

Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática

Transformación digital
en la participación

Valeria Torres
Alejandra Naser
Pablo Valenzuela



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

[Deseo registrarme](#)

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

GESTIÓN PÚBLICA

90

Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática

Transformación digital
en la participación

Valeria Torres
Alejandra Naser
Pablo Valenzuela



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Este documento fue preparado por Valeria Torres, Jefa del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Alejandra Naser, Asistente Superior de Investigación, y Pablo Valenzuela, Consultor, ambos del ILPES. Colaboró en la preparación de esta publicación María José Beck, Asistente de Investigación del ILPES. Se agradece el valioso apoyo de Danitzta Vymazal, socia de la red Territorio Común, en la preparación de esta publicación.

Este documento se benefició de las discusiones que tuvieron lugar en el taller de expertos “Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática: transformación digital en la participación”, realizado los días 23 y 24 de octubre de 2024 en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Montevideo. Se agradece a Laila Bellix, Florencia Caffarone, Anabel Cruz, Tania da Rosa, Ninoschka Dante, Laura de los Santos García, Nicolás Díaz, Carmen de Diego Fonseca, José Antonio García, Álvaro Guerrero, Gabriel Kaplún, Carmen Morales, Virginia Pardo, Ximena Rodríguez y Ana Gabriel Zúñiga, quienes aportaron su conocimiento y experiencia en la identificación de aprendizajes y desafíos para avanzar en el diseño y ejecución de procesos de participación pública digital e híbrida en América Latina y el Caribe. Por último, se agradece a Juan Carlos Concha Carrasco, Coordinador del Departamento de Participación Ciudadana de la Municipalidad de Viña del Mar en Chile, por sus aportes en materia de buenas prácticas en participación digital.

Este documento se elaboró en el marco de las actividades del proyecto de cooperación de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) 2024-2025 denominado “Participación y deliberación democrática para una gobernanza territorial: el papel del gobierno abierto y las tecnologías de la información”.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

No deberá entenderse que existe adhesión de las Naciones Unidas o los países que representan a empresas, productos o servicios comerciales mencionados en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN: 1680-8835 (versión electrónica)
ISSN: 1680-8827 (versión impresa)
LC/TS.2025/48
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2025
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.2500567[S]

Esta publicación debe citarse como: Torres, V., Naser, A. y Valenzuela, P. (2025). Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática: transformación digital en la participación. *Serie Gestión Pública* (90) (LC/TS.2025/48). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Conceptualización de la participación	11
A. La participación como derecho humano	11
B. La participación pública como estrategia de gobierno	13
C. Conceptualización de la participación ciudadana como gestión pública y en apoyo de la democracia.....	16
II. Buena participación para la gobernanza colaborativa	19
A. ¿Es posible hablar de buena participación y mala participación?	19
B. Elementos clave de la buena participación.....	19
1. ¿Qué elementos se consideran?.....	21
C. La transformación como indicador de la buena participación.....	23
III. Gobernanza colaborativa: concepto y utilidad	27
A. Concepto de gobernanza colaborativa	27
B. Utilidad de la gobernanza colaborativa.....	27
IV. Digitalización: ¿Cómo ayuda o no a los elementos de la buena participación?	31
A. La participación electrónica en la Encuesta de las Naciones Unidas para el Gobierno Electrónico.....	31
B. Impactos positivos de la digitalización en la participación.....	33
1. Inclusión y alcance.....	33
2. Acceso a la Información.....	34
3. Diálogo iterativo y construcción colaborativa	34
4. Reducción de costos y barreras logística	34
C. Desafíos de la digitalización.....	35
1. Brecha digital e inequidad	35
2. Habilidades digitales insuficientes	35
3. Polarización y calidad del debate	36
4. Dependencia exclusiva de plataformas digitales.....	36

V.	Participación híbrida	37
A.	Ventajas de la participación híbrida	37
VI.	Escalera de participación y sus niveles de compromiso	39
A.	Orígenes y propósito de la escalera de participación.....	39
B.	Adaptación en el contexto digital	39
1.	Niveles de compromiso en la escalera de participación.....	40
VII.	¿Cómo realizar participación híbrida?: catálogo breve de herramientas para la participación híbrida	43
A.	Selección de herramientas de participación digital	44
B.	Recomendaciones de implementación	44
C.	Catálogo de herramientas digitales	44
1.	Ficha Técnica: Decidim	45
2.	Ficha Técnica: Consul.....	46
3.	Ficha Técnica: Go Vocal.....	46
4.	Ficha Técnica: Bang the Table-EngagementHQ.....	46
5.	Ficha Técnica: MindMixer (MySidewalk)	47
6.	Ficha Técnica: Pol.is	47
7.	Ficha Técnica: Mentimeter.....	48
8.	Ficha Técnica: SurveyMonkey	48
9.	Ficha Técnica: Typeform	48
10.	Ficha Técnica: Konveio.....	49
VIII.	Casos y recomendaciones	51
A.	Caso 1: Plataforma Viña Decide, Chile.....	51
1.	Introducción	51
2.	Gobernanza y gestión.....	52
3.	Sostenibilidad y crecimiento.....	53
4.	Datos y evaluación	53
5.	Tecnología y accesibilidad	54
6.	Retos y lecciones aprendidas	54
7.	Visión a futuro	54
B.	Caso 2: Plataforma digital para la participación ciudadana de Brasil; Empurrando Juntas.....	55
1.	Introducción	55
2.	Gobernanza y gestión.....	55
3.	Sostenibilidad y crecimiento.....	55
4.	Datos y evaluación	56
5.	Tecnología y accesibilidad	56
6.	Retos y lecciones aprendidas	56
7.	Visión a futuro	57
	Bibliografía	59
	Serie Gestión Pública: números publicados	61
	Cuadros	
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe (33 países): Puntajes de los países en América Latina y el Caribe (ALyC) del EGDI y los subíndices de participación electrónica y datos abiertos de gobierno (2024).....	32
Cuadro VII.1	Cuadro resumen herramientas digitales para la participación híbrida: elaboración Territorio Común.....	45

Recuadros

Recuadro I.1	El aporte del Acuerdo de Escazú a fortalecer y dar contenido al derecho a participar en los asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.....	12
Recuadro I.2	La participación ciudadana como estrategia para la aceleración del cumplimiento de la Agenda 2030.....	15
Recuadro III.1	La Alianza para el Gobierno Abierto: gobernanza colaborativa en acción	29

Diagramas

Diagrama I.1	Guía de levantamiento de información para taller de equipo.....	15
Diagrama I.2	La participación: derecho, estrategia y gestión pública	17
Diagrama II.1	Matriz de buena participación.....	20
Diagrama VI.1	Escalera de participación y herramientas digitales	40
Diagrama VII.1	Pasos para el diseño de Estrategias Participativas.....	43

Resumen

En el contexto de los persistentes desafíos del desarrollo en América Latina y el Caribe, acelerar la implementación de la Agenda 2030 requiere transformaciones culturales profundas. Estas deben fomentar la innovación institucional, la colaboración multiactor y la adopción de políticas audaces para cerrar brechas y avanzar hacia un futuro más inclusivo, sostenible y productivo.

Uno de los principales retos es restaurar la confianza ciudadana en las instituciones públicas, especialmente en una región marcada por altos niveles de desconfianza interpersonal e institucional.

La CEPAL identifica tres trampas estructurales que obstaculizan el desarrollo: baja capacidad de crecimiento; alta desigualdad y limitada movilidad social; y debilidad institucional y gobernanza poco efectiva. Estas trampas se interrelacionan, generando un círculo vicioso de estancamiento, exclusión y fragilidad institucional.

En este contexto, este documento explora de manera concisa y práctica cómo realizar procesos de buena participación ciudadana, cómo se está dando la transformación digital en estos procesos y su conexión con la gobernanza colaborativa. El documento ofrece una guía útil para funcionarios públicos, integrando teoría y práctica para diseñar procesos participativos legítimos, inclusivos y sostenibles, en el marco de una gobernanza colaborativa fortalecida por la transformación digital.

Introducción

En un escenario de creciente complejidad y persistencia de los desafíos del desarrollo, acelerar la implementación de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible requiere de cambios culturales que permitan innovar en la manera de pensar, operar en las instituciones y colaborar con múltiples actores y de distintos niveles para llevar adelante acciones y políticas audaces que permitan cerrar las brechas y avanzar hacia un futuro más inclusivo, sostenible y productivo (CEPAL, 2024; CEPAL, 2025).

Requiere, al mismo tiempo, renovar las confianzas de la ciudadanía en las instituciones públicas llamadas a liderar los cambios, un tema particularmente relevante en América Latina y el Caribe, región que presenta elevados niveles de desconfianza interpersonal e institucional que pueden afectar la generación de amplios consensos para avanzar hacia un desarrollo más sostenible (CEPAL, 2024b). Al mismo tiempo el informe Latinobarómetro 2023 (Corporación Latinobarómetro, 2023) señala una creciente desconfianza en las instituciones políticas y la debilidad de los partidos políticos, que se traduce en vulnerabilidad ante el populismo y el autoritarismo en la región. La corrupción es un factor clave que agrava esta desconfianza, erosionando la legitimidad del sistema democrático (Corporación Latinobarómetro, 2023).

Asimismo, la CEPAL ha planteado que la región se está viendo enfrentada a tres grandes trampas o desafíos estructurales que obstaculizan su desarrollo: baja capacidad de crecimiento, alta desigualdad y limitada movilidad social, y debilidad institucional acompañada de una gobernanza poco efectiva. Estos desafíos, que están interconectados y se retroalimentan, generan un círculo vicioso de estancamiento productivo, exclusión social y fragilidad institucional.

Es por ello por lo que se requiere explorar nuevos modelos de gobernanza que permitan impulsar procesos de deliberación democrática que favorezcan un diálogo informado y la generación de consensos para construir una agenda de futuro común. En este contexto, la transformación digital y el aprovechamiento de nuevas tecnologías, como la inteligencia artificial, ofrecen una oportunidad única para romper ese círculo.

En este contexto, este documento explora de manera concisa y práctica cómo realizar procesos de buena participación ciudadana, cómo se está dando la transformación digital en estos procesos y su conexión con la gobernanza colaborativa, proporcionando un enfoque útil para funcionarios y gestores encargados de diseñar procesos participativos efectivos que permitan fortalecer las democracias y promover políticas públicas legítimas, inclusivas y sostenibles.

Combinando bases conceptuales con herramientas prácticas el documento presenta:

- **La participación en los asuntos públicos como derecho humano**, resaltando su base normativa en instrumentos internacionales y su papel en garantizar el ejercicio efectivo de este derecho en condiciones de igualdad y no discriminación.
- **La participación como estrategia de gobierno**, un enfoque que promueve la utilidad de los procesos como expresión de corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía, mejorando la legitimidad y la eficiencia administrativa.
- **La participación como elemento clave de una gestión pública transformadora y en apoyo de la democracia representativa**, con énfasis en su institucionalización y regulación para asegurar procesos transparentes, equitativos y que se vuelvan parte del quehacer habitual público, mejorando la confianza en las instituciones de la democracia.
- **El impacto de la digitalización y la participación híbrida**, explorando cómo las tecnologías amplían el alcance, reducen barreras y promueven un intercambio dinámico, junto con los desafíos asociados a la brecha digital y la alfabetización tecnológica.

Otros aspectos centrales del documento hacen referencia a la *Matriz de Participación* como una herramienta práctica que identifica elementos clave para diseñar procesos participativos efectivos, tales como inclusión, acceso a información, intercambio simétrico, diálogo iterativo y cogestión. Esta matriz es especialmente valiosa porque traduce conceptos complejos en acciones concretas y operables, y ofrece criterios claros para guiar la acción de los gestores públicos y garantizar la calidad de los procesos participativos.

Además, el texto incluye marcos como la **escalera de participación**, que clasifica niveles de compromiso ciudadano, facilitando la tarea clave de cerrar con el círculo de la participación cumpliendo el compromiso adecuado y un **catálogo de herramientas** para integrar enfoques híbridos, combinando métodos digitales y presenciales para maximizar la inclusión.

