración en los procesos de diseño de políticas del gobierno.

...para fortalecer el compromiso y la capacidad

Los gobiernos deben invertir el tiempo, los recursos y el compromiso necesarios para preparar los marcos legales, políticos e institucionales adecuados. Deben también desarrollar las herramientas apropiadas y evaluar su propio desempeño en lo respectivo a la implicación de los ciudadanos en el diseño de políticas. Las medidas de información, consulta y de participación activa en el diseño de políticas con un diseño deficiente e inadecuado, pueden minar las relaciones entre gobierno y ciudadanos. Los gobiernos pueden buscar informar, consultar y comprometer a los ciudadanos para mejorar la calidad, credibilidad y legitimidad de sus decisiones de política... únicamente para generar el efecto opuesto si los ciudadanos se dan cuenta de que sus esfuerzos para estar informados, presentar propuestas y participar activamente son ignorados, no tienen impacto alguno en las decisiones tomadas o no se les rinden cuentas adecuadamente.

En esta Nota de Política Pública se describe una gama de medidas concretas y se sugieren diez principios para guiar el fortalecimiento de las relaciones del gobierno con los ciudadanos y la sociedad civil.

PUMA Nota de Políticas Públicas No. 10

Julio de 2001

¿Porqué fortalecer las relaciones entre gobierno y ciudadanos?

Los países de la OCDE están fortaleciendo sus relaciones con los ciudadanos con el fin de:

- Mejorar la calidad de las políticas, facilitando a los gobiernos fuentes más amplias de información, perspectivas y soluciones potenciales con el objeto de afrontar los retos del diseño de políticas en condiciones de creciente complejidad, de interdependencia entre diversas políticas públicas y de urgencia.
- Responder a los retos planteados por la sociedad de la información, con el fin de prepararse para crecientes y más aceleradas interacciones con los ciudadanos y garantizar una mejor gestión de la información como base del conocimiento.
- Integrar al público en el proceso de elaboración de políticas, con el objeto de responder a las expectativas de los ciudadanos de ser escuchados y de que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones por parte del gobierno.
- Responder a la demanda de más transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno, pues, conforme aumenta el interés del público y de los medios de comunicación por las medidas tomadas por el gobierno, las exigencias de claridad y responsabilidad en la esfera pública también se incrementan.
- Fortalecer la confianza del público en el gobierno y revertir las tendencias crecientes, mostradas por encuestas de opinión, hacia el abstencionismo electoral de los votantes, la reducción del número de militantes en los partidos políticos y la caída de la confianza en instituciones públicas clave.

La definición de las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos en el diseño de políticas

Las relaciones entre gobierno y ciudadanos cubren un amplio espectro de interacciones diferentes en cada etapa del ciclo del diseño de políticas, desde su elaboración y su puesta en marcha hasta su evaluación.

Al analizar esta compleja relación, la encuesta de la OCDE empleó las siguientes definiciones:

- **Información:** una relación de sentido único en la cual el gobierno genera información y la difunde a los ciudadanos. Cubre tanto el acceso "pasivo" a la información a solicitud de los ciudadanos como las medidas "activas" aplicadas por el gobierno para difundir la información entre los ciudadanos.



- **Consulta:** una relación de doble dirección en la cual los ciudadanos plantean propuestas al gobierno. Se basa en una propuesta previa por parte del gobierno en torno al tema o problema público sobre el cual se busca la opinión de los ciudadanos y les solicita información.



- **Participación activa:** una relación asociativa con el gobierno, en la cual los ciudadanos activamente se comprometen en el proceso de diseño de políticas. Reconoce a los ciudadanos la facultad de hacer propuestas sobre las diversas alternativas y establece un diálogo en torno a la correspondiente política pública, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de la política recaigan en el gobierno.



Principales tendencias

En todos los países miembros de la OCDE, el diseño de políticas se fundamenta en la democracia representativa. Dentro de este marco, muchos de los países miembros tienen una añeja tradición de amplia participación ciudadana. No obstante, todos ellos buscan maneras nuevas y complementarias para interesar a los ciudadanos en el diseño de políticas. Las tendencias muestran lo siguiente:

- **La provisión de información** para los ciudadanos es hoy un **objetivo compartido por todos los países de la OCDE**. La cantidad, calidad y contenidos de la información suministrada por el gobierno al público ha tenido un notable incremento durante la última década.
- **La consulta** y las oportunidades para que los ciudadanos planteen propuestas de políticas públicas también están creciendo, aunque a un ritmo más lento. **Aún persisten grandes diferencias entre los países de la OCDE**.
- **La participación activa** y los esfuerzos para interesar a los ciudadanos en el diseño de políticas construyendo una relación asociativa son raros, aplicados por muy pocos países de la OCDE y llevados a cabo como programas piloto únicamente.

