

# Guía de Estudio 3

## Gobierno abierto y participación electrónica



## PRESENTACIÓN

Esta Guía de Estudio presenta esquemáticamente las bases del “gobierno abierto” como un modelo de gestión pública y de gobernanza que promueve una relación más estrecha con el ciudadano, basándose en la transparencia, la participación, la colaboración y la rendición de cuentas.

El contenido profundiza en uno de sus pilares fundamentales: la participación ciudadana. En especial, se pone el foco en la participación electrónica, analizando el potencial de las TIC como canal de información, comunicación e interacción bidireccional (de la administración al ciudadano, y del ciudadano a la administración).

## OBJETIVOS

- ✓ Comprender la filosofía del gobierno abierto como modelo de gobernanza.
- ✓ Analizar los retos, límites y potencialidades de la participación ciudadana.
- ✓ Comprender las oportunidades y desafíos de la participación electrónica.
- ✓ Analizar y evaluar experiencias de participación electrónica.

## CONTENIDOS

### 1. El gobierno abierto como filosofía de gestión

Los términos “gobierno” y “abierto” no dejan de ser hasta cierto punto antagónicos. Históricamente, los gobiernos, han utilizado el monopolio de la información, la opacidad y el secreto como un instrumento más del ejercicio del poder, haciendo valer la máxima de que la información es poder.

La democracia, entre otras implicaciones, lleva implícita un control y limitación de este poder a través de su apertura y publicidad. No en vano el teórico político Norberto Bobbio se refiere a la democracia como “el poder en público” o el advenimiento del “poder visible”<sup>1</sup>. Esta apertura se asocia con mecanismos como la transparencia, el acceso y la libre circulación de información, para garantizar un ejercicio responsable del poder, introduciendo la rendición de cuentas y otorgando a la sociedad civil una capacidad de vigilancia.

Más allá de la noción de transparencia, el concepto de “gobierno abierto” ha adquirido un sentido más amplio para referirse a un modelo o filosofía de entender la gestión pública y la relación entre la administración y el ciudadano, basada en principios de buen gobierno, como la transparencia, la participación, la colaboración o la rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, Bobbio, N. (2013). *Democracia y secreto*. Fondo de Cultura Económica.

- El **Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto** (2009) y la posterior **Directiva de Gobierno Abierto** impulsada por la Administración Obama constituye una de las iniciativas más comentadas de gobierno abierto. La iniciativa se fundamenta en tres pilares: la transparencia, la participación y la colaboración.
  - Puedes consultar los documentos en:
    - [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyaOpenGovernment](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyaOpenGovernment)
    - <https://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive>
- Internacionalmente, cabe destacar el papel de la **Alianza para el Gobierno Abierto**. Constituida en 2011 a raíz de la declaración suscrita por diferentes países para impulsar compromisos de gobierno abierto.
  - Se pueden consultar los puntos de la declaración en el siguiente enlace:
    - <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

Según la *Guía sobre Gobierno Abierto* (2013), éste se entiende a partir de tres ejes fundamentales: la transparencia, la participación y la rendición de cuentas, definidos del siguiente modo:

- ✓ “La transparencia significa que el público entiende el trabajo de su gobierno.”
- ✓ “La participación significa que el público puede ejercer su influencia sobre el trabajo de su gobierno al involucrarse en políticas y servicios públicos.”
- ✓ “La rendición de cuentas significa que el público puede exigir al gobierno que rinda cuentas por sus políticas y por cómo ha ejercido su mandato.”

Fuente: <http://www.opengovguide.com/about-this-guide/?lang=es>

**Gobierno abierto** y **gobierno electrónico** tienen connotaciones diferentes, pero ambos conceptos están interrelacionados.