En suma, este documento no solo ofrece una sólida base conceptual sobre la participación ciudadana híbrida y su relación con la gobernanza colaborativa, sino que también proporciona recursos prácticos y aplicables para profesionales del sector público. Los lectores podrán obtener tanto una comprensión suficiente de los principios que sustentan la participación como una guía directa para diseñar e implementar procesos participativos efectivos y transformadores.

I. Conceptualización de la participación

En esta primera sección, se entrega una conceptualización sobre lo que es la participación de las personas en los asuntos públicos. Teniendo en cuenta la finalidad práctica de este documento, no se pretende realizar un marco teórico exhaustivo, sino que entregar tres enfoques distintos sobre participación: como derecho, como estrategia y como componente de una gestión pública transformadora y en apoyo de la democracia.

Esto con la finalidad de darles, a quienes son los destinatarios principales de este documento—funcionarios de gobiernos de niveles nacional y subnacional a cargo de unidades o procesos de participación—, una base conceptual que permita orientar la acción, construir narrativas persuasivas y fundamentadas al interior de sus equipos y dar solidez a las decisiones que deben tomar los liderazgos de esas unidades o procesos.

A. La participación como derecho humano

La participación de las personas en los asuntos públicos es un derecho humano reconocido en diversos instrumentos internacionales, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).

Como derecho humano, la participación no solo impone una responsabilidad en los Estados de garantizar su ejercicio, sino que también ayuda a definir el contenido sustantivo de dicho derecho: asegurar **acceso igualitario y sin discriminación** a todas las personas, **información suficiente y oportuna** sobre los asuntos de interés público y **mecanismos de influencia y representación inclusivos** que respeten y valoren la diversidad cultural y social de la población, entre otros (Torres et al., 2024; OCDE, 2023; Naser et al., 2021).

El **acceso a la información** es esencial para el ejercicio efectivo del derecho a la participación, ya que permite a las personas contar con los datos necesarios para tomar decisiones informadas e involucrarse de manera significativa en el debate público. Las leyes de transparencia y acceso a la información pública, adoptadas en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, buscan garantizar que las personas puedan obtener información clara y detallada de los asuntos y decisiones que les afectan, desde la formulación de políticas hasta la ejecución de proyectos públicos (Haas Lyons, 2020; GIZ, 2020).

La participación como derecho humano implica que los Estados deben desarrollar **procesos inclusivos, accesibles e interculturales** que consideren las particularidades y valores de diversos grupos,

particularmente de aquellos que históricamente han enfrentado barreras significativas para el acceso a estos espacios. La inclusión de estos grupos no solo fortalece la legitimidad de los procesos participativos, sino que también enriquece el proceso de toma de decisiones con perspectivas variadas y necesidades específicas (Torres et al., 2024; Claro et al., 2021; OCDE, 2023).

Además, la equidad en la representación exige que las estructuras de participación estén diseñadas para atender las desigualdades estructurales. Esto significa incluir proactivamente a grupos históricamente excluidos de la toma de decisiones y personas en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. La participación debe ser redistributiva, en el sentido de permitir que estos grupos tengan una voz real en las decisiones, reforzando la función de la participación como mecanismo de distribución del poder en la sociedad (Torres et al., 2024; Hovik et al., 2022; CEPAL, 2021b).

Finalmente, el reconocimiento de la participación ciudadana como derecho humano posiciona a los ciudadanos no sólo como receptores de derechos, sino como **agentes activos** en la construcción de las condiciones necesarias para el ejercicio de estos derechos. La participación es, en sí misma, una expresión de soberanía popular, donde el poder reside en el pueblo y las autoridades actúan en calidad de representantes de esta voluntad colectiva. Así, la participación no solo legitima las acciones del Estado conducentes al desarrollo, sino que asegura que estas acciones reflejen las demandas y necesidades de los actores claves y de la sociedad en su conjunto (Naser et al., 2021; Salazar Xirinachs, 2024).

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con un instrumento pionero que establece estándares para garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, conocido como Acuerdo de Escazú (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

El aporte del Acuerdo de Escazú a fortalecer y dar contenido al derecho a participar en los asuntos ambientales en América Latina y el Caribe

El acuerdo Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú por el lugar en el que fue adoptado, es un instrumento fundamental que establece estándares para garantizar la participación pública en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Adoptado en 2018, luego de un proceso que inició en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), entró en vigor el 22 de abril de 2021. El Acuerdo está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe y a la fecha ha sido firmado por 24 países y cuenta con 18 Estados Parte.

El objetivo del tratado es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, para contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (artículo 1). Es una expresión concreta del círculo virtuoso derechos procedimentales, derechos humanos y medio ambiente.

El Acuerdo desarrolla y profundiza los derechos de acceso reconocidos en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que sostiene que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” (Naciones Unidas, 1992, Principio 10).

El Acuerdo establece estándares en materia de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, acceso a la justicia en asuntos ambientales y personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. Contiene además un pilar transversal referido al fortalecimiento de capacidades y cooperación. El Acuerdo presta especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, que corren más riesgo de sufrir daños ambientales y que tienen más dificultades para ejercer sus derechos a la información, a participar y a acceder a la justicia. Fomenta también la armonización de leyes y prácticas y permite abordar algunos de los principales retos de la región como el cambio climático y la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Al adoptar esta perspectiva, el Acuerdo de Escazú establece estándares que los Estados de la región deben cumplir para asegurar procesos participativos genuinos y efectivos en asuntos ambientales, lo cual contribuye a una gestión pública más receptiva y representativa de las necesidades de la sociedad en su conjunto.

El artículo 7 del Acuerdo de Escazú reconoce el derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales y establece la obligación de los Estados de garantizar dicho derecho. Para ello, fija un conjunto de normas y elementos generales que dan contenido a la participación: procesos abiertos e inclusivos; posibilidad de participar desde etapas tempranas; plazos razonables; entrega de información adecuada y oportuna; derecho a presentar observaciones y a que estas sean debidamente consideradas por las autoridades; así como especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Asimismo, incorpora disposiciones específicas para actividades y proyectos, con el fin de salvaguardar los derechos de las personas directamente afectadas.

Desde su adopción, el Acuerdo ha impulsado la consolidación de mejores prácticas de participación en la región, alentando a los Estados a revisar y perfeccionar sus marcos normativos y procedimientos. En varios países se han fortalecido los mecanismos de consulta pública, se han abierto espacios de diálogo más inclusivos y se ha incrementado la transparencia en los procesos de toma de decisiones ambientales, lo que ha contribuido a ampliar las oportunidades de incidencia ciudadana y a generar mayor confianza entre sociedad y autoridades.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, 2023; Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [En línea] <https://observatoriop10.cepal.org>.

En concreto:

Cuando se dirige una unidad a cargo de participación o bien se está a cargo de un proceso, el **enfoque de la participación como derecho pone en el centro a las personas y comunidades participantes**. Las estructuras administrativas y los procesos deben adaptarse para cumplir con los derechos y estándares que estas las asisten: información, acceso equitativo, inclusión entre otros que revisamos arriba.

También implica que el realizar participación no es un acto voluntario de la gestión pública, sino que, en gobiernos democráticos observantes de los estándares de derechos humanos, importa obligatoriedad, un deber que la administración debe desplegar y no de cualquier manera, sino que resguardando los mencionados estándares.

B. La participación pública como estrategia de gobierno

La participación pública se configura como una estrategia clave en el marco de los gobiernos abiertos y democráticos. Su implementación busca promover la transparencia, la legitimidad y la corresponsabilidad en la gestión pública (CEPAL, 2024a). Entendida como una estrategia, la participación pública implica una serie de decisiones interconectadas que buscan construir un camino efectivo hacia objetivos específicos, considerando el contexto sociopolítico y las capacidades de las entidades que gestionan los procesos participativos. Esta visión de la participación como estrategia se basa en el concepto de estrategia planteado por Lafley y Martin, en el cual cada decisión actúa como un eslabón que avanza hacia el logro de los objetivos generales (Lafley y Martin, 2014).

Desde la gestión pública, la participación pública tiene objetivos tanto políticos como administrativos, los cuales están enmarcados en normativas que regulan su alcance y su implementación. A nivel político, la participación se convierte en un mecanismo para fortalecer la democracia representativa, permitiendo que las personas influyan directamente en la toma de decisiones, incrementando así la legitimidad del gobierno¹. Esta legitimidad no solo refuerza el apoyo a las políticas, sino que también aumenta la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, un aspecto fundamental en contextos donde la desconfianza institucional es elevada (Naser et al., 2021).

¹ Conviene señalar, aun cuando el tema se desarrolla más adelante, que, si bien la participación suele concebirse como un medio para fortalecer la legitimidad democrática, este efecto puede revertirse cuando se trata de mecanismos meramente simbólicos o orientados al "apaciamiento", en los términos planteados por Sherry Arnstein en su influyente "Ladder of Citizen Participation" (1969). La literatura especializada muestra que este tipo de prácticas son frecuentes y, lejos de consolidar la confianza, tienden a generar frustración y desafección ciudadana.

Quienes lideran esas instituciones, por tanto, pueden aumentar la confianza que en ellos deposita la ciudadanía como también la buena percepción de ésta mediante una participación bien ejecutada.

A nivel de gestión, la participación se establece como una herramienta para mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, ya que permite recoger información directa de las personas y adaptar las políticas a las necesidades y realidades locales. Involucrar a la ciudadanía de forma estratégica en el diseño, implementación y evaluación de programas y políticas públicas posibilita una planificación más ajustada a la realidad y, en muchos casos, una optimización de los recursos, al prevenir o reducir conflictos y resistencia social que puedan generar demoras o costos adicionales en la implementación (Hovik et al., 2022).

La participación pública también facilita la formación de alianzas estratégicas entre el gobierno y la sociedad civil, promoviendo la colaboración y el trabajo conjunto en el desarrollo e implementación de políticas. Estas alianzas son particularmente útiles para abordar problemas complejos o estructurales que requieren el involucramiento de múltiples actores y recursos. Al colaborar con la ciudadanía y las organizaciones civiles, los gobiernos pueden fortalecer la sostenibilidad de sus políticas, garantizando su continuidad en el tiempo y su aceptación social a largo plazo (CEPAL, 2024d; GIZ, 2020; Claro et al., 2021).

Las alianzas también permiten sumar y coordinar los esfuerzos y competencias de distintas organizaciones, lo cual puede aumentar la efectividad en la implementación de programas y acciones. En este sentido, la Agenda 2030 puso especial énfasis en la construcción de alianzas amplias y colaborativas, al reconocer que ningún actor por sí solo puede alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que refuerza la necesidad de trabajar conjuntamente desde distintos sectores y niveles (véase el recuadro I.2).

La participación, cuando se gestiona adecuadamente, no solo es costo-eficiente, sino que también maximiza el valor de las políticas al incorporar directamente a la ciudadanía en su proceso de construcción y seguimiento. Esto contribuye a la efectividad de los programas públicos, dado que la participación activa de los beneficiarios permite ajustes en tiempo real y aumenta la adaptabilidad de los proyectos a las dinámicas sociales y económicas cambiantes.

En este sentido, la participación es una estrategia de gobierno que, cuando es planificada y estructurada en función de los objetivos de gestión y los recursos disponibles, se convierte en un recurso para alcanzar resultados más sólidos y legitimados (OCDE, 2023; Salazar Xirinachs, 2024).

La participación pública no solo es un principio democrático, sino que se consolida como una estrategia efectiva en la gestión pública contemporánea. Su implementación bien articulada contribuye al logro de objetivos políticos, mejora la eficiencia administrativa, y fomenta alianzas y sostenibilidad en las políticas, programas y acciones del gobierno, alineándose con los principios de gobierno abierto y fortaleciendo la gobernanza colaborativa en beneficio de la sociedad en su conjunto (CEPAL, 2024d; Naser et al., 2021).

