

ARTÍCULO DE REVISIÓN  
CIENCIAS SOCIALES

**Análisis de la implementación de estrategias en elaboración de políticas públicas basadas en el gobierno abierto**

***Analysis of the strategies implementation in the elaboration of public policies based on open government***

**Albán Sorroza, William<sup>I</sup>; España Herrería, Marcia<sup>II</sup>;**

<sup>I</sup>. [ub.harnolalban@uniandes.edu.ec](mailto:ub.harnolalban@uniandes.edu.ec). Carrera de Derecho, Universidad Regional Autónoma de los Andes, extensión Babahoyo, Babahoyo, Ecuador

<sup>II</sup>. [ub.marciaespania@uniandes.edu.ec](mailto:ub.marciaespania@uniandes.edu.ec). Carrera de Derecho, Universidad Regional Autónoma de los Andes, extensión Babahoyo, Babahoyo, Ecuador

Recibido: 31/10/2019

Aprobado: 15/11/2019

Como citar en normas APA el artículo:

Albán Sorroza, W y España Herrería, M. (2019). Análisis de la implementación de estrategias en la elaboración de políticas públicas basadas en el gobierno abierto. *Uniandes Episteme*, 6(Especial), 649-657.

**RESUMEN**

El gobierno abierto es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración ciudadana, que permite cambiar la relación entre la ciudadanía y el Estado. Su ejecución requiere el enfrentamiento a debilidades asociadas a las nuevas estrategias para la elaboración de políticas públicas. El objetivo de este trabajo consiste en definir cuáles son las debilidades que pueden surgir en la implementación de las nuevas estrategias de elaboración de políticas públicas a través de un estudio cuantitativo. Se identificaron 10 variables representativas, según el análisis de contenido de las entrevistas efectuadas mediante la técnica estadística de análisis de componentes principales.

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno abierto, políticas públicas debilidades, estrategias

**ABSTRACT**

Open government is a new paradigm, based on the principles of transparency, participation and collaboration, which allows changing the relationship between citizens and the State. Its

execution requires facing weaknesses associated with the new strategies for the elaboration of public policies. The objective of this work is to define what are the weaknesses that may arise in the implementation of new public policy development strategies through a quantitative study. Ten representative variables were identified according to the content analysis of the interviews conducted using the statistical technique of principal component analysis.

**KEYWORDS:** Open government, weaknesses, strategies, public policies

## **INTRODUCCIÓN**

El gobierno abierto es un nuevo paradigma basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, que permite cambiar la relación entre la ciudadanía y el Estado, por lo que necesita una metodología flexible, dinámica, pertinente, medible y adecuada en cada localidad, así como recursos, capacitación en todas sus expresiones, uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), voluntad, deseos e interés por parte de todos los involucrados.

El impacto de la globalización en los Estados y los problemas en las relaciones con la sociedad civil, y en ese contexto es vital analizar el papel que cumplen las políticas públicas dirigidas a lograr el cambio esperado con la implementación del gobierno abierto.

Estas políticas son de interés, tanto para el Estado como para la toda la sociedad en la que se implementará y ejecutará. El origen y desarrollo de las mismas se caracteriza por la complementariedad y transversalidad entre ambas esferas. No se pueden entender si no es en relación con su sistema regulador que siempre lo serán el Estado y la sociedad civil.

Es variado el panorama de debilidades que pueden surgir al implementar nuevas estrategias de elaboración de políticas públicas desde el nuevo paradigma de gobierno abierto. Todos los elementos tienen incidencia e impactan, si se quiere implementar una nueva manera de hacer política pública donde los principios son la transparencia, la participación y la colaboración. Para ello será necesario crear las condiciones que integre la totalidad de sus cualidades.

El objetivo de este trabajo consiste en definir cuáles son las debilidades que pueden surgir en la implementación de nuevas estrategias de elaboración de políticas públicas basadas en los principios de gobierno abierto. Por consiguiente, los articulistas analizan primeramente los elementos circunstanciales relacionados con las políticas públicas, y posteriormente, las principales debilidades determinadas a través de un estudio exploratorio, efectuado con 76 expertos seleccionados por el método Delphi, pertenecientes a cinco países de América Latina, del que se obtuvieron 10 variables representativas.