- El gobierno *electrónico* pone el énfasis en el *medio*, es decir, en la aplicación de la tecnología en los distintos procesos de la administración. Esta aplicación puede dar lugar a diferentes modelos de gobernanza electrónica desde la simple reproducción del modelo burocrático (haciendo las mismas rutinas pero a través de nuevos canales tecnológicos) hasta formas más innovadoras de gestión que suponen romper con los modelos tradicionales.
- El modelo de gobierno *abierto* pone énfasis en una determinada orientación o *finalidad*, apostando por un modelo de gobernanza más amplio, colaborativo y receptivo donde la administración es un nodo en una red más extensa. El carácter abierto no implica necesariamente el componente tecnológico, pero sí que deviene potencialmente más alcanzable gracias a las TIC. Estas pueden ser una palanca de cambio para propiciar la innovación, el cambio en la cultura

organizativa y “abrir” la administración hacia afuera facilitando tanto la rendición de cuentas como la colaboración y participación de otros agentes (ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, etc.).

El gobierno abierto plantea algunas cuestiones de calado: ¿hasta qué punto la apertura de la administración es compatible con su dinámica de funcionamiento?, ¿qué debe “abrirse” y qué no?, ¿qué riesgos entraña la apertura?, ¿cómo se puede conseguir la colaboración y participación de los ciudadanos?, etc. Estas cuestiones ponen de manifiesto la necesidad de una **visión estratégica** por parte de la organización para orientar las políticas de apertura.

Lectura obligatoria:

OSZLAK, Oscar (2013). Gobierno Abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública. *Oszlak, O. y Kaufman, E. Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia Internacional*. OEA, Red Gealc y IDRC  
<http://oea.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Para más información sobre el gobierno abierto y sus implicaciones (en especial en el área de América Latina) se puede consultar:

- Dassen, N., & Vieyra, J. C. (Eds.). (2012). Gobierno abierto y transparencia focalizada: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=37245829>
- Naser, A., & Ramírez Alujas, A. (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. CEPAL.  
[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/S2014229_es.pdf?sequence=1)
- OCDE (2015) Gobierno abierto en América Latina.  
<http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>
- Guía online sobre Gobierno Abierto de la Alianza para el Gobierno Abierto (2013).  
<http://www.opengovguide.com/?lang=es>

Casos y experiencias:

- La página web de la Alianza para el Gobierno Abierto ofrece una recopilación de experiencias a nivel internacional.  
<http://www.opengovguide.com/country-examples/>

## 2. El pilar de la participación ciudadana

La participación ciudadana es cada vez más presente en el vocabulario de la gestión pública, como instrumento para democratizar y modernizar las administraciones públicas, como lo demuestran la gran cantidad de *policy papers* e informes de organismos internacionales que recomiendan su adopción (ver, por ejemplo, OCDE 2001, 2009).

La participación de los ciudadanos puede aportar un valor añadido en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas (desde la definición del problema y el diseño de la política pública hasta su implementación y evaluación).

- Como por ejemplo mejorar la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones, la legitimidad de las decisiones tomadas (mediante una mayor base democrática) o la efectividad de las políticas públicas (ajustándose a las necesidades y preferencias de los ciudadanos).

Existen diferentes grados en la relación entre la administración y el ciudadano, que permiten identificar diferentes grados de participación/involucración.

- Una de las referencias clásicas más citadas es la conocida escala de Arnstein<sup>2</sup>, donde se concibe la participación como una redistribución del poder decisorio entre el ciudadano y la administración en distintos grados o peldaños. Esta escala pone de relieve la necesidad de no confundir la participación con fórmulas que solo aparentan la consideración del input ciudadano.
- En el informe de la OCDE (2001) se distinguen 3 formas de relación de menor a mayor grado de implicación:

Interacción con el ciudadano	Descripción	Ejemplos
<i>Información</i>	Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, informaciones sobre la elaboración de políticas, o bien los ciudadanos obtienen información a petición propia. Los flujos de información van en una sola dirección: de las instituciones públicas al ciudadano (unidireccional)	Acceso a documentos públicos, diarios oficiales, páginas web, etc.
<i>Consulta</i>	Las instituciones públicas solicitan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas. Relación bidireccional limitada. Las instituciones deciden de qué interlocutores quieren saber la opinión y sobre qué temas.	Encuestas de opinión pública, grupos de discusión (focus grupo), talleres, seminarios, etc.
<i>Participación activa</i>	Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Los ciudadanos pueden participar en la definición de prioridades o en el establecimiento de la agenda política. Coparticipación y codecisión.	Grupos de trabajo abiertos, foros ciudadanos, procesos de diálogo, etc.

Fuente: Adaptado de OCDE (2001): *Citizens as partners: information, consultation and public participation in policy making*.

<sup>2</sup> Véase Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216–224.

En el diseño de mecanismos participativos conviene contrastar los beneficios y ventajas con los costes y riesgos asociados:

- La participación no es la solución a todos los problemas, depende del contexto y de la problemática en cuestión. Hay que saber juzgar correctamente en qué situaciones la participación ciudadana puede resultar una herramienta útil para obtener un resultado mejor.
- Hay que plantearse cuál es la mejor manera de dirigirse al ciudadano. Conviene pensar un diseño adecuado (en términos técnicos y metodológicos) para que el *feedback* sea válido y relevante. Entre otras cuestiones, hay que preguntarse ¿quién participa?, ¿de qué manera? ¿qué efectos tendrá la participación?

Para profundizar sobre estas cuestiones se recomienda las siguientes lecturas:

“Democracia, administración y participación” (p. 20-41). Editorial UOC. Material docente de la asignatura “Participación electrónica” del Máster Universitario en Administración y Gobierno Electrónico.

“La participación electrónica y la elección social”. Editorial UOC. Material docente de la asignatura “Participación electrónica” del Máster Universitario en Administración y Gobierno Electrónico.

Para más información:

- OCDE (2001). Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Existe traducción al castellano en: <http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>
- OCDE (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2008\)8/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2008)8/REV1&docLanguage=En)

Casos y experiencias:

- *Participedia* es un catálogo de procesos de participación ciudadana construido a través de crowdsourcing que permite comparar experiencias a nivel internacional. <http://participedia.net/>

### 3. La participación electrónica

Las tecnologías de la información y la comunicación, en especial el entorno web 2.0, aportan herramientas (blogs, wikis, redes sociales, etc.) para conectar y colaborar más fácilmente con otros actores, ya sea con los ciudadanos u otros actores de la sociedad civil, empresas, administraciones. Estas redes permiten aprovechar la “inteligencia de las multitudes” y pueden ser una fuente para la innovación, la compartición de experiencias y buenas prácticas, etc.

En cuanto a ciudadanos y administración, la colaboración pueden producirse en diferentes direcciones según provenga la iniciativa:

<b>De la administración al ciudadano</b> <i>Government-to-citizen (G2C)</i>	Iniciativas desde la administración para contactar con los ciudadanos. Pueden incluirse como ejemplo las diferentes iniciativas de gobierno abierto (portales de transparencia, open data, encuestas online, etc.).
<b>Del ciudadano a la administración</b> <i>Citizen-to-government (C2G)</i>	Iniciativas y demandas que surgen de los ciudadanos y se dirigen a las administraciones. Un ejemplo es la plataforma Fixmystreet (Reino Unido) para recoger quejas e incidencias sobre el estado de la vía pública a nivel municipal. <a href="https://www.fixmystreet.com/">https://www.fixmystreet.com/</a>
<b>Entre ciudadanos</b> <i>Citizen-to-citizen (C2C)</i>	Se trata en este caso de servicios producidos y gestionados directamente por ciudadanos sin la participación de las administraciones. Cabe destacar el fenómeno de la economía colaborativa. Por ejemplo, plataformas como Compratetren.com que permite poner de acuerdo ciudadanos para ahorrar accediendo a tarifas de grupo para viajar en tren. <a href="http://www.compartetren.com">http://www.compartetren.com</a>
<b>Entre administraciones</b> <i>Government-to-government (G2G)</i>	Se trata de fórmulas de colaboración y cooperación entre administraciones. Un ejemplo puede ser la GCpedia de la administración canadiense, que permite compartir conocimientos entre trabajadores. Véase: <a href="https://en.wikipedia.org/wiki/GCpedia">https://en.wikipedia.org/wiki/GCpedia</a> Otro ejemplo es la Intellipedia, una red de wikis privada utilizada por diferentes agencias de inteligencia en Estados Unidos para compartir información. Véase: <a href="https://en.wikipedia.org/wiki/Intellipedia">https://en.wikipedia.org/wiki/Intellipedia</a>