En concreto:

Al comenzar un proceso de participación o al planificar un período a cargo de tu unidad de participación establece primero una estrategia. Una buena estrategia en participación debiera ser una teoría, una suma de decisiones interconectadas que permiten alcanzar tus objetivos respondiendo las siguientes preguntas:

¿Dónde nos desplegaremos? (Territorios, audiencias, temáticas)

¿Cuál será nuestra propuesta de valor? (¿Qué gana la gente al participar con nosotros?)

¿Cuáles son las competencias y recursos con los que contamos o debemos contar para cumplir esa promesa de valor?

Una forma de esquematizar y bajar en un taller con tu equipo estas preguntas es llenar en conjunto el siguiente diagrama. Las respuestas bajo las preguntas en cada recuadro se expresan sólo a vía ejemplar.

Diagrama I.1
Guía de levantamiento de información para taller de equipo

Objetivos de la participación	Audiencias	Canales	Valor
<p>¿Por qué?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento normativo • Mejora políticas • Legitimidad • Evitar conflictos 	<p>¿Para quiénes?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impactados • Incumbentes • Interesados 	<p>¿Por qué vías?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presenciales 	<p>¿Cuál es el beneficio?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aportar en la toma de decisiones • Ser escuchados • Obtener información transparente • Influir en políticas
		<ul style="list-style-type: none"> • Digitales 	

Fuente: Adaptado de Programa de Fortalecimiento Comunitario - Territorio Común [en línea] <https://www.territoriocomun.org/wp-content/uploads/2024/04/Gui%C2%ADa-para-facilitacion-de-actividades-comunitarias.pdf>.

Recuadro I.2

La participación ciudadana como estrategia para la aceleración del cumplimiento de la Agenda 2030

La Agenda 2030, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se plantea como una hoja de ruta global para enfrentar desafíos complejos, tales como la pobreza, la desigualdad y la degradación ambiental. La participación ciudadana se destaca como un componente fundamental para lograr estos objetivos, al requerir la intervención activa de la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas, programas y acciones que promuevan el desarrollo sostenible. La inclusión de la ciudadanía en estos procesos permite la adaptación de las metas globales a contextos locales, aumentando así la eficacia y la sostenibilidad de las acciones estatales.

El principio de “no dejar a nadie atrás”, uno de los pilares de la Agenda 2030, exige un compromiso gubernamental con la inclusión social, promoviendo que los procesos de desarrollo sean inclusivos y beneficien a todas las personas, sin importar su origen socioeconómico o cultural. Para lograrlo, la participación ciudadana se convierte en una estrategia esencial, al permitir que las políticas públicas reflejen la diversidad de necesidades y prioridades de la población. Este enfoque reconoce que la participación de la ciudadanía es clave para legitimar las decisiones y asegurar que los ODS se implementen de manera equitativa y efectiva.

Además, la Agenda 2030 incentiva la formación de alianzas entre el sector público, la sociedad civil y otros actores, entendiendo que la colaboración intersectorial es necesaria para enfrentar problemas complejos. La participación ciudadana en estas alianzas contribuye a construir una base sólida de corresponsabilidad y transparencia en la ejecución de políticas, lo que es particularmente relevante en el contexto de los ODS, donde la rendición de cuentas es esencial para el éxito a largo plazo.

Para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la participación ciudadana no solo es un derecho, sino también un recurso estratégico que fortalece las democracias y facilita el cumplimiento de los ODS. La CEPAL destaca que la participación promueve una gobernanza más democrática y contribuye a la formación de políticas de Estado que trascienden los ciclos políticos, asegurando que los ODS se mantengan como una prioridad a largo plazo en la región (CEPAL, 2021).

La participación ciudadana se presenta como una estrategia clave para la implementación de la Agenda 2030, no solo porque permite adaptar los objetivos globales a realidades locales, sino también porque fomenta la colaboración y la corresponsabilidad en la gestión pública. Este enfoque asegura que los ODS sean alcanzados de manera inclusiva, sostenible y legítima, consolidando un desarrollo que realmente “no deje a nadie atrás” (Naser et al., 2021).

Fuente: Naser, A., Williner, A. y Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); OCDE. (2023). *Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana*. París: OECD Publishing; CEPAL. (2021). *Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe; La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas; <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.

C. Conceptualización de la participación ciudadana como gestión pública y en apoyo de la democracia

En este contexto poco favorable, en que la ciudadanía desconfía de sus instituciones públicas y los niveles globales de corrupción siguen siendo extremadamente elevados², los países de la Región han hecho un esfuerzo por levantar experiencias interesantes de gobernanza colaborativa y procesos de cocreación de políticas públicas tomando los estándares de participación pública que ha puesto a disposición de los países la iniciativa global voluntaria Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés), que actualmente incluye a 15 países de la región y 50 gobiernos subnacionales, los que en conjunto han facilitado en la última década la cocreación Estado-ciudadanía de 75 planes de acción nacionales y 31 de carácter subnacional³. Además, los países han emprendido ambiciosas iniciativas de digitalización de los servicios y procedimientos gubernamentales para acercar el Estado a la ciudadanía. Actualmente, cerca de la mitad de los países de la región cuentan con estrategias nacionales de digitalización y otros más están en proceso de desarrollo.

Con algunas variantes, algunos organismos multilaterales, como la CEPAL, han definido la participación ciudadana, desde el enfoque de la gestión pública, como el conjunto de procesos, acciones y decisiones implementados por un gobierno para involucrar a la ciudadanía en la planificación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Como práctica de gestión pública, la participación no es un acto aislado, sino una función administrativa sometida a principios y reglas que rigen el ejercicio del poder público, tales como la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la eficiencia y la equidad.

Este enfoque rescata que la participación es una dimensión inherente a la administración pública y que su efectividad se fortalece cuando está formalizada y estructurada dentro de las instituciones gubernamentales. La creación de **unidades especializadas** en participación o la asignación de responsabilidades participativas a órganos existentes son prácticas esenciales para institucionalizar este proceso. Estas unidades permiten centralizar esfuerzos, estandarizar metodologías y coordinar de manera efectiva los mecanismos participativos (Naser et al., 2021).

Este enfoque rescata que la participación es una dimensión inherente a la administración pública y que su efectividad se fortalece cuando está formalizada y estructurada dentro de las instituciones gubernamentales. La creación de **unidades especializadas** en participación o la asignación de responsabilidades participativas a órganos existentes son prácticas esenciales para institucionalizar este proceso. Estas unidades permiten centralizar esfuerzos, estandarizar metodologías y coordinar de manera efectiva los mecanismos participativos (Naser et al., 2021).

Además, la participación ciudadana como gestión pública adquiere relevancia cuando se integra en la gobernanza de las decisiones públicas. Esto implica incluirla de manera transversal en las fases críticas de las políticas públicas, asegurando que las decisiones no solo sean informadas a la ciudadanía, sino también reflejen sus prioridades y demandas. Este proceso se traduce en una gestión más legítima y alineada con las necesidades reales de la sociedad, a la vez que fortalece la democracia al ampliar los espacios de deliberación, fomentar la corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados, y generar mayor confianza en las instituciones (Naser et al., 2021; OCDE, 2023).

La formalización de la participación también requiere regulaciones claras que definan su alcance y procedimientos, estableciendo garantías para la inclusión y evitando arbitrariedades. Estas regulaciones deben asegurar el acceso a la información, fijar estándares de equidad y garantizar que los procesos participativos sean vinculantes cuando corresponda, evitando que se limiten a consultas simbólicas (Hovik et al., 2022).

Desde este enfoque, la participación ciudadana como gestión pública destaca la necesidad de liderazgo comprometido. Los líderes de la administración deben adoptar una visión de la participación

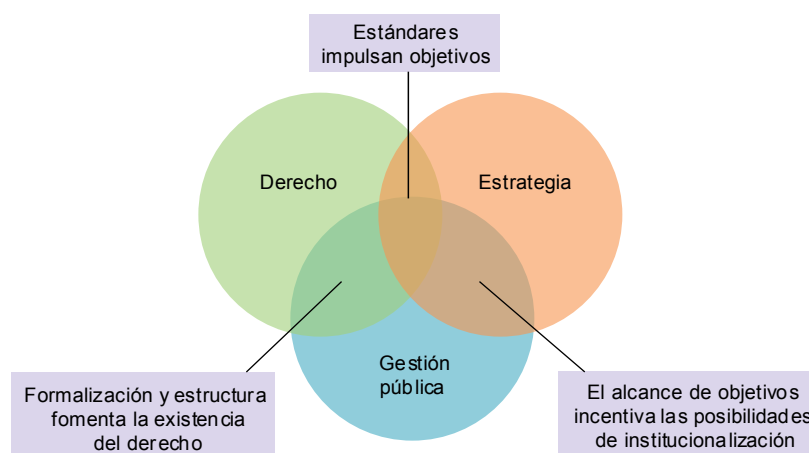
² Véase <https://www.transparency.org/es/press/2024-corruption-perceptions-index-corruption-playing-devastating-role-climate-crisis>.

³ Véase información en el Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/opensgov>.

como un recurso estratégico que no solo fortalece los derechos democráticos, sino que también contribuye al logro de objetivos políticos y administrativos. Este compromiso permite integrar la participación como una práctica cotidiana, superando barreras burocráticas y promoviendo una cultura institucional orientada al diálogo y la colaboración (OCDE, 2023).

En conclusión, al concebir la participación como gestión pública, se reconoce su papel como una función administrativa sometida a principios de buena gobernanza, fortalecida por estructuras institucionales, regulaciones específicas y el compromiso de liderazgo. Este enfoque asegura que la participación no sea solo un derecho ejercido de manera reactiva, sino una herramienta proactiva y estratégica que mejora la calidad y legitimidad de las políticas públicas, mientras consolida los valores democráticos al acercar la toma de decisiones a la ciudadanía (véase el diagrama I.2).

Diagrama I.2
La participación: derecho, estrategia y gestión pública



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), adaptado de Programa de Fortalecimiento Comunitario-Territorio Común.

En concreto:

Al implementar procesos de participación, es necesario formalizar su integración en las políticas públicas mediante la creación de unidades especializadas o asignando responsabilidades específicas y recursos asociados dentro de las estructuras existentes. Se debe asegurar que estas unidades cuenten con metodologías estandarizadas para coordinar los mecanismos participativos de forma efectiva y con un marco normativo que garantice inclusión, equidad y transparencia. Además, se debe reforzar estos procesos con un liderazgo que promueva la participación como herramienta estratégica para legitimar y alinear las decisiones públicas con las necesidades ciudadanas, fortaleciendo al mismo tiempo la confianza en las instituciones y la legitimidad democrática de la gestión pública.

II. Buena participación para la gobernanza colaborativa

A. ¿Es posible hablar de buena participación y mala participación?

Sí, es posible definir qué es buena participación. Tomando en cuenta los enfoques explicados anteriormente, hay elementos en la participación que se pueden dar o no y ello incidirá en su expresión y calidad como derecho, estrategia o gestión pública. **La buena participación garantiza procesos legítimos, inclusivos y útiles.**

La mala participación, en cambio, se caracteriza por no favorecer incidencia real, por excluir a ciertos sectores, por carecer de transparencia o por utilizarse como justificación formal de decisiones previamente adoptadas. En contextos democráticos, la participación pública no puede limitarse a ejercicios simbólicos; debe construirse sobre principios que aseguren su efectividad y legitimidad. Una buena participación permite que las decisiones públicas sean más representativas e inclusivas, fortaleciendo la confianza ciudadana en las instituciones y sus líderes, y promoviendo la cohesión social (Naser et al., 2021; OCDE, 2023).

Desde los enfoques revisados, la buena participación:

- Permite que se ejerza el derecho **a participar**, reconocido en los instrumentos señalados, al asegurar estándares de información, inclusión y representación.
- Logra una **estrategia** efectiva que trae beneficios políticos, optimiza la toma de decisiones públicas y fomenta la eficiencia administrativa.
- Mejora la **gestión pública**, al formalizar los procesos participativos y alinearlos con los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad.