## DESARROLLO

Las políticas públicas se han consolidado como una herramienta esencial en el ejercicio académico y práctico de la gestión pública (Arroyave, 2011, p. 95). Al decir de Vargas (1998):

“es el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones de un régimen político frente a cuestiones socialmente problemáticas, que pretenden o que buscan resolver esa situación o tornarla manejable”. (pp. 169-170)

Sobre esta base se proyecta cada región y de ahí surgen. Parece algo sencillo, pero realmente para entenderlas hay que proponer estrategias de capacitación, en primer lugar, y demostrar que es una inversión necesaria que merece toda la atención del Estado.

Los autores consideran como concepto ampliado, que es un proceso de planeación que define una visión a largo plazo, incluso que sobrepasa los periodos de administración de los gobiernos y está orientado a los procesos de cambio frente a realidades sociales relevantes, cuya acción está encaminada hacia el logro de los objetivos prioritarios y necesarios.

Es fruto de un proceso de concertación, intersectorial y concreción, en el que participa la administración pública, la ciudadanía en general, los gremios, la academia y otros, como instrumento que favorece la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad. Exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del gobierno y de estas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial y territorial, así como sus alternativas de solución.

Implementarlo no es un fin, sino una herramienta. No es posible olvidar que el gobierno debe ser el medio que permita aumentar y mejorar la capacidad de gestionar organizaciones y territorios. Se observa cómo en muchas ocasiones, una vez puesta en marcha (o incluso publicitada) una estrategia de este tipo, esta se queda ahí, sin mayor recorrido y resultados.

Una política pública basada en nuevas estrategias de gobierno abierto, en donde los funcionarios políticos y los administradores permanentes se muestran dispuestos a funcionar de acuerdo con estas nuevas reglas, necesitan de una enorme dosis de voluntad política desde el más alto nivel gubernamental para imponerlas. Asimismo, si el ciudadano no valora la participación política y no tiene la voluntad de ejercerla, esto se convierte en una de las mayores fragilidades para el gobierno abierto.

### **Debilidades para enfrentar nuevas estrategias**

Con la implementación de nuevas estrategias para la elaboración de políticas públicas basadas en los principios de gobierno abierto surgen debilidades que deben ser corregidas para lograr el éxito esperado. Mediante el estudio cuantitativo desarrollado con 76 expertos

seleccionados por el método Delphi, pertenecientes a cinco países de América Latina, se identificaron 10 variables representativas, según el análisis de contenido de las entrevistas efectuadas a través de la técnica estadística de análisis de componentes principales para establecer y confirmar dimensiones explicativas. La validez (Coeficiente de Alpha de Cronbach: 0,84) y de fiabilidad (KMO=0,78) del análisis factorial, permitieron definir una buena adecuación muestral y validar la técnica utilizada para explicar el comportamiento de las variables incluidas en el estudio. (Ver tabla 1)

**Tabla 1. Matriz de variables esenciales**

	Componente			
	1	2	3	4
Capacitación	0,966	0,152	0,036	0,099
Formación	0,152	0,938	0,096	0,044
Instrucción	0,179	0,158	0,006	0,771
Participación Ciudadana	0,463	0,198	0,692	0,076
Mecanismos De Participación	0,228	0,921	0,075	0,036
Involucramiento	0,516	0,941	0,054	0,061
Liderazgo	0,581	0,991	0,051	0,017
Parámetros Digitales	0,508	0,918	0,052	0,096
Empoderamiento	0,534	0,168	0,632	0,023
Resistencia Al Cambio	0,503	0,138	0,044	0,748

**Fuente:** Elaboración propia en el SSPS, 2019

Las primeras debilidades se vinculan con la falta de capacitación, formación e instrucción. El capital humano es lo más importante y necesita estar capacitado para que pueda acceder a su contexto en cada región, desde la familia, la comunidad, la escuela, el trabajo y de esta manera con ayuda de las TIC se realicen proyectos de desarrollo e innovación en aras de la preservación del medio ambiente, del uso racional de los recursos naturales, entre otros, y que estos se conciban de una manera dinámica, flexible, responsable, y con mayor eficacia y eficiencia.

