

Resumen

Un gobierno abierto: fomentar el diálogo con la sociedad civil

Overview

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Spanish translation

Los Resúmenes son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.

Todos los Resúmenes se pueden obtener de forma gratuita

en el OCDE Online Bookshop: www.oecd.org/bookshop/

Este Resumen no es una traducción oficial de la OCDE.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE

por

Joanne Caddy
Administrador

y

Christian Vergez
Administrador principal

**Dirección de Gobernanza Pública
y Desarrollo Territorial de la OCDE**

Síntesis

El instaurar un gobierno para los asuntos públicos abierto y transparente constituye un reto común a todos los países. El presente capítulo¹ pasa revista a las conclusiones más relevantes y a las principales recomendaciones de un reciente informe de la OCDE relativo a la forma en que los poderes públicos de los países miembros de la OCDE fomentan la participación de los ciudadanos con el fin de lograr una mayor apertura en el proceso de elaboración de políticas. El informe sostiene que implantar sólidos marcos jurídicos, institucionales y políticos que rijan el acceso a la información, la consulta y la participación pública en la materia contribuye a mejorar la política pública, a luchar contra la corrupción y a incrementar la confianza de la sociedad en la Administración.

1. De los principios teóricos a la práctica de un buen gobierno

De modo creciente, se reconoce que un buen gobierno representa un factor esencial para el desarrollo económico y la estabilidad social y, como tal, constituye el núcleo del trabajo de la OCDE en un vasto abanico de ámbitos de política pública. Así, la misma OCDE invierte cada vez más en fomentar el diálogo sobre política pública con los principales interlocutores de las Administraciones -como empresas, sindicatos (a través de estructuras de consulta consolidadas) y, más recientemente, organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC)-, cuya contribución resulta decisiva para alcanzar un buen gobierno. Identificar los inestimables beneficios que puede reportar el diálogo sobre políticas e intercambiar experiencias entre un amplio elenco de países son centros de interés neurálgicos del trabajo que la OCDE realiza tanto con países miembros como con países no pertenecientes a dicha Organización, tal y como quedó reflejado en la *Mesa Redonda Internacional sobre la Instauración de un Gobierno Abierto en Europa Suroriental*, celebrada en Ljubljana (Eslovenia), los días 23 y 24 de mayo de 2002, que reunió, aproximadamente, a cien expertos de la Administración y de la sociedad civil de países miembros y no miembros de la OCDE.

Principios teóricos del buen gobierno

Entre los principios del buen gobierno comúnmente aceptados, cabe reseñar la apertura, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; la objetividad y la equidad en el trato dado a los ciudadanos, con especial mención de los mecanismos de consulta y participación; la existencia de unos servicios eficaces y efectivos; la instauración de legislaciones y normativas claras, transparentes y fácilmente aplicables; la coherencia en la elaboración de las políticas públicas; el respeto del Estado de Derecho; y el seguimiento de estrictas pautas de comportamiento ético. Estos principios constituyen los cimientos de un gobierno abierto, esto es, aquel que es más accesible para los ciudadanos, que está más cerca de ellos, y cuyas actividades resultan, en definitiva, más transparentes.

¹ De las opiniones expresadas y los argumentos empleados en este artículo responden exclusivamente sus autores.

De particular relevancia para instaurar un gobierno abierto resultan los tres siguientes principios fundamentales:

- *La obligación de rendir cuentas* significa que debe ser posible identificar a los funcionarios públicos y exigirles que se responsabilicen de sus actos.
- *La transparencia* implica que los ciudadanos deben disponer de información fidedigna, pertinente y oportuna sobre las actividades que realizan los poderes públicos.
- *La apertura*, por último, supone el que los poderes públicos escuchen a ciudadanos y empresas y tengan en cuenta las sugerencias de éstos a la hora de elaborar y aplicar las políticas públicas.