B. Elementos clave de la buena participación

En la línea práctica que guía este documento, consideramos que conceptualizar la buena participación no es suficiente para garantizar la construcción de procesos que puedan calificarse como tales. Si bien los conceptos proporcionan un marco de referencia, al trasladarlos a la práctica la distancia entre la teoría y la realidad tiende a ampliarse, lo que puede generar desorientación durante su implementación, especialmente tratándose de la participación, cuya naturaleza es compleja. Por ello, además de ofrecer una definición basada en la comprensión conceptual, presentamos también los elementos de una definición por extensión, que permiten ilustrar su manifestación en la práctica.

La **matriz de la buena participación** (véase el diagrama II.1) identifica los elementos esenciales que deben integrarse para garantizar procesos efectivos, equitativos y transformadores. No pretende ser una lista taxativa, sino basal de elementos o criterios a tener en cuenta.

Diagrama II.1
Matriz de buena participación

Componentes	Inclusión y alcance	Información	Intercambio simétrico	Planificación: oportunidad y preparación	Iteración o diálogo	Incidencia	Cogestión
Inclusión y alcance	Inclusión que considere diversidad e interseccionalidades. Alcance con canales adaptados	Información clara y bidireccional para empoderar y facilitar la participación	Intercambio equitativo que considere voces diversas y garantice oportunidades para contribuir	Preparación anticipada y adaptada a las necesidades de cada grupo	Una mayor inclusión promueve una iteración más rica al incorporar diversas perspectivas	La participación de diversos ciudadanos aumenta la legitimidad e incidencia del proceso	Participación diversa garantiza decisiones conjuntas y gobernanza compartida
Información	Transparencia es información clara y accesible que aumenta la inclusión y el alcance	Información es responder de manera clara y accesible las preguntas relevantes	La comprensión compartida de la información es esencial para un intercambio equitativo	Proveer información con anticipación permite a los participantes prepararse adecuadamente	La actualización constante de la información alimenta un diálogo continuo y constructivo	Transparencia en resultados y causas garantiza la incidencia y confianza en el proceso	Información habilita el seguimiento y evaluación continua que respaldan la cogobernanza efectiva
Intercambio simétrico	Incluir diversos grupos requiere asegurar condiciones para un intercambio equitativo	Acceso igualitario a información clara habilita aportes sustantivos y equidad	Intercambio basado en justicia y empatía fomenta las contribuciones significativas	Cronogramas ajustados aseguran calidad en el intercambio y reflexión suficiente	La posibilidad de múltiples interacciones mejora la calidad del intercambio	Un intercambio equitativo aumenta la probabilidad de que las aportaciones sean consideradas	Diálogo justo habilita la toma de decisiones compartidas
Planificación: oportunidad y preparación	Planeación flexible y adaptativa facilita la inclusión y la preparación adecuada	Información planificada asegura preparación efectiva y gestión de expectativas	Un tiempo adecuado facilita el intercambio simétrico y evita excluir voces	La planificación aumenta efectividad y permite el cumplimiento de todos los elementos	Participaciones en el momento adecuado tienen mayor probabilidad de incidir en procesos en curso	Participaciones en el momento adecuado tienen mayor probabilidad de incidir en procesos en curso	Planeación conjunta asegura implementación sostenible y gobernanza eficiente
Iteración o diálogo	La continua interacción puede atraer a más participantes y fortalecer la inclusión	La retroalimentación constante mejora y actualiza la información disponible	La iteración permite ajustar el intercambio para mantenerlo simétrico y efectivo	La posibilidad de dialogar en múltiples momentos requiere una planificación temporal flexible	La deliberación permite construir razones conjuntas	Procesos iterativos aumentan la incidencia al permitir refinamientos basados en el diálogo continuo	Proceso iterativo asegura monitoreo y ajustes en la cogestión
Incidencia	Resultados tangibles motivan la participación y pueden ampliar el alcance futuro	Información transparente y relevante fortalece la incidencia en las decisiones finales	La incidencia requiere un intercambio simétrico para resultados representativos	Los procesos participativos exitosos se sincronizan con los ciclos de decisiones	La posibilidad de ver impactos reales fomenta la continuidad y profundidad del diálogo	La participación no siempre es vinculante; solo se completa cuando quienes participan tienen poder real de decisión	Incidencia sostenida facilita monitoreo, ajustes y gobernanza compartida a largo plazo
Cogestión	Inclusión amplia, legítima y diversifica la cogobernanza	Información compartida respalda decisiones conjuntas	Equidad en la participación asegura implementación colectiva	Tiempos claros facilitan compromiso ciudadano en el monitoreo	Diálogo continuo fortalece el seguimiento y evaluación conjunta	Impacto compartido motiva corresponsabilidad en las decisiones	Lo participado en conjunto se implementa y evalúa en conjunto

Fuente: Adaptada de la Matriz de participación elaborada por territorio común.

1. ¿Qué elementos se consideran?

Los elementos considerados devienen desde los enfoques conceptuales revisados anteriormente. El ejercicio consiste en pensar que hace un proceso efectivo tanto como derecho, estrategia y gestión pública. Deben ser elementos que nos ayuden a configurar el proceso participativo, es decir son principios o axiomas que modelan la acción de quienes gestionan y participan en el proceso. Generan beneficios a todos los participantes no sólo a gestores o a la ciudadanía y deben ser fácilmente comprensibles.

Lo conveniente de esta matriz es que los elementos muestran una fácil operacionalización. Se pueden llevar a la práctica de manera directa.

a) Inclusión y alcance

Definición: Asegurar que todos los grupos, especialmente los históricamente marginados, tengan oportunidad de participar y hacer esfuerzos para que todos quienes son impactados, son incumbentes o están interesados puedan contar con canales y formas que les permitan participar, considerando las barreras particulares.

Justificación: Entendida como derecho, la inclusión es un estándar fundamental para asegurar acceso a todos a los procesos participativos. Las decisiones públicas si no se toman inclusivamente, especialmente con la voz de los más vulnerables, corren el riesgo de perpetuar desigualdades. La inclusión fortalece la legitimidad democrática y promueve la justicia social (Hovik et al., 2022; Naser et al., 2021).

Poniéndolo en práctica: acciones especiales son desplegadas para asegurar que, quienes tengan dificultades para participar, puedan hacerlo: notificación a domicilio del inicio del proceso, transporte, flexibilidad horaria, facilidades relativas al lenguaje.

b) Información clara y accesible

Definición: Usualmente la información se define como la provisión de datos claros, relevantes y accesibles. El desafío radica en determinar si dichas cualidades efectivamente se cumplen. La única manera de verificarlo es evaluando si, en el marco del proceso, se dio respuesta a las preguntas relevantes y razonables que pudieran surgir entre los participantes. En este sentido, la información no debe entenderse únicamente como un flujo unidireccional o como la simple entrega de datos, sino como un componente que requiere interacción para adquirir verdadero valor.

Justificación: La información constituye un elemento habilitador fundamental para que las personas puedan analizar en qué medida los asuntos sometidos a participación les afectan, les conciernen o despiertan su interés. Asimismo, permite que las opiniones y aportes ciudadanos sean pertinentes, conducentes y efectivos, lo que redundará en una toma de decisiones más sólida y legítima. De esta manera, la disponibilidad de información adecuada no solo fortalece la calidad de las contribuciones ciudadanas, sino que también refuerza la confianza en las instituciones y en los procesos participativos.

Poniéndolo en Práctica: La información debe estructurarse considerando la perspectiva de quienes son convocados a participar. Un punto de partida consiste en identificar las preguntas que una persona podría formular para determinar si el proceso le interesa, le impacta o le concierne directamente. En este sentido, resulta útil recurrir a la metodología periodística de las 5Ws y 1H (del inglés Who, What, When, Where, Why, How), es decir: ¿Quién?, ¿Qué?, ¿Cuándo?, ¿Dónde?, ¿Por qué? y ¿Cómo? A partir de la respuesta a estas preguntas básicas, es necesario habilitar formatos —ya sean digitales o presenciales— que permitan a los participantes plantear nuevas interrogantes y, con ello, enriquecer y completar la información disponible. Este ejercicio de construcción de preguntas desde la ciudadanía puede, en determinados casos, requerir apoyo y orientación por parte de los gestores del proceso, de modo que se garantice la claridad, pertinencia y suficiencia de la información compartida.

Asimismo, desde la perspectiva de quienes son convocados, conviene considerar las ideas previas que puedan tener sobre el tema en discusión. Reconocer estos marcos de referencia iniciales permite ajustar la información de manera más efectiva y evitar malentendidos. En esta línea, resulta fundamental poner a

disposición diagnósticos, antecedentes y propuestas existentes en un formato claro y accesible, de modo que la ciudadanía pueda contrastar, complementar o cuestionar los insumos ya disponibles. Con ello, se enriquece el proceso participativo y se facilita la construcción de aportes más informados y pertinentes.

c) Intercambio simétrico

Definición: Busca garantizar igualdad en la interacción entre participantes y autoridades, promoviendo una distribución equitativa del poder durante los procesos participativos. Este principio refuerza la legitimidad democrática, ya que permite que el ejercicio del poder sea percibido como más comprensible, accesible y cercano por quienes están bajo su influencia.

En contextos fuera de la participación, la distribución del poder suele ser desigual: algunas personas y organizaciones poseen mayores recursos, capacidades de movilización y plataformas para difundir sus ideas, lo que les otorga una influencia superior. De igual manera, las autoridades a menudo detentan un poder significativamente mayor que los ciudadanos comunes. Para contrarrestar estas desigualdades, los procesos participativos deben diseñarse cuidadosamente, ajustando plazos, canales y metodologías con el objetivo de reducir las asimetrías y garantizar que todas las voces sean escuchadas en igualdad de condiciones.

Justificación: Reduce desigualdades en poder e influencia, promoviendo la equidad y confianza, evitando desequilibrios de poder y asegurando que todas las voces sean escuchadas (GIZ, 2020).

Poniéndolo en práctica: Es clave diseñar el intercambio en plazos y métodos que brinden tiempos adecuados y asistencia técnica para construir aportes sustantivos, no sólo validando lo que señalan las autoridades o comentándolo. La mencionada asistencia técnica puede implicar disponer instancias y recursos a aquellos participantes que les sea más complejo construir propuestas sustantivas para el proceso.

d) Planificación, oportunidad y preparación

Definición: Una participación planificada, oportuna y bien preparada garantiza que su desarrollo esté alineado con los momentos clave del proceso de toma de decisiones, maximizando tanto la incidencia como la calidad de los aportes. Esto implica integrarse adecuadamente en etapas críticas como el diagnóstico, diseño o implementación de políticas públicas o acciones, además de asegurar que la ciudadanía disponga del tiempo necesario para informarse, reflexionar y, en caso de ser requerido, adquirir las competencias necesarias para participar de manera efectiva.

Justificación: Si una consulta se realiza muy cercana en tiempos de cuándo debe tomarse una decisión, probablemente el alcance será menor, participarán los mismos actores de siempre y la calidad de sus aportaciones será menor. Si no se planifica, difícilmente tendremos los canales necesarios para hacerla inclusiva, las instancias suficientes para promover el intercambio, y que las autoridades le den relevancia dentro de sus agendas. Procesos bien planificados maximizan relevancia y garantizan inclusión y calidad de aportes. La planificación adecuada maximiza la incidencia ciudadana (Naser et al., 2021; GIZ, 2020).

Poniéndolo en práctica: la planificación y la oportunidad de los procesos solo se consigue mediante la coordinación con actores relevantes, de tal forma que se asegure tiempo para preparación inclusiva y reflexiva. Se debe incorporar al proceso los tiempos de la participación pensada desde y con los otros elementos de esta matriz.

e) Diálogo e iteración

Definición: El diálogo es la construcción conjunta de razones, fundamentada en la escucha activa, el reconocimiento de la legitimidad del otro y el compromiso de encontrar puntos de convergencia para la toma de decisiones o resolución de problemas comunes.

Justificación: Los procesos de participación buscan comprender contextos, analizar riesgos, transmitir y ajustar impactos y ampliar beneficios de las políticas programas y acciones desde la gestión pública. El diálogo es el que hace posible esta construcción colaborativa. El diálogo así no es cualquier conversación.