**Capacitación:** Esta preparación que tienen que tener todas las personas para dotar este nuevo concepto de Gobierno abierto, dotar de todos los conocimientos necesarios a la ciudadanía para ejecutar y desarrollar tareas que vayan encaminada a desarrollo de las labores de estas entidades públicas. Por ejemplo, dotar de mayor conocimiento a los gobiernos autónomos descentralizados de las políticas públicas sobre el proceso de rendición de cuentas, para el desarrollo o la ejecución de esta determinada obligación.

**Formación:** El desarrollo intelectual o de conocimientos que la ciudadanía posee sobre este tema es muy escaso, se tiene que educar a la ciudadanía sobre estas nuevas estrategias de participación ciudadana en las decisiones de los gobiernos. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, ha implementado procesos de formación en cuanto a la participación de la ciudadanía a través de la Secretaria Técnica De Participación y Control Social.

Si bien es cierto, el proceso de formación es de larga y tiene diversos niveles, el CPCCS han implementado diversas formas de hacer conocer a la ciudadanía el poder que tiene la ciudadanía y los mecanismos que existe para hacerlo, pero estos han sido deficientes, muy pocos conocidos o difundidos a la población.

La formación es más amplia y contiene dentro de sí a la capacitación y a la práctica, que les permita a la ciudadanía obtiene niveles educativos cada vez más elevados sobre participación ciudadana en las decisiones de sus gobiernos.

**Instrucción:** Este acto alude a la formación integral de las personas, dotar de una serie de datos que puedan ayudarlos en numerosos ámbitos de su vida, tanto en lo familiar, cultural, educativo, etc.

El conocimiento general que se puede tener tanto el servidor público, como la población beneficiada, es de suma importancia. Como política pública eficiente es de gran trascendencia para un triunfo mayor o menor, la creación de equipos de trabajo interinstitucionales y de capacitación continua para que el gobierno abierto sea una herramienta de gran alcance y favorezca la participación activa de la ciudadanía.

Es necesario hacer entender a los funcionarios que el gobierno abierto debe ser parte de la gestión y no debe verse como una labor adicional o desgastante, añadida además a las múltiples labores que se realizan diariamente; es aquí donde debe primar la innovación para reducir la carga laboral dada, a partir de los procesos.

La ausencia de capacitación es una de las falencias más grandes de las administraciones públicas, pero estas tienen su origen en otras debilidades como la falta de recursos y los paradigmas clásicos de administración fuertemente arraigados. Cada país avanza, según su presupuesto y voluntad política le permite; América Latina tiene ejemplos notables, como las ciudades de Buenos Aires y Sao Paulo, así como países como Uruguay y México, que han destinado esfuerzos en esta dirección. Lo cierto es que, si esto no se logra a los niveles medios y bajos que componen la administración, la tarea se vuelve muy complicada. No tendrá un resultado óptimo si no se logra reemplazar el paradigma de administración vertical por uno horizontal de quienes componen la administración y la gestionan a diario.

El gran peligro latente en la implementación de los principios del gobierno abierto hace relación con sus límites y sus consecuencias prácticas. Una transparencia extrema puede llevar a equívocos y lesionar a más de algún bien jurídico, como la privacidad o la seguridad;

por ello es relevante el consenso que se genere en relación con su concepción y por supuesto sus límites. Estos principios sirven para que los gobiernos, desde su realidad, puedan fortalecer el sistema democrático, entendido este último como aquel modelo en el que mejor se respetan los derechos humanos.

Hay una serie de factores de diferentes grados que influyen en la efectividad del gobierno abierto, que han de considerarse, tales como, la normativa que regula el gobierno abierto y sus protocolos, la memoria económica que se destina, el liderazgo real sobre esta tendencia que debería formalizarse con grupos de trabajo estables, los pactos políticos y cívicos, principalmente.

Hoy no se puede negar que existe una apatía, una suspicacia por una parte importante de la ciudadanía en la opinión y visión que tienen del aparato público y las políticas públicas. Esto viene dado porque en cada localidad, comunidad y región se necesita involucrar a las familias, jóvenes y escuelas, en sentido general, para que se capaciten de manera dinámica, flexible, grupal y colaborativa, particularizar sus realidades y proyectar sus deseos, su autoctonía, su cultura, su historia y no imponer métodos, políticas ajenas, pocos entendidos y muchas veces apartados de la realidad. Si bien se busca una participación y colaboración de parte de la ciudadanía, esta debe ir de la mano con la transparencia y con políticas de participación real que contribuyan a una democracia mucho más activa.