Estas tecnologías permiten crear redes y comunidades temáticas especializadas según el tema de interés, que pueden involucrar a distintos actores interesados (desde profesionales expertos y académicos hasta activistas, organizaciones no gubernamentales, etc.) así como redes de apoyo y colaboración entre profesionales del sector.

Ejemplo:

- Novagob: Plataforma de profesionales del sector público. <http://www.novagob.org/>

## De la administración a los ciudadanos

Siguiendo una estructura parecida a la propuesta por la OCDE (2001), la Encuesta sobre Gobierno Electrónico de Naciones Unidas (2016) divide la participación electrónica, en su relación entre administración y ciudadano, en tres niveles diferentes de menor a mayor implicación del ciudadano:



	Definición	Ejemplos
<b>E-información</b>	Difundir información a través de canales TIC.	Datos abiertos (open data)
<b>E-consulta</b>	Recoger <i>feedback</i> (opiniones, preferencias, necesidades, etc.) de los ciudadanos sobre determinados servicios, políticas, temas, etc.	Redes sociales Encuestas online Foros Plataformas deliberativas
<b>E-decisión</b>	Abrir el proceso de toma de decisiones a los ciudadanos.	Voto electrónico

Basado en Encuesta de Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico 2016

<https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Chapter%203.pdf>

- ✓ Las iniciativas de **e-información** están relacionadas con la publicación y acceso a datos. Una de las prácticas más habituales es la publicación de portales de transparencia.

Ejemplos:

- Unión Europea [http://ec.europa.eu/transparency/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm)
- UNESCO <http://opendata.unesco.org/>

- ✓ El nivel de **consulta** supone el contacto con el ciudadano para recibir información sobre determinadas cuestiones. Existen múltiples canales, como por ejemplo el uso de redes sociales digitales (como Twitter o Facebook) o plataformas digitales para realizar encuestas (por ejemplo, para evaluar la satisfacción con respecto a determinados servicios) o foros de debate y deliberación online.

Ejemplo:

- Consulta sobre el reciclaje en Gales (#recyclewales) <https://storify.com/assemblywales/inquiry-into-recyclewales>

- ✓ La participación activa en la **toma de decisiones** supone una colaboración más estrecha con el ciudadano en la medida en que este se involucra y se corresponsabiliza en la decisión (un caso ilustrativo son los presupuestos participativos).



Ejemplo:

- Decide Madrid: <https://decide.madrid.es/>

Para profundizar en esta temática (en especial la cuestión del voto electrónico como mecanismo de participación) se recomienda:

Reniu, J. M. (2008). Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico. *Internet, Dret i Política*, (6).  
<http://idp.uoc.edu/index.php/idp/article/viewArticle/466>

Algunas de las recomendaciones que se derivan de la *Encuesta de Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico* (2016 p. 70) sobre el impulso de la participación electrónica pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Tener claro el objetivo/propósito de la participación electrónica y la herramienta más adecuada para conseguirlo.
2. Garantizar la inclusión en el proceso participativo.
3. Disponer de personal motivado y formado en habilidades digitales, y de una cultura organizativa que esté orientada al ciudadano.
4. Estar preparado para la aparición de nuevos retos que surgirán inevitablemente con la adopción de las TIC como canal de comunicación.
5. Facilitar diferentes canales de entrada/contacto tanto online como offline.
6. Tener en cuenta el nivel y la calidad de acceso a la TIC de la población.
7. Contar con el compromiso institucional y un liderazgo colaborativo.