Necesita diseño, disposición y convicción. Diseño para asegurar una interacción de calidad. Disposición de los participantes a escuchar al otro y hacer suyas sus razones y perspectivas. Requiere de la convicción finalmente que lo generado entre dos o más es mejor que lo que produce sólo mis ideas. Iteraciones fortalecen la colaboración y mejoran la calidad de decisiones finales (Hovik et al., 2022; Nesta, 2022).

Poniéndolo en práctica: generar diálogo necesita método y tiempo. Método para diseñar una conversación que permita la escucha activa y el respeto mutuo y tiempo para que se puedan construir razones en conjunto. El diálogo requiere paciencia también del gestor y respaldo de la autoridad política.

f) Incidencia

Definición: Incidencia implica que se cierre el círculo de la participación cumpliendo el compromiso que implicaba la convocatoria al proceso. Importa que algo se transformó debido al proceso y la interacción con la ciudadanía. Si era un proceso informativo, la ciudadanía consiguió respuesta a las preguntas que albergaba, si era deliberativo se pudieron intercambiar efectivamente puntos de vista que enriquecieron la visión de todos, si era una consulta, las persona expresaron sus puntos de vista y esos aportes formaron parte de lo resuelto, incluso si se descartaron, fueron debidamente considerados. Si era un proceso resolutorio, la opción mayoritaria fue acogida y llevada a la acción. La incidencia por sí sólo no basta. Es corolario de todos los demás elementos.

Justificación: Sin incidencia tangible, los procesos participativos pueden ser percibidos como simbólicos, minando la confianza y el compromiso ciudadano (OCDE, 2023; Naser et al., 2021).

Poniéndolo en Práctica: Un elemento clave es dar cuenta de manera explícita y difundir los resultados del proceso participativo. Ello implica cerrar el círculo de la participación mediante una etapa posterior que releve los aportes de la ciudadanía, dé cuenta de las interacciones generadas y explique cómo dichos aportes influyeron en la definición del curso a seguir. La incidencia se materializa tanto cuando los insumos de la participación son incorporados en las decisiones, como cuando, tras ser evaluados, son descartados con una justificación clara y transparente. Asimismo, resulta fundamental establecer desde el inicio del proceso el nivel de incidencia que tendrá la participación —si será vinculante, consultiva o de otro tipo—. Esta claridad permite gestionar expectativas, evitar frustraciones derivadas de promesas implícitas incumplidas, y a la vez otorga mayor valor y legitimidad al proceso en sí mismo y a su impacto en la toma de decisiones.

g) Cogestión

Definición: La cogestión amplía el alcance de la participación pública al trascender la mera incidencia, permitiendo que la ciudadanía se involucre activamente en la implementación, el monitoreo y el ajuste de las decisiones públicas. Este enfoque refuerza la corresponsabilidad entre actores gubernamentales y ciudadanía, consolidando procesos más inclusivos, sostenibles y ajustados a las necesidades colectivas.

Justificación: La gestión fortalece la corresponsabilidad y fomenta la sostenibilidad de las políticas públicas (Hovik et al., 2022; Naser et al., 2021). Cuando una acción, plan, programa o política ha sido construida sobre una base participativa, resulta coherente que quienes intervinieron en su diseño se integren también en su implementación, seguimiento, monitoreo y eventual ajuste. En este sentido, la participación no se limita a expresar opiniones o incidir en decisiones, sino que se transforma en una responsabilidad compartida con la autoridad y en asociación con otros actores involucrados.

De este modo, la cogestión convierte el derecho a participar en una práctica de corresponsabilidad cívica, en la cual la ciudadanía asume un rol activo en la construcción de comunidad. Ello contribuye no solo a fortalecer los lazos sociales y la cohesión, sino también a robustecer la llamada “economía social” del territorio, entendida como la producción y sostenimiento de bienes tangibles e intangibles esenciales para el bienestar colectivo, complementando y trascendiendo a la mera economía de mercado.

Poniéndola en práctica: La cogestión requiere mecanismos claros y estructurados para involucrar a la ciudadanía en la ejecución de las políticas y su seguimiento. Esto puede incluir la creación de comités autoridad-comunidad responsables de supervisar proyectos locales, sistemas de monitoreo participativo

que garanticen la transparencia, y plataformas digitales que permitan ajustes colaborativos en tiempo real. Es crucial definir roles y responsabilidades compartidas entre los actores gubernamentales y ciudadanos, y garantizar que estos procesos sean accesibles e inclusivos. Además, la formación de capacidades y el acceso a recursos son esenciales para que las personas puedan participar de manera efectiva en la gestión. Comunicar los resultados de estas acciones y mantener una retroalimentación constante también refuerza la confianza y el compromiso en el proceso participativo.

C. La transformación como indicador de la buena participación

La buena participación no solo se define por el cumplimiento de estándares de inclusión, transparencia o incidencia, sino también por su capacidad de generar transformaciones duraderas en las comunidades. Este impacto se manifiesta en dos dimensiones principales: el desarrollo de una ciudadanía más motivada y capacitada para participar en la vida pública, y el fortalecimiento de comunidades que adquieren un mayor control sobre su futuro colectivo.

En el caso de la ciudadanía, un proceso participativo bien diseñado puede incrementar sus competencias cívicas, como la capacidad de deliberar, analizar información de manera crítica y colaborar en la construcción de soluciones. Además, fomenta la confianza en las instituciones y en su propio poder para incidir en decisiones públicas, lo que los motiva a involucrarse de manera recurrente en otros procesos participativos (OCDE, 2023).

Para las comunidades, la buena participación promueve la cohesión social, al permitir que actores diversos trabajen juntos hacia objetivos comunes. Este proceso fortalece redes sociales y estimula un sentido de propiedad colectiva sobre las decisiones y sus resultados. Además, fomenta la resiliencia comunitaria al preparar a las comunidades para gestionar futuros desafíos de manera autónoma y efectiva (Hovik et al., 2022; Naser et al., 2021).

Un proceso participativo que logra estos resultados actúa como indicador de su calidad y legitimidad. Una buena participación no solo transforma las políticas o proyectos en los que interviene, sino que también genera un impacto sostenido en la ciudadanía, ampliando sus capacidades para actuar como agentes de cambio y fortaleciendo su papel en la construcción de sociedades más inclusivas y sostenibles.

Esta dimensión transformadora posiciona a la participación como un motor para el desarrollo humano, entendido como la ampliación de las libertades y opciones de las personas para llevar una vida que valoren (Hamdi, 2014). Cuando los procesos participativos son capaces de catalizar este tipo de impacto, no solo cumplen su propósito inmediato, sino que contribuyen a construir una base sólida para la gobernanza colaborativa y al fortalecimiento de la democracia en su conjunto, asegurando instituciones más legítimas, transparentes y cercanas a la ciudadanía en el largo plazo.

En concreto:

Esta transformación debe ser evaluada y visibilizada. Hoy con la tecnología se pueden realizar evaluaciones y registros compartibles de muy buen estándar a bajo costo. Por ejemplo, es recomendable terminar siempre los procesos de participación con una pequeña evaluación que, junto con evaluar los elementos de la buena participación, determine si los mismos ciudadanos perciben esta positiva transformación de la que hablamos. Junto con ello, registros audiovisuales tomados con un teléfono móvil, de las voces de los protagonistas antes y luego, al finalizar este proceso, puede ser una forma práctica, afectiva y efectiva para visibilizar esta transformación. Por su parte, ser parte de la evaluación, permite aumentar el grado de identificación con el proceso participativo. La evaluación es una posibilidad para conocer más del tema tratado en el proceso, incluso para aquellas personas que no participaron o lo hicieron de forma satelital. Implica un aprendizaje social para todas las personas. Conocer la eficiencia y la eficacia en función de los resultados obtenidos puede ser muy relevante para la perspectiva de quien decide y/o financia el proceso participativo. La evaluación en esta perspectiva es utilizada para decidir si

vale la pena continuar realizando el programa o no y en el caso de que se decida continuar, si hace falta realizar ajustes. También se realiza para ganar legitimidad y rendir cuentas (Laboratorio de Participación y Tecnologías UDELAR, 2024).

Relevancia para la Gobernanza Colaborativa

La buena participación es el eje de la gobernanza colaborativa, promoviendo una relación de corresponsabilidad entre estado y ciudadanía. Este modelo fomenta confianza, legítima decisiones y asegura sostenibilidad en las políticas públicas (Torres et al., 2025; OCDE, 2023).

III. Gobernanza colaborativa: concepto y utilidad

A. Concepto de gobernanza colaborativa

La gobernanza colaborativa es un modelo de interacción entre el Estado, la ciudadanía y otros actores sociales que busca la cooperación para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Este enfoque se fundamenta en la creación de espacios de diálogo y corresponsabilidad que integren diversas perspectivas, permitiendo que las decisiones respondan de manera más precisa y legítima a las necesidades sociales. La gobernanza colaborativa promueve soluciones integradas a problemas complejos, facilitando una gestión pública más inclusiva, efectiva y sostenible.

Este modelo no solo busca enfrentar los desafíos de manera conjunta, sino que también fortalece los vínculos entre el Estado y la ciudadanía, estableciendo un marco para que los actores involucrados compartan poder y responsabilidades en los procesos públicos.

B. Utilidad de la gobernanza colaborativa

Como ya se ha destacado, es necesario recuperar la confianza de la ciudadanía en la capacidad de la democracia y sus instituciones para satisfacer sus necesidades y enfrentar la crisis del desarrollo que vive la región. Para ello, es necesario buscar nuevos modelos de gobernanza que permitan alinear a múltiples actores, recursos y esfuerzos en torno a agendas estratégicas para avanzar en un desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible.

La gobernanza colaborativa promueve la cocreación de políticas públicas y el involucramiento y participación de diversos actores de la sociedad, no solo permite mejorar la definición de los problemas públicos y el diseño e implementación de soluciones creativas, sino que puede contribuir a revitalizar y expandir la democracia representativa (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

La Alianza para el Gobierno Abierto: gobernanza colaborativa en acción

En 2011, un grupo de países y organizaciones de la sociedad civil se unió con un propósito claro: transformar la manera en que los gobiernos interactúan con sus ciudadanos. Así nació la **Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)**, una iniciativa que, más de una década después, se ha convertido en un modelo vivo de gobernanza colaborativa. Este modelo promueve la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas a través de planes de acción nacionales, diseñados y monitoreados en colaboración con la ciudadanía.

Un ejemplo concreto de cómo funciona este modelo se encuentra en **Colombia**, donde la colaboración entre el gobierno y la ciudadanía dio origen al portal *Urna de Cristal*. Este espacio digital, concebido como una herramienta de diálogo, permitió que los colombianos enviaran propuestas y consultas directamente al gobierno. Más que una ventana para la comunicación, la *Urna de Cristal* se convirtió en un símbolo de cómo la tecnología puede derribar barreras y acercar a las instituciones públicas a las personas.

En **México**, la Alianza para el Gobierno Abierto impulsó la implementación de políticas anticorrupción mediante consultas públicas y plataformas digitales. Estos mecanismos permitieron integrar la voz de diversos sectores de la sociedad en la formulación de estrategias, fortaleciendo la legitimidad de las medidas adoptadas y generando confianza en las instituciones públicas.

¿Qué hace que la OGP sea un ejemplo tan potente de gobernanza colaborativa? Su metodología destaca por incluir a todos los actores relevantes, fomentar el diálogo y garantizar que los compromisos adquiridos se monitoreen de manera independiente. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) desempeña un papel crucial en este proceso, supervisando la implementación de los compromisos a través de informes nacionales independientes que evalúan el progreso, identifican desafíos y ofrecen recomendaciones prácticas para fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas (OCDE, 2023). Este enfoque asegura que las decisiones públicas no sólo respondan a las necesidades inmediatas, sino que también sean sostenibles a largo plazo.