Si existe mayor nivel de participación ciudadana en los procesos políticos y sociales de un país, más democrático se vuelve el sistema. El ejercicio de las políticas públicas en las democracias depende del papel de la sociedad y sus ciudadanos. Sin participación ciudadana, la democracia pierde su razón de ser, su representatividad y su legitimidad.

Con el gobierno abierto las democracias cumplen un papel más interesante, el ciudadano debe acceder a los medios de información, como un símbolo representativo de control de los bienes y servicios que dispone y distribuye el Estado para los ciudadanos, y su deber es hacer parte integral dentro de la organización para acceder a ellos y evitar que la corrupción y el clientelismo se apoderen de toda la organización y su entorno.

El gobierno debe crear las condiciones para que los involucrados puedan participar activamente y estas iniciativas se vuelvan realidad, para evitar que queden solamente como un proyecto más. Es necesario que los ciudadanos se impliquen más en el quehacer de sus gobiernos. Una forma de incentivar la participación es hacerles ver que el objetivo es mejorar la calidad de vida de todos (Cunill, 2005, p. 1). En algunos casos, existe escasa información que las entidades del sector público brindan a los usuarios, por lo que la desmotivación se acrecienta. La disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública y la insuficiente capacidad de los gobiernos para dar respuesta a las aspiraciones y demandas de la ciudadanía se convierten en su mayor inestabilidad.

Asociado al aumento de la participación deben adecuarse los mecanismos de participación, ya que se haría eterna dicha discusión y al final quedarían muchas personas insatisfechas y sin políticas adecuadas. Existen dificultades para generar estos mecanismos, los que deben permitir una participación descentralizada a nivel de territorio, de manera real o efectiva, para así poder generar un impacto en las comunidades locales con descentralización territorial. También surgen problemas en la difusión y comunicación de la información, necesarias para decidir en los presupuestos participativos, con el involucramiento de la comunidad en las distintas dificultades, con vistas a generar el apoyo necesario para que no queden fuera de la decisión las personas con bajos recursos.

La falta de involucramiento de los servidores públicos, debido al desconocimiento, al temor al cambio para enfrentarse a nuevas perspectivas, la desconfianza de las organizaciones de la sociedad civil y la incorporación plena de todos los poderes del Estado, es un tema no resuelto aún. El liderazgo es otro de los elementos neurálgicos que tiene una incidencia directa en esta debilidad. Sin el impulso potente de los líderes de las organizaciones poco se puede hacer.

La resistencia al cambio es un elemento que siempre está presente en los cambios de todo tipo y, en los sociales, aún más. Lograr que los funcionarios y decisores de los diferentes escalones gubernamentales consideren las ventajas que traen aparejadas estas nuevas estrategias, es algo que lleva tiempo. Muchas veces, está asociado al fracaso de las políticas de acceso o la puesta en marcha de nuevas tecnologías que permitan al usuario una relación más eficiente con el Estado y la obtención de respuestas satisfactorias a sus requerimientos; por ello, las estrategias de gestión del cambio al interior de las instituciones son de vital importancia.

La excesiva derivación hacia parámetros digitales aumenta la brecha digital que se produce en muchos de los territorios, lo que provoca que, si se basa todo en grandes estrategias digitales, una gran cantidad de población se queda al margen de las mismas. Las TIC están ampliamente ligadas al tema de gobierno abierto; es importante considerar que el 45 % de los latinoamericanos no tiene acceso a los servicios derivados de la conectividad digital, lo que supone un gran reto para la implementación de políticas públicas en materia de gobierno abierto.

Como ciudadano es necesario acceder a los medios de información, símbolo representativo de control de los bienes y servicios que dispone y distribuye el Estado para los pueblos, por lo que su deber es ser parte integral dentro de la organización para acceder a ellos para evitar que la corrupción se apodere de toda la organización y su entorno.