La creación de marcos legales, institucionales y de política

La información es un requisito previo básico

El acceso a la información requiere un marco legal preciso, mecanismos institucionales claros para su aplicación e instituciones supervisoras y judiciales independientes para hacerlo cumplir. Por último, se requiere que los ciudadanos conozcan y comprendan sus derechos y que tengan la voluntad de actuar en consecuencia.

- **Leyes:** es claro que la tendencia a la adopción de leyes de acceso a la información ha ganado ritmo últimamente. En 1980 sólo el 20% de los países de la OCDE contaba con leyes de acceso a la información o LDI (Libertad de Información), también conocidas como leyes de libertad de prensa. En 1990, esta cifra había crecido a poco más de 40% y para finales del año 2000, la cifra llegaba a 80%. En varios países de la OCDE, el acceso es la regla y el secreto la excepción. Todos los países dan acceso a documentos en poder de las autoridades públicas y a mecanismos de recurso en caso de una negativa a revelar dicha información.
- **Políticas:** los derechos legales básicos se sustentan a través del compromiso del gobierno para suministrar información objetiva y fiable. Se requieren políticas tanto de acceso "pasivo" a la información (es decir, en relación con plazos opagos) como "activo" (por ejemplo, políticas de comunicación del gobierno).
- **Instituciones:** Las leyes de acceso a la información generalmente son aplicables a todas las unidades administrativas. Su puesta en práctica puede ser coordinada (por ejemplo, por el gobierno central) y sujeta a supervisión externa (como, por ejemplo, la del Defensor del Pueblo u *Ombudsman*).

Todos los países de la OCDE se ven obligados a compatibilizar el derecho a la información de los ciudadanos con el derecho a la privacidad del individuo, y a garantizar la confidencialidad cuando revelar información pudiera ser contrario al interés público. Lograr equilibrar el derecho de acceso a la información, la protección de la privacidad y los límites al secreto oficial resulta un reto significativo, particularmente considerando la acelerada evolución de las tecnologías de información y comunicación (TICs).

A consulta é fundamental à formulação de políticas

Tan sólo recientemente se ha reconocido la consulta como un elemento esencial del diseño de políticas públicas en la mayoría de los países de la OCDE, cuyos marcos legales, de política e institucionales aún se encuentran en vías de desarrollo.

- **Leyes:** La legislación sobre consultas públicas puede tener un alcance general (como por ejemplo, derechos de petición o referéndum consultivos) o restringido (como por ejemplo, consultas con sindicatos, asociaciones profesionales o poblaciones indígenas durante el proceso de diseño de políticas).
- **Políticas:** Algunos países de la OCDE se apoyan en normas (comoreglamentos, ordenes, e instrucciones administrativas) y prácticas informales al llevar a cabo consultas públicas. En varios países se requiere la consulta pública formal para nuevas reglamentaciones (como el caso de los procedimientos de evaluación del impacto de nuevas normas), de acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE de 1995 sobre el mejoramiento de la calidad de los instrumentos normativos..
- **Instituciones:** Varios países de la OCDE cuentan con mecanismos institucionales bien establecidos para las consultas (como foros tripartitos formados por el gobierno, empresarios y sindicatos). Un gran número de países han establecido órganos asesores y comisiones, permanentes o ad-hoc, que incluyen a organizaciones de la sociedad civil.

Una nueva frontera: la participación activa

La participación activa reconoce la capacidad de los ciudadanos para debatir y generar alternativas de política pública independientemente. Dicha participación requiere que los gobiernos permitan la participación en la conformación de la agenda política y que garanticen que las propuestas de política generadas conjuntamente se tengan en cuenta en el momento de tomar decisiones definitivas. Sólo algunos países de la OCDE han comenzado a explorar dichos enfoques y la experiencia a la fecha es limitada.