Estos principios no son meras nociones abstractas, sino que pueden ponerse en práctica mediante legislaciones, políticas y marcos institucionales –formales e informales- adecuados. Por ejemplo, las leyes que rigen los derechos de acceso a la información -así como los mecanismos institucionales para dotarlos de efectividad- son uno de los fundamentos necesarios para mejorar la transparencia y la responsabilización públicas. Las normas administrativas que fijan la forma en que debe consultarse a los ciudadanos y a las OSC durante el proceso de elaboración de políticas y el modo en que los responsables de la formulación de políticas deben responder del empleo que hacen de la contribución del público a la hora de tomar sus decisiones son condiciones necesarias, si no suficientes, para lograr más apertura. Una mayor participación de los ciudadanos y de la sociedad civil no significa que los Gobiernos electos declinen la responsabilidad de tomar decisiones en el público; implica que deben dedicar más tiempo y energía a explicar sus propuestas, a recabar la opinión de los ciudadanos a lo largo del ciclo de elaboración de políticas (desde su concepción a su aplicación) y a fundamentar las decisiones que toman.

Vistos los principios del buen gobierno, el resto del capítulo se dedicará a estudiar la manera en que los países miembros de la OCDE los están aplicando a fin de instaurar un gobierno más abierto, en particular, en lo relativo a la concepción, formulación y aplicación de las políticas públicas².

Razones por las que implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas

Varios fenómenos han llevado a los países miembros de la OCDE a centrar sus esfuerzos en fortalecer sus relaciones con los ciudadanos, en particular, el creciente abstencionismo en las elecciones, la disminución de la militancia en partidos políticos y, según apuntan las encuestas, la pérdida de confianza en las instituciones básicas. Por otra parte, se multiplican los llamamientos exigiendo una mayor transparencia y responsabilización de los poderes públicos, mientras los ciudadanos y los medios de comunicación ejercen un control cada vez mayor sobre las actividades de la Administración, y se codifican y refuerzan las pautas que rigen la vida pública. A un tiempo, en todos los países, se están gestando nuevas formas de representación y participación en la esfera pública. Los ciudadanos, cada vez más capacitados e informados, exigen que sus opiniones y

² El presente artículo se basa en el informe de la OCDE *Citizens as partners: Information, Consultation and Public Participation* (OECD, 2001b). Para mayor información, véase dicho informe.

conocimientos se reflejen en la toma de decisiones públicas –exigencia a la que los Gobiernos de todos los países miembros de la OCDE deberán responder imperativamente.

Estas nuevas reivindicaciones tienen como trasfondo un mundo en constante mutación y globalizado, en el que, cada vez más, imperan las redes y no las jerarquías. Internet ha abierto nuevas posibilidades para producir e intercambiar información de forma autónoma y se ha convertido en una poderosa herramienta que permite coordinar a diferentes agentes en cualquier punto del mundo. Aunque las empresas han sido las primeras en capitalizar esta nueva realidad, la sociedad civil internacional no se ha quedado atrás. Por el contrario, los Gobiernos han sido lentos en sacar partido de los beneficios que puede brindar una visión concertada del buen gobierno, y sólo ahora empiezan a descubrir las ventajas que ofrece el poder contar con los ciudadanos y las OSC para configurar y aplicar las políticas públicas.

Informar, consultar y hacer participar a los ciudadanos constituyen los pilares de todo buen gobierno, los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de las políticas públicas. Estos tres aspectos permiten a los poderes públicos obtener nuevas fuentes de ideas, información y recursos para la toma de decisiones. Además, y no menos importante, contribuyen a desarrollar la confianza del público en la Administración, lo que, a su vez, incrementa la calidad de la democracia y fortalece el civismo.

La contribución de la OCDE al debate incipiente

Hace tiempo que el trabajo de la OCDE reconoció la importancia de informar y consultar a las fuerzas sociales en una multiplicidad de políticas sectoriales, tales como el medio ambiente, la educación y la lucha contra la corrupción. Con todo, el valor de dichos elementos para la salud general de los sistemas democráticos no se abordó explícitamente hasta la *Reunión Anual de Altos Funcionarios de Centros de Gobierno de Países Miembros de la OCDE*, celebrada en Berna (Suiza), en 1998, en torno al tema “Política de Información y Calidad Democrática”. A raíz de esta reunión, se pidió al Servicio de Gestión Pública (PUMA)³ de la OCDE que realizase un análisis comparativo sobre las medidas que los diferentes países miembros estaban tomando para reforzar las relaciones entre los ciudadanos y sus respectivos Gobiernos en materia de elaboración de políticas.