El empoderamiento de la ciudadanía ha marcado la necesidad de que los estados instalen los principios de transparencia y participación como requisitos de sus políticas; es posible ver una buena cantidad de iniciativas que, si bien apuntan en esa dirección, no son aprovechadas por los usuarios de los servicios públicos. Los sitios web con datos públicos o la utilización de las

TIC que permiten a los usuarios realizar los trámites de manera remota son ejemplos de herramientas que muestran la apertura de la administración estatal, pero que muchas veces son subutilizadas por los ciudadanos por desconfianza, desconocimiento de su uso (especialmente en grupos de mayor edad, quienes por no entender la forma de uso, realizan sus trámites de manera presencial a pesar de los tiempos de espera) y falta de acceso a estas herramientas (por ejemplo, en lugares rurales).

El uso de las TIC en todos los sectores del gobierno no es equitativo y más aún en la población que no cuenta con ello, debido a lo cual no puede informarse de lo que sucede en el gobierno. Estas tecnologías cumplen un papel fundamental como herramientas al conectar los gobiernos con los ciudadanos con el fin de lograr ser más eficientes, transparentes, dinámicos, oportunos y abiertos.

Finalmente se concuerda con lo planteado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 2016, p. 19), al considerar que, para lograr entender el gobierno abierto como política, supondrá avanzar en la institucionalización de mecanismos robustos que sostengan los esfuerzos de su agenda más allá del ciclo político y que cristalicen la voluntad política para dar sostenibilidad en el tiempo a este proceso. Para ello deberá trabajarse una serie de cambios:

- 1) cultural, en cuanto a la comprensión de cómo y para qué el trabajo en las administraciones públicas;
- 2) en los procesos en la administración pública, “rediseñarlos” para que sirvan al ciudadano y les sean cómodos;
- 3) en la organización, para que la administración pública actúe bajo un modelo de red;
- 4) en la forma de relación, para que se facilite el intercambio entre gobierno y ciudadano.

## **CONCLUSIONES**

Es altamente probable y positiva la aplicación del modelo de gobierno abierto a partir de la decisión de hacerlo, y a ello debe agregarse la creación de normativas, procedimientos y mecanismos que promuevan y activen la participación ciudadana, sobre todo con sostenidos y vehementes procesos de sensibilización e información de las bondades del modelo.

Las debilidades son variadas de acuerdo con el contexto político y social de cada país o ciudad. Sobresalen en este estudio la falta de capacitación, formación e instrucción del capital humano; la escasez de recursos; los paradigmas clásicos de administración fuertemente arraigados; también, la idea equívoca de utilizar únicamente las herramientas de las redes sociales y no practicar la escucha activa verdaderamente; la falta de involucramiento de los servidores públicos, debido al desconocimiento, al temor al cambio para enfrentarse a nuevas



perspectivas; y el liderazgo del gobierno abierto para un cambio en la cultura de lo público, el compromiso por la colaboración y la información pública abierta, accesible y reusable.

Para que los frutos del gobierno abierto sean efectivos y duraderos es necesario concebirlo como una política de Estado; comenzar por la voluntad política de sus líderes o autoridades para el impulso e implementación de nuevas estrategias; la formación y sensibilización de sus servidores públicos, la ciudadanía, el sector privado y todos los actores e involucrados; sin olvidar el papel importante que cumple la gestión del cambio en la implementación de un nuevo paradigma que implica una manera diferente de hacer e implementar la política pública donde la transparencia, participación y colaboración cambian los viejos esquemas y prácticas de un modelo burocrático implantado por muchos años.

## REFERENCIAS

- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(1), pp. 95-111.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. España: Algón.
- CLAD (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*, 7 y 8 de julio. Bogotá, Colombia: CLAD, 21p. Recuperado de [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA\\_2016%20final\\_knawtdh9.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf)
- Cunill, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Ponencia presentada en el *X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 18 - 21 octubre. Santiago, Chile: CLAD, 52p. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á. y Rosales, D. (eds.). (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Vargas, A. (1998). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. *Estudios Políticos*, 13, pp. 157-180. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es> › descarga › artículo
- Ruiz Triviño, M. (2016) Modelos de formación para la participación, Secretaria Técnica de Participación y Control Social. <http://www.cpcos.gob.ec/wp-content/uploads/2017/02/Modulos-de-formacion-para-la-Participacion-CPCOS-2017.pdf>