- **Leyes:** Los ciudadanos en algunos países de la OCDE tienen el derecho de proponer nueva legislación o nuevas políticas públicas (con base en leyes sobre la iniciativa legislativa popular o en referéndum iniciados por los ciudadanos). Éstas normalmente requieren la recogida previa de firmas de una proporción de votantes activos dentro de un plazo específico.
- **Políticas:** Unos pocos países de la OCDE cuentan con políticas para apoyar enfoques nuevos y flexibles que garanticen un mayor grado de participación activa por parte de los ciudadanos en el diseño de políticas (por ejemplo, grupos de trabajo conjuntos).
- **Instituciones:** No existe una única relación institucional. Los pocos ejemplos que existen a la fecha provienen de distintos niveles de gobierno y de áreas diferentes. Las áreas centrales pueden jugar un papel identificando ejemplos de buenas prácticas, concienciando a los ciudadanos y dando orientaciones prácticas para animar la participación ciudadana.

Compaginar herramientas y objetivos

El primer paso para lograr éxito en el diseño de políticas de información, consulta y participación activa consiste en **definir claramente sus objetivos**, a partir de los cuales identificar el **grupo receptor** (por ejemplo, todos los ciudadanos, comunidades rurales, los jóvenes) y elegir las herramientas apropiadas.

- **Ninguna herramienta o enfoque es totalmente adecuado** para todos los países y todas las situaciones. A menudo, **una combinación de herramientas** será lo apropiado, y tendrán que adaptarse a las tradiciones o prácticas locales. La elección de herramientas también dependerá de los recursos (tanto financieros como humanos), del tiempo y de las aptitudes disponibles.
- **Información:** Incluso el acceso "pasivo" a la información requiere herramientas que permitan a los ciudadanos encontrar aquello que buscan (por ejemplo, catálogos e índices). Cuando los gobiernos se dedican al suministro "activo" de información, pueden emplear toda una gama de distintos productos (tales como informes anuales, trípticos, folletos, etc.) y vías para proveerlos, los cuales pueden ser directos (tales como centros de información o números telefónicos gratuitos) o indirectos (tales como los medios de comunicación, publicidad u organizaciones de la sociedad civil como intermediarios).
- **Consulta:** Los gobiernos emplean distintas herramientas para conocer la opinión ciudadana mayoritaria acerca de temas de política (tales como) o acerca de propuestas de políticas y leyes (por ejemplo, plazos de exposición y audiencia pública). También pueden emplear herramientas de consulta que ofrezcan mayores niveles de interacción (como debates, debates con grupos específicos, paneles ciudadanos, jornadas, seminarios, etc) con grupos de ciudadanos de menor tamaño.
- **Participación activa:** La inclusión de los ciudadanos en las deliberaciones de política pública requiere de herramientas específicas para facilitar el aprendizaje, el debate y la elaboración de propuestas concretas (tales como foros ciudadanos, conferencias o comités ciudadanos, etc.).

El aprovechamiento del potencial de las TIC

Todos los países de la OCDE consideran las nuevas tecnologías de información y comunicación como una **herramienta poderosa** y realizan esfuerzos significativos para poner "en línea" a gobiernos y ciudadanos. Aunque muchos consideran que estas nuevas tecnologías tienen un gran potencial, actualmente continúan siendo un complemento de las herramientas tradicionales. La mayoría de los países de la OCDE están trabajando para superar la "frontera digital" y reconocen la necesidad de garantizar que todos los ciudadanos, ya estén "en línea" o no, gocen de los mismos derechos de participación en la esfera pública.

- **Información:** Todos los gobiernos en los países de la OCDE suministran una cantidad creciente de información en línea (por ejemplo, a través de portales y sitios Internet de los gobiernos), aunque la cantidad, calidad y ámbito varían ampliamente.
- **Consulta:** En todos los países de la OCDE, el empleo de tecnologías de comunicación e información para obtener propuestas de los ciudadanos todavía se encuentra en su etapa inicial (como es el caso de las direcciones de correo electrónico en sitios Internet del gobierno, listas de correo electrónico, tertulias en línea).
- **Participación activa:** Tan sólo en pocos países de la OCDE se ha comenzado a experimentar con herramientas en línea para atraer la participación activa de los ciudadanos en el diseño de políticas (por ejemplo, grupos de discusión en línea o juegos interactivos).