El Grupo de Trabajo del PUMA sobre el Fortalecimiento de las Relaciones entre Gobierno y Ciudadanos se reunió por primera vez en febrero de 1999, en la sede de la OCDE en París. En el transcurso de su existencia (1999-2001), sus reuniones bianuales contaron con la participación de representantes de más de veinte países miembros de la OCDE y con la contribución activa de varios otros. Por lo general, los miembros del grupo de trabajo eran altos funcionarios de Administraciones centrales, con responsabilidades en materia de desarrollo y seguimiento de las políticas públicas de información y consulta. Bajo la dirección de este grupo de trabajo, en el periodo 1999-2000, se realizaron dos encuestas en los países miembros de la OCDE, sobre “El fortalecimiento de las relaciones entre Gobierno y ciudadanos” y “El empleo de la tecnología de la información como medio de fortalecer las relaciones entre Gobierno y ciudadanos” respectivamente. Como complemento de los datos comparativos obtenidos con estas dos encuestas, en el periodo 2000-2001, se estudió

³ Desde el 1 de septiembre de 2002, el PUMA depende de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

exhaustivamente el caso concreto de nueve países, a fin de examinar la dinámica de las relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos en el seno de ciertas instituciones o de algunos ámbitos de acción específicos de las políticas (tales como salud, educación, medio ambiente y política social). Por último, las reflexiones, experiencia y actualizaciones periódicas de los miembros del grupo de trabajo proporcionaron a la Secretaría de la OCDE una orientación de inestimable valor.

Los resultados de esos años de esfuerzos conjuntos se plasmaron en el informe de la OCDE *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation* (2001b), que contiene información sobre todos los países miembros de la OCDE. El valor del trabajo y del informe de la Organización en este campo incipiente reside en que define algunos términos clave y constituye un marco común que permite “cartografiar” las variadísimas experiencias nacionales de los países miembros de la OCDE.

En diciembre de 2001, se creó el Grupo de Expertos sobre Relaciones de Gobierno con los Ciudadanos y la Sociedad Civil para que siguiese desarrollando el trabajo en dos áreas específicas, a saber, la evaluación de los esfuerzos públicos por informar, consultar e implicar a los ciudadanos, y el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) con el fin de hacer participar a los ciudadanos en la elaboración de políticas (consulta electrónica).

Sin embargo, lo que el informe no ha plasmado es el vivo debate y el ambiente de franco intercambio que reinó entre los representantes nacionales en el transcurso de las reuniones. Pese a sus numerosas diferencias (habida cuenta, por ejemplo, de la diversidad de sistemas constitucionales y tradiciones administrativas), todos los asistentes reconocieron hallarse ante el mismo dilema: “¿Cómo lograr una mayor implicación ciudadana en el proceso de elaboración de las políticas públicas en el seno de la democracia representativa?”. El reconocer que existe un problema común a tamaña variedad de países (de Canadá, Finlandia o Suecia a Hungría, Corea o México) no hace sino subrayar la importancia de la cuestión para los gobiernos democráticos del mundo entero. Si bien es cierto que la experiencia de un país miembro de la OCDE dado puede no ser extrapolable a todos los demás países, las recomendaciones –formuladas durante las “discusiones en diversidad” del grupo y adoptadas por consenso– proporcionan cierta base para que las posibilidades de aplicación sean mayores.

Definición de términos clave

Uno de los primeros problemas al que tuvieron que enfrentarse los países miembros de la OCDE participantes consistió en alcanzar una definición común de los conceptos básicos aplicables en el marco de las relaciones entre los Gobiernos y sus ciudadanos que pudiera servir para todas las etapas del ciclo de elaboración de políticas (concepción, aplicación, evaluación). Dada la multiplicidad de lenguas, marcos constitucionales y culturas administrativas existente en el seno de la OCDE, se trataba de una ardua tarea.

Tras intensos debates en el grupo de trabajo, se adoptaron las siguientes definiciones, en las que se han basado tanto las encuestas como los estudios de países particulares (OECD, 2001b, p. 23). Aunque estas definiciones puedan no ser aplicables de modo universal y puedan parecer un tanto sencillas, tienen el mérito de constituir una referencia clara con la que analizar el amplio espectro de

interacciones que se producen entre los Gobiernos y sus ciudadanos a lo largo del proceso de elaboración de políticas.