Algunos consejos útiles para realizar consultas online<sup>3</sup>:

1. Panificar con tiempo (información a proporcionar al público objetivo, duración de la consulta, etc.).
2. Mostrar compromiso (compromiso visible al más alto nivel, explicar el objetivo de la consulta, donde se publicarán los resultados y cómo serán utilizados).
3. Garantizar la protección de datos personales de los participantes.
4. Adaptarse a la audiencia (adaptarse a las necesidades, capacidades, expectativas del público objetivo).
5. Combinar con métodos más tradicionales (plantear si es necesario otros canales para garantizar la máxima inclusión).
6. Testear la herramienta antes de lanzar la consulta (realizar pruebas piloto para asegurar el funcionamiento adecuado).
7. Promover la consulta (publicitar la consulta, identificar actores que puedan ayudar en la difusión).
8. Analizar los resultados (disponer de los recursos y conocimientos necesarios para explotar los datos).

---

<sup>3</sup>Fuente: adaptado de OCDE (2003). *Promise and Problems of E-Democracy: Challenges of online citizen engagement* p. 10-11. <http://www.oecd.org/governance/digital-government/35176328.pdf>

9. Dar *feedback* (informar a los participantes de los resultados y de cómo se utilizarán en la toma de decisiones).
10. Evaluar el proceso de consulta y su impacto (identificar problemas, evaluar si se ha llegado al público objetivo y su satisfacción con el proceso, evaluar el impacto en la decisión final).

Para más información se puede consultar:

- OCDE (2009). Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services (capítulo 5: “Leveraging New Technologies and the participative web”) [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC\(2008\)8/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC(2008)8/REV1&docLanguage=En)
- UN (2016) E-Government Survey (Capítulo 3: “Engaging people through e-participation”) <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Chapter%203.pdf>

### ***De los ciudadanos a la administración***

Al mismo tiempo, las TIC también facilitan la organización de redes ciudadanas al margen de los canales institucionales, cuya actividad puede tener impacto en las administraciones públicas. Existen plataformas online promovidas desde fuera de la administración (por parte de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, etc.), donde se debaten y discuten iniciativas y propuestas, se recogen ideas y demandas y se canalizan hacia las instituciones.

Estos canales suponen para las instituciones un foco de presión que pone a prueba la capacidad de respuesta. Entre otras cuestiones, hay que preguntarse, sin embargo, quién participa y qué representatividad tiene esta participación dado que pueden darse problemas de sesgo.

Algunos ejemplos:

- Fixmystreet: se trata de una plataforma digital destinada a recoger, dar a conocer y debatir problemas de carácter local. Esta plataforma ha sido impulsada por MySociety.org una asociación sin ánimo de lucro. <https://www.fixmystreet.com/>
- SeeClickFix: es una plataforma para canalizar propuestas y demandas de los ciudadanos sobre cuestiones de ámbito local. <http://seeclickfix.com/>
- Change.org: es una plataforma digital que permite canalizar e-peticiones en distintos ámbitos o temas. <https://www.change.org/>

Un análisis interesante sobre la capacidad de impacto de estas plataformas puede encontrarse en el siguiente informe :

- Peixoto, Tiago; Fox, Jonathan (2016) When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead to Government Responsiveness?. WDR 2016 Background Paper. World Bank, Washington, DC  
<http://pubdocs.worldbank.org/en/835741452530215528/WDR16-BP-When-Does-ICT-Enabled-Citizen-Voice-Peixoto-Fox.pdf>