Para sacar el mayor provecho de las tecnologías de información y comunicación, se requiere integrarlas con las herramientas que no operan "en línea".

Evaluación del desempeño

Todos los países de la OCDE reconocen la necesidad de desarrollar herramientas y de mejorar su capacidad de evaluación. La encuesta muestra un sorprendente desequilibrio entre la cantidad de tiempo, dinero y energía que los países de la OCDE invierten en el fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadanos y la poca atención que prestan a la evaluación de su eficacia y de su impacto del diseño de políticas.

En la actualidad, ningún país de la OCDE lleva a cabo evaluaciones sistemáticas del desempeño del gobierno en el suministro de información, la conducción de consultas y la atracción de los ciudadanos para que participen en el diseño de políticas.

Principios orientativos para implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas

La encuesta sugiere un conjunto de principios guía para lograr el éxito en la información, consulta y participación activa en el diseño de políticas:

1. Compromiso

Se requiere del liderazgo y un fuerte compromiso a todos los niveles (por parte de políticos, altos funcionarios y servidores públicos) en términos de la información, la consulta y la participación activa en el diseño de políticas.

2. Derechos

Los derechos de los ciudadanos para acceder a la información, plantear propuestas y participar activamente en el diseño de políticas deben estar firmemente asentados en la ley o la política en cuestión. Las obligaciones del gobierno de responder a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos debe también estar claramente establecida. Las instituciones independientes de supervisión, o su equivalente, son esenciales para la efectividad de estos derechos.

3. Claridad

Los objetivos de la información, la consulta y la participación activa, y sus límites, deben estar claramente definidos desde el principio. Los papeles y responsabilidades tanto de los ciudadanos (en lo que concierne a las contribuciones que realizan) como del gobierno (en lo que respecta a la toma de decisiones por las cuales deben rendir cuentas) debe quedar claros para todos los participantes.

4. Tiempo

La consulta pública y la participación activa deben llevarse a cabo tan pronto como sea posible en el proceso de diseño de políticas, con el objeto de dar entrada a una gama más amplia de soluciones y elevar la probabilidad de una puesta en práctica exitosa. Los plazos para realizar consultas deben ser suficientemente largos para que la participación sea eficaz. La información debe ser constante en todas las etapas del ciclo de políticas.

5. Objetividad

La información suministrada por el gobierno durante el proceso de diseño de políticas debe ser objetiva, completa y accesible. Todos los ciudadanos deben ser objeto del mismo trato al ejercer sus derechos de acceso a la información y la participación.

6. Recursos

Se requieren recursos financieros, humanos y técnicos suficientes para lograr la eficacia en la información, consulta y participación activa en el diseño de políticas. Las autoridades públicas y los funcionarios deben ser formados y orientados para que adquieran las habilidades y conocimientos necesarios y debe promoverse una cultura organizativa que apoye sus esfuerzos.

7. Coordinación

Las iniciativas para informar, solicitar propuestas de los ciudadanos y consultarlos, deben estar coordinadas en todos los niveles de gobierno para mejorar la gestión de la información, garantizar la coherencia de las políticas, evitar la duplicación y reducir el riesgo de "hartazgo de consultas" entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Los esfuerzos de coordinación central no deben hacerse a costa de la capacidad de innovación y de la flexibilidad de las unidades administrativas correspondientes.

8. Rendición de cuentas

Los gobiernos tienen la obligación de rendir cuentas por el empleo que hacen de los recursos que reciben de los ciudadanos en forma de propuestas, consultas públicas y la participación activa. Las medidas para garantizar que el proceso de diseño de políticas es abierto, transparente y escrutable desde el exterior, son cruciales para aumentar la responsabilidad general del gobierno y la administración.

9. Evaluación

Los gobiernos requieren de herramientas, información y capacidad para evaluar su desempeño en el suministro de información, la conducción de consultas y la atracción de la participación de los ciudadanos y han de adaptarse a nuevas necesidades derivadas de los cambios constantes en las circunstancias que afectan al diseño de políticas.

10. Ciudadanía activa

Los gobiernos se benefician de los ciudadanos activos y de una sociedad civil dinámica y pueden tomar medidas concretas para facilitar el acceso a la información y la participación, crear conciencia, fortalecer la educación cívica y las aptitudes de los ciudadanos, al igual que para apoyar la creación de capacidades entre las organizaciones de la sociedad civil.