- **Información: una relación de sentido único**, en la cual el Gobierno genera información y la transmite a los ciudadanos. Cubre tanto el acceso “pasivo” a la información, a petición de los ciudadanos, como las medidas “activas” adoptadas por los poderes públicos para difundir la información a los ciudadanos.



- **Consulta: una relación de doble sentido**, en la cual los ciudadanos comunican sus opiniones al Gobierno. Se basa en la definición previa, realizada por el Gobierno, de la cuestión sobre la que se recaba la opinión de los ciudadanos y precisa que éstos hayan sido informados de antemano.



- **Participación activa: una relación asociativa** con el Gobierno, en la cual los ciudadanos se implican activamente en el proceso de elaboración de políticas. En esta relación, se reconoce a los ciudadanos la facultad de proponer alternativas y configurar el diálogo sobre las políticas, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de las políticas siga incumbiendo al Gobierno.



Las medidas concretas mediante las que la información, la consulta y la participación activa se llevan a la práctica se han dividido en diferentes ámbitos, según atañan a la esfera legislativa, política, institucional o instrumental –en referencia a las herramientas utilizadas, tanto tradicionales como basadas en las TIC. Este marco de análisis, que ha constituido la “plantilla” de examen de los resultados de las encuestas, se muestra en la figura 1 (en la que cada célula ofrece ejemplos ilustrativos seleccionados).

Figura 1. Marco de análisis

	Leyes	Políticas	Instituciones	Herramientas (tradicionales)	Herramientas (TIC)
Información	Libertad de información (LDI)	Facturación de servicios	Oficinas de información	Registros, folletos, pósters	Sitios y portales
Consulta	Evaluación de la repercusión de nuevas normas	Grupos minoritarios	Órganos asesores	Audiencias públicas	Correo electrónico
Participación activa	Iniciativa legislativa popular	Acuerdos de cooperación	Unidades administrativas centrales	Jurados populares	Grupos de discusión en línea

Puede que el mérito principal de este marco de análisis consista en representar una referencia sencilla para poder examinar de forma sistemática lo que en cualquier país suele constituir un desconcertante mare magnum de leyes y procedimientos vigentes, que, ni que decir tiene, se complica más si cabe con la multiplicidad de países. Además, también pone de evidencia que cada uno de los elementos (leyes, políticas, instituciones y herramientas) influye en la capacidad de los ciudadanos de recibir información, ser consultados y participar activamente en la elaboración de políticas –y que cada uno de ellos es esencial para que los esfuerzos públicos realizados en este ámbito se vean coronados por el éxito.

Por último, el marco demuestra que se puede encontrar un ejemplo concreto para cada una de las interacciones definidas en la figura 1, lo cual sugiere, a su vez, que aprender de la experiencia de otros (en la esfera local, nacional o internacional) puede contribuir a evitar que “se vuelva a inventar la rueda” y fomentar el desarrollo de medidas más innovadoras en el futuro.

2. Conclusiones relevantes y recomendaciones sobre las políticas

Tendencias en los países miembros de la OCDE

Dado que las iniciativas públicas para fomentar una mayor contribución de los ciudadanos en la elaboración de políticas son relativamente recientes en la mayoría de los países miembros de la OCDE, se han evaluado sólo en contadas ocasiones. Con todo, he aquí las principales tendencias que se desprenden del informe (OECD, 2001a, p. 2):

- El alcance, la cantidad y la calidad de la *información* pública que se proporciona a los ciudadanos ha aumentado significativamente en los últimos quince años, y el suministrar información constituye actualmente un objetivo común a todos los países miembros de la OCDE.
- La *consulta* y las ocasiones para que los ciudadanos den su opinión también están creciendo, aunque más lentamente y con claras diferencias entre aquellos países de la OCDE que cuentan ya con una sólida tradición de consulta y aquellos que acaban de abrir el proceso de elaboración de las políticas públicas a los ciudadanos en la esfera nacional.
- La *participación activa* y la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la elaboración de políticas, según la definición adoptada, son dos elementos que escasean, y los pocos casos observados se ciñen a unos cuantos países miembros de la OCDE.