A medida que los desafíos globales se vuelven más complejos, la experiencia de la OGP muestra que la colaboración entre el Estado y la sociedad civil no es solo deseable, sino imprescindible. En este modelo, la gobernanza colaborativa no es un concepto abstracto, sino una práctica que, paso a paso, transforma las políticas públicas y fortalece la democracia desde sus cimientos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Su utilidad radica principalmente en:

- **Fortalecer la confianza en las instituciones públicas:** La gobernanza colaborativa juega un papel crucial al promover una interacción más abierta y participativa entre la ciudadanía y las instituciones. Según las Directrices de la OCDE, la gobernanza colaborativa mejora la confianza en las instituciones públicas al garantizar la inclusión de diversas perspectivas en los procesos decisionales, fomentando la cohesión social y el compromiso cívico (OCDE, 2023). Además, al integrar mecanismos participativos en la arquitectura institucional, se crea un entorno más inclusivo y responsable que refuerza el compromiso cívico y la cohesión social.
- **Fomentar la democracia participativa:** La gobernanza colaborativa fomenta la democracia participativa al crear espacios inclusivos para que la ciudadanía participe activamente en los procesos de toma de decisiones. Este enfoque no solo refuerza la legitimidad de las políticas públicas, sino que también contribuye a superar las barreras de exclusión histórica, asegurando que las prioridades de diversos grupos sociales sean reflejadas de manera equitativa. Además, al alinear estas políticas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se garantiza su sostenibilidad en el largo plazo y se promueven soluciones integrales que abordan las necesidades reales de las comunidades (CEPAL, 2024d).
- **Responder de manera ágil a crisis y desafíos complejos:** La gobernanza colaborativa destaca como un enfoque flexible para enfrentar problemas multifacéticos, facilitando la incorporación rápida de retroalimentación ciudadana en los procesos de decisión. La retroalimentación constante y el cierre efectivo del circuito de comunicación permiten

ajustar políticas en tiempo real, fortaleciendo su efectividad y sostenibilidad. Este enfoque no solo mejora la adaptabilidad de las políticas públicas, sino que también fomenta una gobernanza inclusiva y orientada a resultados.

- **Promover soluciones sostenibles:** La gobernanza colaborativa se presenta como un modelo efectivo para fortalecer la sostenibilidad de las políticas públicas al integrar diversos actores y perspectivas en los procesos de decisión. Este enfoque fomenta la inteligencia colectiva, permitiendo que las soluciones desarrolladas sean más inclusivas y relevantes a largo plazo. Este modelo no solo contribuye a superar barreras estructurales, sino que también alinea las políticas públicas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), asegurando que respondan de manera integral a las necesidades sociales, económicas y ambientales de las comunidades. (CEPAL, 2024d).

Por su parte, el paradigma del gobierno abierto y su evolución hacia el Estado abierto, se ha postulado como un modelo de Gobernanza colaborativa y como un renovado enfoque de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de una nueva forma de articular las iniciativas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración de diversos actores para la coproducción de valor público. Un Estado Abierto se basa en tres pilares:

- i) Mejorar la transparencia y acceso a la información mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social sobre los gobiernos y facilitar la rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (para promover la innovación y el desarrollo económico);
- ii) Facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y
- iii) Favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, para co-diseñar y/o co-producir valor público, social y cívico.

IV. Digitalización: ¿Cómo ayuda o no a los elementos de la buena participación?

La digitalización ha transformado profundamente la manera en que los gobiernos interactúan con sus ciudadanos, especialmente en los procesos de participación pública. Este fenómeno ofrece oportunidades para fortalecer los elementos de la buena participación, como la inclusión, el acceso a la información, el intercambio simétrico, el diálogo iterativo y permanente y la incidencia. Sin embargo, también plantea importantes desafíos que deben ser abordados para garantizar procesos participativos equitativos y efectivos. En este contexto, es fundamental entender cómo la digitalización impacta en cada uno de estos elementos y qué estrategias pueden implementarse para maximizar sus beneficios mientras se minimizan sus limitaciones.

A. La participación electrónica en la Encuesta de las Naciones Unidas para el Gobierno Electrónico

Desde 2003, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas ha analizado las tendencias globales hacia un gobierno electrónico y digital, mediante la aplicación bienal de la Encuesta de las Naciones Unidas para el Gobierno Electrónico a los 193 Países Miembros. La Encuesta mide el Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (EDGI), el cual está compuesto por tres subíndices: Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones (TII)⁴; el Índice de Capital Humano (HCI)⁵; y el Índice de Servicios en Línea (OSI)⁶. El resultado de la ponderación equitativa de estos subíndices arroja un valor entre 0 y 1, siendo 1 el mejor puntaje. Los países son agrupados en cuatro categorías, según su EDGI: muy alto (0,75000 – 1,000), alto (0,5000 – 0,7499), medio (0,2500 – 0,4999), y bajo (0,0000 – 0,2499).

⁴ El TII contiene, a su vez, cuatro subíndices: Asequibilidad; Usuarios de internet; Suscripciones móviles por cada 100 habitantes; y Suscripciones activas de banda ancha móvil por cada 100 habitantes.

⁵ El HCI contiene, a su vez, cinco subíndices: Años esperados de escolarización; Promedio de años de escolarización; Tasa bruta de matrícula (%); Alfabetización de adultos; y Alfabetización en gobierno electrónico. Este último subíndice es nuevo para la Encuesta del 2024.

⁶ El OSI contiene, a su vez, cinco subíndices: Marco Institucional; Prestación de servicios; Prestación de contenidos; Tecnología; y Participación electrónica.

En la metodología del EDGI, la encuesta destaca el Índice de Participación Electrónica (EPI, por sus siglas en inglés), parte de la ponderación del subíndice de Servicios en Línea, como uno de suma importancia para la medición del EDGI. De la misma manera, desde 2020, la Encuesta ha incluido un indicador complementario llamado el Índice de Datos Abiertos de Gobierno. Cada vez más países están optando por transformar la gestión pública, al promover la transparencia, la rendición de cuentas y la generación de valor público mediante el libre acceso a los datos públicos (Naciones Unidas, 2024b).

Desde 2003 hasta 2024, el mundo ha avanzado hacia el establecimiento de un gobierno digital. América Latina y el Caribe ha tenido un crecimiento sostenido en el tiempo en la medición del EDGI. Uruguay, Chile, Argentina, Brasil y Perú lideran en el EDGI (véase el cuadro IV.1). Además, cada vez hay una mayor cantidad de países de la Región que se clasifican en las categorías muy alto y alto. Por primera vez, México, Ecuador y Colombia pasaron a estar en la categoría muy alto de la encuesta (Naciones Unidas, 2024a). En el Caribe, 13 Pequeños Estados Insulares en Desarrollo⁷ (SIDS, por sus siglas en inglés) han avanzado hacia el grupo alto del EDGI (Naciones Unidas, 2024a).

Cuadro IV.1
América Latina y el Caribe (33 países): Puntajes de los países en América Latina y el Caribe (ALyC) del EDGI y los subíndices de participación electrónica y datos abiertos de gobierno (2024)

País	Índice de Gobierno Electrónico		Índice de E-Participación		Índice de Datos Abiertos de Gobierno	
	Puntos	Ranking América Latina y el Caribe	Puntos	Ranking América Latina y el Caribe	Puntos	Ranking América Latina y el Caribe
Uruguay	0,9006	1	0,8630	2	0,9744	2
Chile	0,8827	2	0,8356	4	0,9487	4
Argentina	0,8573	3	0,6301	10	0,7692	12
Brasil	0,8403	4	0,8630	2	0,9744	2
Perú	0,8070	5	0,7534	5	1,0000	1
Costa Rica	0,8009	6	0,7260	8	0,7949	11
México	0,7850	7	0,7397	6	0,9231	6
Ecuador	0,7800	8	0,8767	1	0,8462	8
Colombia	0,7793	9	0,7397	6	0,9487	4
Panamá	0,7298	10	0,5205	12	0,7436	13
Paraguay	0,7251	11	0,6027	11	0,8462	8
Bahamas (Las)	0,7143	12	0,3151	21	0,4103	20
República Dominicana	0,7013	13	0,6575	9	0,8718	7
Trinidad y Tabago	0,6973	14	0,3288	19	0,3846	21
Barbados	0,6815	15	0,3288	19	0,3590	23
Jamaica	0,6678	16	0,4384	14	0,5641	15
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,6651	17	0,4247	15	0,6410	14
Granada	0,6458	18	0,2466	25	0,2051	30
Antigua y Barbuda	0,6428	19	0,3425	17	0,5641	15
Suriname	0,6366	20	0,2877	24	0,3333	24
San Cristóbal y las Nieves	0,6305	21	0,2055	30	0,2308	28
El Salvador	0,5988	22	0,3836	16	0,4872	18
San Vicente y las Granadinas	0,5876	23	0,3425	17	0,5641	15
Guatemala	0,5738	24	0,4658	13	0,8205	10
Dominica	0,5445	25	0,3014	22	0,3846	21
Guyana	0,5443	26	0,2192	28	0,2308	28
Venezuela (República Bolivariana de)	0,5360	27	0,2192	28	0,4359	19

⁷ No incluye Cuba y Haití.

País	Índice de Gobierno Electrónico		Índice de E-Participación		Índice de Datos Abiertos de Gobierno	
	Puntos	Ranking América Latina y el Caribe	Puntos	Ranking América Latina y el Caribe	Puntos	Ranking América Latina y el Caribe
Nicaragua	0,5318	28	0,2329	26	0,2821	26
Santa Lucía	0,5255	29	0,1370	31	0,1026	31
Cuba	0,4921	30	0,0548	33	0,1026	31
Belice	0,4872	31	0,2329	26	0,2821	26
Honduras	0,4856	32	0,3014	22	0,3333	24
Haití	0,2117	33	0,0959	32	0,0513	33

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, "E-Government Survey 2024: accelerating digital transformation for sustainable development", United Nations E-Government Surveys, N°13 (ST/ESA/PAD/SER.E/218), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2024a.

El subíndice de participación electrónica "evalúa la efectividad y relevancia de la información y los servicios digitales ofrecidos por los gobiernos para fomentar la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas" (Naciones Unidas, 2024b, pág.6). Se mide a través de tres áreas: información en línea, lo que implica facilitar la participación mediante la provisión y acceso de información pública; consultas en línea, para involucrar a la ciudadanía en los debates y análisis sobre políticas y servicios públicos; y toma de decisiones en línea, con el fin de empoderar a la ciudadanía para la cocreación de políticas públicas (Naciones Unidas, 2024b).

Aunque el Índice de Participación Electrónica es el menos desarrollado entre los cinco indicadores del OSI, se han registrado avances. Desde 2022, el valor promedio mundial ha aumentado en 9% (Naciones Unidas, 2024a). América⁸ ha tenido un aumento de aproximadamente 10% desde el 2022 (Naciones Unidas, 2024a). Además, el 40% de los países de América tiene un valor muy alto o alto de este índice. Ecuador lidera el EPI, seguido por Uruguay y Brasil, que están ambos en segundo lugar (véase el cuadro 1). Además, el 74% de los países de América cuentan con un portal de datos abiertos de gobierno. El 40% cuenta con un portal de participación en línea y el 49% de los portales integran herramientas digitales para la consulta o deliberación pública. Por último, el 60% de los países de América ha desarrollado al menos una consulta en línea en los 12 meses previos a la aplicación de la Encuesta.

B. Impactos positivos de la digitalización en la participación

La digitalización ha abierto nuevas posibilidades para fortalecer la participación ciudadana al ofrecer herramientas que facilitan la inclusión, el acceso a la información, el diálogo iterativo y la colaboración. Estas tecnologías han permitido superar barreras físicas y geográficas, logrando que audiencias más diversas puedan involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, su implementación requiere estrategias que maximicen estos beneficios, asegurando que los espacios digitales sean accesibles, transparentes y efectivos para todos los sectores de la sociedad.