Acerca de esta Nota de políticas públicas

La presente Nota de política tiene la finalidad de apoyar a los diseñadores de políticas en la creación de marcos eficaces para la información, la consulta y la participación activa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas. Asimismo, se basa intensivamente en la experiencia y puntos de vista de expertos nacionales y funcionarios de alto nivel de los gobiernos en los países de la OCDE, cuyas deliberaciones han dado al Secretariado amplias perspectivas comparativas al igual que ejemplos concretos de buenas prácticas. Esta Nota sistematiza las principales conclusiones obtenidas en dos encuestas realizadas por la OCDE entre 1999 y 2000 acerca del "Fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadanos" y el "Empleo de la tecnología de la información para fortalecer las relaciones entre gobierno y ciudadanos". Las encuestas recogieron la información suministrada por los países de la OCDE: los gobiernos centrales contribuyeron con información acerca de las disposiciones vigentes para suministrar información, las oportunidades de consulta y la participación activa de los ciudadanos en el diseño de políticas, al igual que en las prácticas relacionadas con estos temas.

El fomento del buen gobierno

La OCDE apoya a sus países miembros en el fortalecimiento de estructuras de gobierno eficaces, eficientes, transparentes y responsables. El acceso a la información, la consulta y la participación activa en el diseño de políticas contribuye al buen gobierno a través del fomento de una mayor transparencia; de una mayor responsabilidad mediante el escrutinio público directo y la supervisión; de una mayor legitimidad del proceso de toma de decisiones del gobierno; de decisiones de mejor calidad basadas en una gama más amplia de fuentes de información y, por último, de mayores niveles de aplicación y cumplimiento debido a un mayor conocimiento público de las políticas y a un diseño de estas más participativo.

Para mayor información...

El informe publicado por la OCDE titulado *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making* (La atracción de la participación ciudadana: información, consulta y participación pública en el diseño de políticas) sobre el cual se basa esta Nota, es una fuente privilegiada de información comparativa acerca de las medidas para fortalecer el acceso a la información, consulta y participación de los ciudadanos en el diseño de políticas. Tal publicación no pretende evaluar o calificar a los países en términos de su progreso en el fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadanos. Más bien, ofrece un marco general dentro del cual se pueden examinar una amplia gama de experiencias de países, identificar ejemplos de buenas prácticas y resaltar los enfoques innovadores. Al hacer esto, el informe toma en cuenta la gran diversidad de contextos nacionales, así como de objetivos, entre los países de la OCDE, que afectan a sus esfuerzos por poner en marcha políticas dirigidas al fortalecimiento de las relaciones entre gobierno y ciudadanos. El informe se acompaña de la publicación *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making* (Ciudadanos y socios: manual sobre la información, la consulta y la participación pública en el diseño de políticas) diseñado para ser empleado por los funcionarios públicos y autoridades en países miembros y no miembros de la OCDE. El manual es una guía práctica para la construcción de sólidos marcos institucionales para la información, consulta y atracción de la participación ciudadana en el diseño de políticas.

El informe se encuentra actualmente disponible en inglés y el manual que le acompaña pronto se encontrará disponible en español y pueden adquirirse en la librería electrónica en línea de la OCDE (<http://www.oecd.org/bookshop/>). La presente Nota y el manual que le acompaña estarán disponibles de manera gratuita en el sitio Internet del PUMA (<http://www.oecd.org/puma/citizens/>). Para obtener mayor información acerca del trabajo del PUMA sobre las relaciones entre gobierno y ciudadanos, sugerimos contactar con la dirección electrónica siguiente: joanne.caddy@oecd.org.

Los siguientes pasos

El informe de la OCDE y esta Nota de Políticas Públicas serán tema de discusión y debate públicos con representantes de organizaciones de la sociedad civil. Los eventos previstos incluyen: jornadas a nivel nacional organizados por los gobiernos participantes, una mesa redonda internacional y un foro de discusión en línea en el sitio Internet del PUMA.

Por su parte, el programa de trabajo futuro del PUMA sobre el gobierno electrónico centrará su atención en dos aspectos clave de las relaciones entre gobierno y ciudadanos, a saber: a) el empleo de nuevas tecnologías de información y comunicación en la consulta de ciudadanos y sociedad civil para el diseño de políticas y b) servicios electrónicos en línea para trámites administrativos.