La información es un requisito previo básico

Lograr adecuados niveles de acceso a la información y de protección de ésta requiere una normativa apropiada, mecanismos institucionales claros para aplicarla y un sistema judicial independiente que garantice su cumplimiento. Por último, y no menos importante, exige que los ciudadanos conozcan y entiendan sus derechos, y puedan y quieran ejercerlos.

El acceso a la información es la piedra angular sobre la que reposan la consulta y la participación activa. Con todo, es un fenómeno relativamente reciente, incluso en aquellos países miembros de la OCDE con economías de mercado bien asentadas y sistemas democráticos consolidados (OECD, 2001c, p. 29). En 1980, sólo el 20% de los países miembros de la OCDE contaba con legislación relativa al acceso a la información (o legislación sobre la libertad de información (LDI)); hacia 1990, esta cifra superaba ligeramente el 40%, mientras que, a finales de 2000, alcanzaba el 80%. A la luz de lo anterior, no es sorprendente observar que la consulta y el recurso a los ciudadanos en la elaboración de políticas sean todavía actividades relativamente nuevas para los poderes públicos, tanto en los países miembros de la OCDE como en los países no pertenecientes a la Organización.

La consulta es fundamental para la elaboración de políticas

En la consulta, los poderes públicos definen cuestiones, establecen preguntas, gestionan el proceso e invitan a los ciudadanos a contribuir con sus puntos de vista y opiniones. La valoración de la consulta como elemento esencial de la elaboración de políticas es de fecha reciente en la mayoría de los países miembros de la OCDE y, por ende, los marcos jurídico, político e institucional en la materia se hallan aún en vías de desarrollo.

La existencia y el alcance de las legislaciones y normativas en materia de consulta pública varían considerablemente entre los países miembros de la OCDE. En algunos, la consulta es un dispositivo fundamental del sistema constitucional (p. ej., referendos), mientras que, en otros, su alcance, aplicación e influencia se hallan relativamente limitados. Ciertos países están obligados por ley a consultar a determinados colectivos, tales como sindicatos, asociaciones profesionales o poblaciones indígenas, siempre que pretendan elaborar una política o una ley que incida directamente en los

intereses de esos grupos. Los procedimientos de consulta son esenciales en los análisis de la repercusión de nuevas normas y en la evaluación sistemática de los posibles efectos, positivos y negativos, de los proyectos legislativos y sus alternativas, y constituyen un imperativo legal en algunos ámbitos (p. ej., en lo relativo a las leyes sobre evaluación del impacto medioambiental).

En lugar de basarse en leyes y normas, algunos países miembros de la OCDE se apoyan en declaraciones de políticas, reglas formales (p. ej., decretos, directrices, normas) y prácticas informales consolidadas. Muchos han creado organismos asesores, comisiones y consejos, permanentes o *ad hoc*, para que colaboren con la Administración en diversas áreas de las políticas públicas.

La participación activa supone una nueva frontera

La participación activa reconoce la capacidad y la autonomía de los ciudadanos para debatir y generar alternativas de políticas. Para lograr una participación activa, es necesario que los poderes públicos establezcan sus programas junto con los ciudadanos y se comprometan a tener en cuenta las propuestas de política generadas conjuntamente en la toma de decisiones definitivas. Además, se precisa que los ciudadanos asuman un mayor grado de responsabilidad en la elaboración de políticas, como contrapartida de los mayores derechos de participación de que gozan.

Sólo algunos países miembros de la OCDE han comenzado a explorar los anteriores aspectos, y la experiencia hasta la fecha es limitada. En algunos de estos países, los ciudadanos gozan, tradicionalmente, del derecho a proponer nuevas legislaciones o políticas públicas, por ejemplo, en el marco de leyes sobre la iniciativa legislativa popular o referendos populares convocados a instancias de los ciudadanos. Otros países han comenzado a desarrollar nuevas medidas para fomentar una mayor participación activa de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas; por lo general, dichas medidas reconocen que la Administración debería desempeñar “una función capacitadora” y crear oportunidades para participar activamente –y que los ciudadanos y las organizaciones que los representan pueden resultar de la máxima importancia en la configuración de las políticas públicas que les afecten.