1. Inclusión y alcance

La digitalización facilita llegar a audiencias más amplias y diversas al superar barreras físicas y geográficas. Plataformas en línea permiten que personas de áreas remotas o que no tienen el tiempo para la presencialidad, participen en procesos que anteriormente habrían sido inaccesibles. En América Latina, estas herramientas han sido utilizadas con éxito en iniciativas como la Plataforma Brasil Participa, una iniciativa que forma parte de una Estrategia Federal de participación social liderada por la Secretaría Nacional de Participación Social (SNPS) de la Secretaría General de la Presidencia de la República (SG-PR) y que fue postulada el

⁸ América incluye los dos países de América del Norte: Estados Unidos y Canadá.

premio “Desafíos de Gobierno Abierto”⁹ (Programa de la OGP que busca generar cambios duraderos de políticas para abordar los desafíos actuales y futuros de las sociedades). Esta plataforma digital permite una entrada única de contacto entre la ciudadanía y el gobierno. Los más diversos procesos participativos de diferentes órganos pueden ser fácilmente encontrados en este sitio, desarrollado en la tecnología abierta Decidim. Esto facilita la participación de la ciudadanía en los procesos gubernamentales, permitiendo a cualquiera brasileño/a acceder a información sobre políticas públicas, expresar opiniones y contribuir en la creación y evaluación de decisiones gubernamentales de forma directa.

Otro caso es Participacionciudadana.gob.gt, la cual se constituye en una Plataforma del Gobierno de Guatemala para promover la participación ciudadana en el entorno digital. Se trata de un proyecto creado para fortalecer los mecanismos de diálogo y colaboración entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, como parte del proceso de transformación digital del país. Como entidad rectora en materia de Gobierno Abierto y Transformación Digital, la Comisión de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE) pone a disposición esta herramienta como un servicio transversal para todas las instituciones del Organismo. Los ciudadanos pueden participar y decidir sobre diferentes temas, a través de los espacios como: Procesos, Asambleas, Iniciativas, Consultas. Dentro de cada uno se encuentran diferentes opciones para participar: hacer propuestas (individualmente o con otras personas), tomar parte en debates, priorizar proyectos a ejecutar, asistir a encuentros presenciales y otras acciones.

2. Acceso a la Información

Las plataformas digitales permiten la difusión masiva de datos e información relevante en tiempo real, lo que fortalece la capacidad de los ciudadanos para participar de manera informada. Las iniciativas de datos abiertos que se están implementando en el mundo ponen de manifiesto que la apertura de datos no solo facilita la distribución de servicios a los ciudadanos, sino también el control que estos pueden ejercer sobre su calidad y veracidad, como también sobre la actuación, desempeño y responsabilidad de los gobernantes frente al cumplimiento de sus programas políticos y agendas de desarrollo. Por esta razón, los países de la región iniciaron un fuerte impulso en la elaboración de Portales de datos abiertos. Países como Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, han hecho grandes esfuerzos en levantar sus portales nacionales de datos abiertos, sin embargo, aún no se tiene una medición real de los resultados e impactos derivados del verdadero uso y reuso de estos datos¹⁰.

3. Diálogo iterativo y construcción colaborativa

Las herramientas digitales también permiten el desarrollo de procesos iterativos, donde los ciudadanos pueden interactuar repetidamente con las autoridades, ajustando sus aportaciones y fortaleciendo el proceso deliberativo. Estas herramientas facilitan el intercambio de ideas y retroalimentación en tiempo real, lo que contribuye a un proceso deliberativo más inclusivo y dinámico. Aplicaciones como **Decidim** en España ejemplifican cómo los entornos digitales pueden potenciar la colaboración en el diseño y la implementación de políticas públicas. Según Hovik et al. (2022), este tipo de plataformas permite abordar retos complejos al integrar perspectivas diversas y ajustar las políticas de acuerdo con las necesidades emergentes. Además, ofrecen un nivel de transparencia significativo al registrar públicamente las interacciones y resultados, lo que aumenta la confianza en los procesos.

4. Reducción de costos y barreras logística

La participación digital presenta un modelo más eficiente y accesible al reducir la necesidad de organizar reuniones presenciales, lo que reduce significativamente costos relacionados con transporte, alquiler de espacios y logística. Esto no solo permite una mayor flexibilidad en los procesos participativos, sino que también **abre la posibilidad de redistribuir los recursos hacia la inclusión de sectores vulnerables.**

⁹ Véase el Programa Desafíos de Gobierno Abierto de OGP; <https://www.opengovpartnership.org/es/the-open-gov-challenge/>.

¹⁰ Véase más información en Bibliografía de Estado Abierto de la CEPAL; <https://bibliografias.cepal.org/EstadoAbierto/herramientas/portales-de-informacion>.

Según GIZ (2020), estas herramientas digitales han demostrado ser particularmente efectivas en contextos con limitaciones presupuestarias o en regiones con dificultades de conectividad física. Al facilitar la accesibilidad y minimizar las restricciones logísticas, los gobiernos pueden fomentar un entorno participativo más equitativo y sostenible.

C. Desafíos de la digitalización

Aunque la digitalización presenta numerosas ventajas, también enfrenta retos importantes que pueden limitar su impacto positivo. Factores como la brecha digital, la falta de habilidades tecnológicas, la polarización en los debates y la dependencia exclusiva de plataformas digitales pueden profundizar desigualdades existentes y erosionar la confianza en los procesos participativos.

Por otro lado, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos por modernizar la gestión pública, muchas herramientas siguen siendo inaccesibles para ciertos grupos de la población, especialmente cuando se diseñan para procesos específicos sin considerar la diversidad de capacidades tecnológicas y contextos sociales. Esta brecha se amplía cuando los gobiernos, al carecer de plataformas propias suficientemente robustas, dependen de soluciones propietarias para ampliar su alcance. Esta dependencia no solo limita la soberanía tecnológica, sino que también puede excluir a quienes no tienen acceso o habilidades para interactuar con dichas plataformas. En lugar de empoderar, estas herramientas pueden terminar fomentando las desigualdades, lo que resalta la necesidad urgente de desarrollar soluciones públicas inclusivas, interoperables y centradas en el usuario.

Abordar estos desafíos exige un enfoque integral que combine soluciones tecnológicas con intervenciones sociales y educativas, garantizando que la digitalización promueva la equidad y la inclusión en todos los contextos.

1. Brecha digital e inequidad

Una de las principales limitaciones de la digitalización es la brecha digital, que excluye a personas sin acceso a Internet o dispositivos tecnológicos adecuados. En América Latina y el Caribe, aunque la conectividad ha mejorado en la última década, persisten desigualdades significativas, especialmente en áreas rurales, entre poblaciones de bajos ingresos y en grupos como los adultos mayores (CEPAL, 2021). Países como Bolivia y Haití, donde las tasas de acceso a Internet están por debajo del promedio regional, enfrentan desafíos adicionales. En estos contextos, la dependencia de plataformas digitales como único medio de participación ha generado exclusión para comunidades rurales e indígenas, limitando su capacidad de involucrarse en los procesos públicos (GIZ, 2020). Para abordar estas desigualdades, iniciativas como los puntos de acceso comunitario y los programas de conectividad rural son esenciales, pero aún requieren mayores inversiones para cerrar las brechas persistentes.

2. Habilidades digitales insuficientes

Incluso cuando las personas tienen acceso a tecnología, la falta de alfabetización digital limita su capacidad para participar plenamente en procesos digitales. **Los gobiernos deben invertir en programas de capacitación que no solo enseñen habilidades técnicas, sino también competencias críticas y éticas necesarias para interactuar de manera efectiva y segura en entornos digitales.** Según Haas Lyons (2020), estas competencias son especialmente cruciales para grupos tradicionalmente marginados, como los adultos mayores, quienes enfrentan barreras adicionales para adaptarse a las tecnologías emergentes. Programas como Postas Digitales en Argentina han demostrado cómo la capacitación puede empoderar a estas poblaciones, promoviendo una participación más equitativa.

3. Polarización y calidad del debate

Los espacios digitales presentan riesgos como la polarización, la desinformación y la difusión de comentarios irrelevantes, que afectan negativamente la calidad del debate público. Sin una moderación adecuada, estas dinámicas pueden erosionar la confianza en los procesos participativos y en las instituciones públicas (Hovik et al., 2022). Para mitigar estos efectos, se requieren estrategias como la implementación de herramientas de verificación de información y la moderación activa de los espacios digitales. Esto asegura que las discusiones sean más constructivas y contribuyan al fortalecimiento del tejido social y democrático.

4. Dependencia exclusiva de plataformas digitales

Depender exclusivamente de herramientas digitales puede agravar las desigualdades preexistentes, especialmente en regiones con brechas significativas en conectividad y alfabetización digital. **La OCDE (2023) subraya la importancia de combinar enfoques digitales con métodos presenciales para garantizar procesos participativos inclusivos.** En México, por ejemplo, se han utilizado consultas públicas en línea junto con talleres presenciales, logrando un alcance más amplio y representativo. Este enfoque híbrido permite que las voces de los sectores más vulnerables sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones.

V. Participación híbrida

La participación híbrida se refiere a la combinación de modalidades presenciales y virtuales dentro de un mismo proceso participativo, permitiendo que las personas elijan cómo involucrarse según sus posibilidades y preferencias. Este enfoque permite combinar lo mejor de ambos mundos: la cercanía y la interacción humana propia de los encuentros presenciales, junto con la flexibilidad, accesibilidad y capacidad de alcance que ofrecen las herramientas digitales. Al reducir barreras geográficas, económicas o tecnológicas, la participación híbrida se adapta a las necesidades y capacidades de cada ciudadano, promoviendo una mayor inclusión y equidad en la toma de decisiones públicas. Asimismo, es especialmente relevante en contextos diversos, como América Latina, donde las disparidades en acceso a tecnología y conectividad pueden dificultar la participación exclusivamente digital. En estos escenarios, la integración de métodos híbridos asegura que se alcancen públicos más amplios y heterogéneos, respetando las realidades locales.

A. Ventajas de la participación híbrida

La participación híbrida no sólo amplía el alcance de los procesos participativos, sino que también incrementa su flexibilidad y accesibilidad, haciendo posible una interacción más efectiva en comunidades con distintas capacidades tecnológicas o recursos. Entre sus principales ventajas destacan:

- **Mayor inclusión:** La combinación de formatos digitales y presenciales asegura que las personas con limitaciones tecnológicas, geográficas o físicas puedan participar activamente.
- **Flexibilidad:** Los ciudadanos tienen la opción de elegir el método que mejor se adapte a su disponibilidad y preferencias, lo que puede aumentar significativamente los niveles de participación.
- **Eficiencia en contextos diversos:** En regiones con desigualdad tecnológica, la participación híbrida equilibra la balanza al ofrecer métodos accesibles para todos, como encuentros presenciales complementados por herramientas digitales básicas.
- **Fortalecimiento del proceso participativo:** La integración de ambos enfoques permite obtener un abanico más amplio de aportaciones, combinando interacciones profundas en encuentros cara a cara con la flexibilidad y escalabilidad de los espacios digitales.

- **Facilitación del procesamiento de datos:** La tecnología, y especialmente la inteligencia artificial, contribuyen significativamente a la sistematización y análisis de grandes volúmenes de datos provenientes de los procesos participativos. Esto aplica tanto a los procesos digitales como a los presenciales, donde el procesamiento digital permite consolidar y analizar información recopilada en talleres, consultas o foros físicos. Estas herramientas mejoran la calidad de los resultados, reducen la carga de trabajo de los equipos y permiten tomar decisiones basadas en evidencia.

Implementar un proceso híbrido robusto requiere una planificación previa cuidadosa y recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes. Estas inversiones iniciales garantizan un diseño participativo efectivo, que a largo plazo se traduce en procesos más sólidos y resultados más confiables. Aunque puede implicar un mayor costo y esfuerzo inicial, esta estrategia facilita la sostenibilidad de los procesos y fomenta la confianza de los ciudadanos en los resultados obtenidos.