Atraer a los ciudadanos en línea

Todos los países miembros de la OCDE reconocen el enorme potencial que ofrecen las TIC para ofrecer un servicio público de mayor calidad a precios más bajos; mejorar la transparencia y la responsabilización de los poderes públicos; y fomentar una mayor implicación de los ciudadanos en los procesos democráticos. Al mismo tiempo, pocos esperan que las TIC sustituyan completamente los métodos de información, consulta y participación tradicionales en un futuro próximo.

La mayoría de los países coinciden en señalar que es necesario garantizar que todos los ciudadanos, ya estén “conectados” o no, sigan teniendo acceso a servicios de buena calidad y gocen de los mismos derechos de participación en la esfera pública. Teniendo en cuenta la “brecha digital”, resulta esencial articular el uso de las nuevas herramientas basadas en las TIC con el de las herramientas existentes que no operan en línea. Además, es importante asegurarse de que las TIC mejoren no sólo la cantidad, sino también la calidad de la implicación ciudadana en las deliberaciones relativas a las políticas públicas (en términos de información proporcionada y de contribuciones

recibidas). Hasta la fecha, los resultados parecen indicar que convendría recabar la contribución activa de los representantes del público a la hora de idear sistemas en línea que pretendan fomentar la implicación ciudadana.

El empleo de las TIC como medio de inducir a un mayor número de sectores sociales a participar en la elaboración de las políticas públicas ha sido uno de los dos ejes de acción del trabajo del Grupo de Expertos sobre Relaciones de Gobierno con los Ciudadanos y la Sociedad Civil 2002. Un informe, que se publicará próximamente, preparado bajo la dirección de este grupo, hace hincapié en cinco aspectos fundamentales que determinarán el que los ciudadanos contribuyan efectivamente en línea a la elaboración de políticas:

- *El alcance de las TIC*, es decir, su aptitud para acordar una pluralidad de voces.
- *La capacidad* de los ciudadanos y de los funcionarios.
- *La coherencia* interna del ciclo de elaboración de las políticas públicas.
- *El aprendizaje* sobre la base de experiencias previas en la esfera local e internacional.
- *La evaluación* de los costes, beneficios e impactos.

La falta de evaluación

Existe un sorprendente desequilibrio entre la cantidad de tiempo, dinero y energía que los países miembros de la OCDE invierten en atraer a los ciudadanos (ya sea en línea o no) y sus esfuerzos orientados a evaluar la eficacia de las medidas que adoptan en este sentido y la repercusión de éstas en la elaboración de políticas. En la actualidad, ningún país miembro de la OCDE lleva a cabo una evaluación sistemática de los esfuerzos que hace para informar, consultar y atraer la implicación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas –aunque todos reconocen la necesidad de desarrollar herramientas adecuadas y de mejorar su capacidad de evaluación (OECD, 2001b, p. 65).

Esta “laguna” de la práctica actual quedó claramente puesta de manifiesto por las respuestas de los países en las encuestas realizadas para el informe de la OCDE *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation* (2001b). Como resultado de esta evidencia, el grupo de expertos decidió centrar sus esfuerzos en 2002 en el desarrollo de un marco de evaluación de base que pueda adaptarse a las necesidades de cada país. Con todo, es obvio que la última palabra en cuanto a la evaluación del fomento de la información, la consulta y la participación activa la tienen los ciudadanos.

Recomendaciones para los responsables de elaborar las políticas públicas

Al abrir la elaboración de las políticas públicas a una mayor participación ciudadana, los Gobiernos deberán garantizar que:

- la **información** sea completa, objetiva, fiable, pertinente, y fácil de encontrar y entender;
- la **consulta** tenga metas y reglas claras, que definan los límites de su ejercicio y la obligación de los poderes públicos de rendir cuentas sobre el empleo que hacen de la contribución de los ciudadanos;
- la **participación** cuente con el tiempo y la flexibilidad suficientes para permitir la emergencia de nuevas ideas y propuestas de los ciudadanos, y con mecanismos para integrarlas en el proceso de la elaboración de las políticas públicas.

Sobre la base de la experiencia colectiva de los países miembros de la OCDE (véase la figura 2), se han establecido diez principios orientadores en materia de información, consulta y participación activa, que pueden resultar útiles a la hora de intentar mejorar los resultados públicos en este alentador campo y en el desarrollo de marcos de evaluación nacionales.

Una práctica insuficiente comporta determinados riesgos

Unas medidas de información, consulta y participación activa en la elaboración de políticas insuficiente o inadecuadamente ideadas pueden menoscabar las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. Los poderes públicos, al tratar de informar, consultar e implicar a los ciudadanos, a fin de mejorar la calidad, la credibilidad y la legitimidad de sus decisiones políticas, corren el riesgo de producir el efecto contrario si los ciudadanos descubren que sus esfuerzos por estar informados, expresar su opinión y participar activamente son ignorados, no tienen repercusión alguna en las decisiones que se toman o no se tienen en cuenta.

Resulta esencial, pues, contar con el respaldo de expertos y con recursos adecuados para estas actividades. Basándose en sus conclusiones más relevantes, la OCDE ha contribuido a mejorar la capacidad de los funcionarios públicos con la publicación del manual práctico *Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making* (OECD, 2001c). Este manual constituye un recurso público al servicio tanto de los países miembros de la OCDE como de los países no pertenecientes a esta Organización. Se puede consultar gratuitamente en línea, en varios idiomas (inglés, francés, italiano y ruso).

Figura 2 – Principios orientadores para informar, consultar y promover la participación activa de los ciudadanos en la elaboración de políticas

1. Compromiso

Se requiere liderazgo y un fuerte compromiso en términos de información, consulta y participación activa en la elaboración de políticas a todos los niveles –por parte de los políticos, los altos funcionarios y los agentes públicos.

2. Derechos

Los derechos de los ciudadanos a acceder a la información, comunicar sus opiniones, ser consultados y participar activamente en la elaboración de políticas deberán estar firmemente respaldados por la ley o las políticas. Asimismo, deberá hallarse claramente definida la obligación de la Administración de responder a los ciudadanos en el ejercicio de tales derechos. Las instituciones independientes de supervisión, o su equivalente, resultan esenciales para que se cumplan dichos derechos.

3. Claridad

Los objetivos y límites de la información, la consulta y la participación activa en la elaboración de políticas deberán definirse claramente desde el principio. Las funciones y responsabilidades respectivas –de los ciudadanos (en cuanto a sus contribuciones) y de los poderes públicos (en cuanto a la toma de decisiones por las que deben rendir cuentas) deberán determinarse con nitidez.

4. Tiempo

La consulta pública y la participación activa deben emprenderse lo antes posible en el seno de cualquier proceso de elaboración de políticas, con objeto de dar entrada a una gama más amplia de soluciones e incrementar las probabilidades de que su aplicación constituya un éxito. Hay que tomar el tiempo necesario para que la consulta y la participación sean eficaces. La información será imprescindible en todas las etapas del ciclo de elaboración de políticas.

5. Objetividad

La información proporcionada por el Gobierno durante la elaboración de políticas deberá ser objetiva, completa y accesible. Los ciudadanos deberán gozar del mismo trato en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información y de participación.

6. Recursos

A fin de que la información pública, la consulta y la participación activa en la elaboración de políticas resulten eficaces, será preciso contar con los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados.

7. Coordinación

Las iniciativas tendentes a informar o a pedir opinión y consultar a los ciudadanos deberán coordinarse entre todas las unidades administrativas, a fin de mejorar la gestión de la información, garantizar la coherencia de las políticas, evitar la duplicación de acciones y reducir el riesgo de que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil se “harten de las consultas”. Los esfuerzos de coordinación no deberán mermar la capacidad innovadora y de adaptación de las unidades administrativas.

8. Obligación de rendir cuentas

Los poderes públicos tienen la obligación de rendir cuentas sobre el empleo que hacen de las contribuciones de los ciudadanos recibidas mediante petición de reacciones, consulta pública y participación activa. Las medidas tendentes a garantizar que el proceso de elaboración de políticas sea abierto, transparente y susceptible de ser sometido al control y a la supervisión externos son decisivas para incrementar la responsabilización pública general.

9. Evaluación

Los poderes públicos necesitan dotarse de las herramientas, la información y la capacidad necesarias para evaluar sus resultados en materia de información, consulta e implicación de los ciudadanos, a fin de poder adaptarse a nuevas exigencias y al cambio de condiciones en la elaboración de las políticas públicas.

10. Ciudadanía activa

Redunda en beneficio de los poderes públicos el contar con ciudadanos activos y una sociedad civil dinámica, por lo que aquéllos pueden tomar medidas concretas a fin de facilitar el acceso a la información y la participación; incrementar el nivel de sensibilización; reforzar la educación y las capacidades cívicas de los ciudadanos; y respaldar la capacitación en el seno de las organizaciones de la sociedad civil.

Fuente: (OECD, 2001b), p. 15.

3. Desafíos para el futuro

El ritmo del cambio se está acelerando, lo que obliga a todos los Gobiernos democráticos a actualizar constantemente sus legislaciones, políticas, instituciones y herramientas, a fin de lograr implicar efectivamente a los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas. Al objeto de responder a las presiones internas y mundiales que exigen una mayor transparencia, obligación de rendir cuentas y más apertura en la Administración, el intercambio de experiencias entre países sigue siendo una fuente de inspiración de incalculable valor para encontrar soluciones innovadoras. Tal y como demostró la *Mesa Redonda Internacional sobre la Instauración de un Gobierno Abierto en Europa Suroriental*, celebrada en Ljubljana, el que los poderes públicos y la sociedad civil entablen el diálogo en torno a las políticas que afectan a cuestiones decisivas de interés público no puede sino ser enormemente provechoso.

Estas formas de diálogo e intercambio estructuradas –entre los países miembros de la OCDE y los países externos a la Organización, pero también entre los Gobiernos y los expertos de la sociedad civil- serán tanto más determinantes en el futuro cuanto que nuestras sociedades deben enfrentarse a numerosos retos, entre los que cabe destacar:

- *La globalización* - ¿Qué repercusiones tendrá ésta en la elaboración de políticas y en la participación pública?
- *El tiempo* - ¿Cómo garantizar la debida reflexión dada la urgencia de tomar decisiones?
- *La ciudadanía* - ¿Está surgiendo un nuevo equilibrio entre derechos y responsabilidades? ¿Qué capacidades se necesitan?
- *Las libertades civiles frente a la seguridad nacional* - ¿Cómo lograr un equilibrio?
- *La democracia electrónica* - ¿Contribuirá a mejorar el debate público en el seno de la democracia representativa o desembocará en una nueva era de “elecciones permanentes”?

Tal y como se desprende de esta sucinta selección de cuestiones, aún quedan muchos obstáculos por delante. Para salvarlos, será necesario combinar la inspiración, los recursos y el compromiso de los poderes públicos y la sociedad civil en todas nuestras democracias.

BIBLIOGRAFÍA

OECD (2001a),

“Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación activa”, PUMA Nota de Políticas Públicas N°. 10, julio de 2001. (Véase www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007815.pdf para la versión inglesa o <http://www.oecd.org/pdf/M00020000/M00020402.pdf> para la versión española.)

OECD (2001b),

Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy making. Paris: OECD.

OECD (2001c),

Citizens as Partners: OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy making. Paris: OECD. (Véase <http://www1.oecd.org/publications/e-book/4201141E.pdf>.)

Índice correspondiente a la versión original en inglés de la publicación *(no incluye anexos, ni listas de cuadros, tablas o gráficos)*

Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE

Síntesis

1. De los principios teóricos a la práctica de un buen gobierno

Principios teóricos del buen gobierno

Razones por las que implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas

La contribución de la OCDE al debate incipiente

Definición de términos clave

2. Conclusiones relevantes y recomendaciones sobre las políticas

Tendencias en los países miembros de la OCDE

La información es un requisito previo básico

La consulta es fundamental para la elaboración de políticas

La participación activa supone una nueva frontera

Atraer a los ciudadanos en línea

La falta de evaluación

Recomendaciones para los responsables de elaborar las políticas públicas

Una práctica insuficiente comporta determinados riesgos

3. Desafíos para el futuro

El presente resumen es la traducción de extractos de una publicación de la OCDE editada originariamente en inglés y francés con los títulos siguientes:

Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society

Aún no disponible en francés

© 2003, OECD.

Las publicaciones y los resúmenes de la OECD pueden obtenerse en

www.oecd.org/bookshop/

Introduzca "overview" en la casilla "title search" de la página de bienvenida de la librería en línea o el título inglés del libro (los resúmenes tienen un enlace que remite al original en inglés)

Estos Resúmenes han sido preparados por la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones.

email: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.