VI. Escalera de participación y sus niveles de compromiso

La escalera de participación ciudadana es un modelo conceptual fundamental en el estudio de los procesos participativos, desarrollado por la socióloga Sherry Arnstein en 1969. Este modelo clasifica los niveles de implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas, desde la simple información hasta la cogestión, en la cual los ciudadanos asumen un rol activo y significativo en la creación de políticas. La escalera de participación se ha convertido en un marco de referencia para entender cómo los ciudadanos pueden influir en las decisiones que afectan sus comunidades, y ha sido adaptada a diferentes contextos, incluyendo los entornos digitales y las estructuras de gobernanza abierta.

A. Orígenes y propósito de la escalera de participación

La creación de la escalera de participación por Arnstein se dio en un contexto de cambio social en los Estados Unidos, caracterizado por una creciente demanda de derechos civiles y justicia social. En este contexto, **Arnstein propuso que los procesos participativos no debían ser meramente consultivos o simbólicos**, sino que debían brindar a los ciudadanos un poder real en la toma de decisiones. El objetivo de este modelo es visibilizar el grado de influencia que los ciudadanos pueden tener, y facilitar a los gestores públicos el diseño de políticas que garanticen la inclusión y la equidad en la toma de decisiones compartida.

El modelo de Arnstein no solo ayuda a clasificar los procesos participativos, sino que también establece una crítica a las prácticas que limitan el poder ciudadano, llamando a una participación real que va más allá de la mera consulta. En este sentido, **la escalera permite a los responsables de políticas públicas seleccionar el nivel de participación que mejor responda a los objetivos del proceso, garantizando que la participación no se quede en un ejercicio simbólico.**

Por lo anterior, y dependiendo de los objetivos buscados y de las características de los participantes en el proceso, existen múltiples formas de participación que se pueden utilizar en las distintas etapas del proceso, dependiendo si es un proceso híbrido y/o mixto (Laboratorio de Participación y Tecnologías UDELAR, 2024). Para efectos de este documento, se mostrarán cómo se adapta cada etapa en un contexto digital.

B. Adaptación en el contexto digital

Con el avance de la digitalización, la escalera de participación ha sido adaptada a los entornos en línea, permitiendo que las plataformas digitales faciliten la interacción entre gobiernos y ciudadanos. Organizaciones como la IAP2 (International Association for Public Participation) han adaptado el espectro de participación

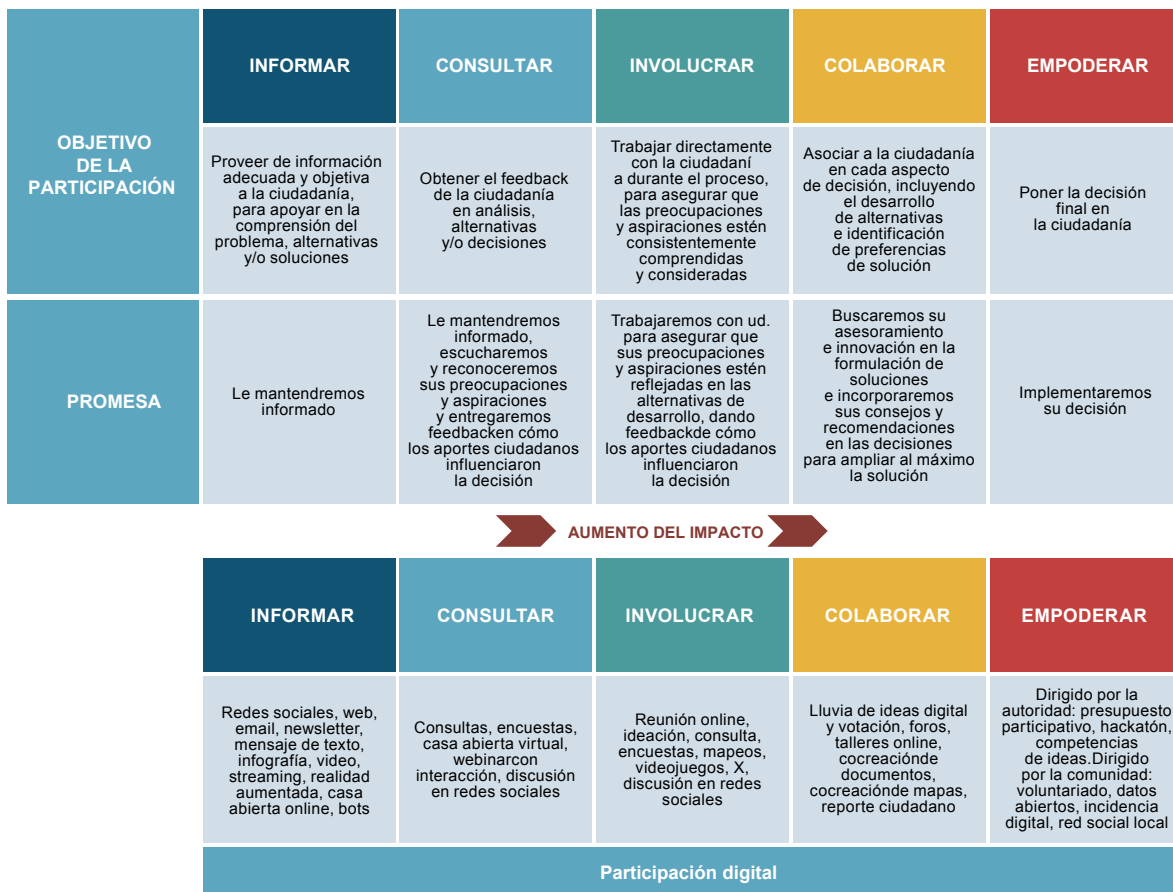
de Arnstein al contexto digital, donde las herramientas tecnológicas permiten la consulta, la colaboración y la cogestión de decisiones de manera más eficiente. Estas plataformas digitales, como las encuestas en línea y las sesiones de cocreación, posibilitan una participación más inclusiva y transparente, acorde a los principios de la gobernanza contemporánea y el gobierno abierto.

La aplicación de la escalera en entornos digitales, en particular en América Latina, enfrenta desafíos relacionados con la accesibilidad y la brecha digital. Es crucial que estos procesos se diseñen de manera inclusiva, evitando que la falta de acceso a internet o habilidades digitales limite la participación de ciertos grupos. La OCDE y la CEPAL destacan la importancia de asegurar que la participación digital sea accesible, equitativa y que fomente la confianza en las instituciones, alineándose con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el marco de gobierno abierto.

1. Niveles de compromiso en la escalera de participación

La escalera de participación ciudadana ofrece una clasificación estructurada y progresiva de los niveles de compromiso e influencia que pueden tener los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones públicas. Desde el nivel básico de informar hasta el empoderamiento total, estos niveles reflejan el grado de corresponsabilidad y poder que los ciudadanos ejercen, promoviendo una mayor satisfacción y legitimidad en los resultados de las políticas públicas (véase el diagrama VI.1).

Diagrama VI.1
Escalera de participación y herramientas digitales



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), adaptado del material elaborado por el Programa de Fortalecimiento Comunitario - Territorio Común con base en la escalera IAP2.

a) Informar

El nivel de informar establece las bases de cualquier proceso participativo mediante la provisión de **información clara y accesible a los ciudadanos**. Este nivel asegura que los participantes conozcan los temas, decisiones y contextos pertinentes, pero no les permite intervenir en el proceso de toma de decisiones. Las **herramientas metodológicas** incluyen sitios web institucionales, boletines electrónicos, infografías y publicaciones en redes sociales que difunden información de **manera unidireccional**. También se pueden emplear bibliotecas digitales y bases de datos abiertas, que permiten a los ciudadanos acceder a documentos y reportes clave. Este nivel es fundamental para garantizar la transparencia y construir confianza, ofreciendo una base informativa sólida para los niveles de participación más elevados¹¹.

b) Consultar

En el nivel de consulta, el gobierno invita a los ciudadanos a expresar sus opiniones, necesidades y sugerencias sobre un tema específico, aunque las decisiones finales siguen estando en manos de los funcionarios. Las **herramientas metodológicas** en este nivel incluyen encuestas en línea, sondeos de opinión, y foros de discusión, que permiten una recolección de datos cualitativos y cuantitativos de la comunidad. También se pueden utilizar espacios de retroalimentación en redes sociales y formularios de comentarios en plataformas digitales oficiales. Este nivel facilita la identificación de las expectativas de la comunidad, mejorando la capacidad del gobierno para responder a las preocupaciones de los ciudadanos, aunque las aportaciones no sean vinculantes.

c) Involucrar

El nivel de involucrar se enfoca en fomentar una colaboración más activa con los ciudadanos, asegurando que sus perspectivas y preocupaciones sean integradas en el análisis y la formulación de políticas. A diferencia de la consulta, este nivel implica un diálogo bidireccional donde los ciudadanos influyen en los aspectos clave de las decisiones. Las **herramientas metodológicas** incluyen talleres participativos en línea, grupos focales, mesas redondas virtuales y plataformas de preguntas y respuestas en vivo, que permiten una interacción directa y dinámica entre el gobierno y los participantes. Este nivel representa un compromiso de considerar las aportaciones ciudadanas en el proceso de formulación de políticas, fortaleciendo la legitimidad y la receptividad de los resultados.

d) Colaborar

En el nivel de colaboración, se espera que los ciudadanos y los funcionarios públicos trabajen conjuntamente en el desarrollo de soluciones y propuestas políticas. Aquí, **los ciudadanos tienen una influencia significativa**, ya que sus ideas y sugerencias se incorporan activamente en las decisiones finales. Las **herramientas metodológicas** incluyen plataformas de cocreación e ideación, donde los participantes colaboran directamente en el diseño de soluciones. Los grupos de trabajo mixtos, laboratorios de innovación y las mesas de planificación colaborativa también son métodos eficaces en este nivel, permitiendo que ciudadanos y funcionarios públicos compartan responsabilidad y aportes sustanciales en el desarrollo de políticas. Esta colaboración no solo mejora la satisfacción ciudadana, sino que también fomenta un sentido de pertenencia y corresponsabilidad en los resultados.

e) Empoderar

El nivel más alto de la escalera es empoderar, en el cual **el poder de toma de decisiones es transferido directamente a los ciudadanos**. En este nivel, el gobierno confía en que los ciudadanos tomen decisiones vinculantes sobre aspectos clave de políticas o proyectos que impactan directamente sus vidas. Las **herramientas metodológicas** incluyen plataformas de presupuestos participativos en línea, donde los ciudadanos pueden votar y decidir sobre la asignación de fondos para proyectos específicos. Las

¹¹ Si bien este primer nivel de la escalera, informar, se considera un ejercicio unilateral de la institución hacia la ciudadanía, proponemos una perspectiva que enriquezca este nivel: garantizar que la información difundida no solo sea clara, sino también relevante para las inquietudes ciudadanas. Esto requiere recoger y responder activamente a las preguntas de la ciudadanía, transformando así un acto informativo en una interacción más significativa y orientada al compromiso.

asambleas ciudadanas digitales con poder de decisión vinculante y las aplicaciones de votación en línea permiten que los ciudadanos tengan un control directo sobre las decisiones finales, consolidando así una cogestión efectiva en la gobernanza pública. Este nivel representa el grado máximo de corresponsabilidad y fortalece el sentido de propiedad de los ciudadanos sobre las políticas y proyectos, mejorando la confianza en las instituciones y la efectividad de los resultados.

Cada nivel de la escalera de participación, acompañado de herramientas metodológicas específicas, ayuda a los gestores públicos y profesionales de la participación a diseñar procesos participativos que incrementen progresivamente el compromiso ciudadano. Al avanzar en la escalera, se incrementa el grado de influencia de los ciudadanos, lo que promueve una mayor legitimidad y corresponsabilidad en la toma de decisiones públicas.

En concreto:

La escalera de participación ciudadana es una herramienta práctica diseñada para ayudar a los gestores públicos a estructurar y diseñar procesos participativos efectivos. En el entorno digital, esta herramienta se convierte en una guía esencial que no solo define niveles de participación, sino que también orienta en la selección de tecnologías y métodos apropiados para cada etapa del proceso.

Recomendamos que la escalera se incorpore desde la etapa inicial de diseño, permitiendo definir objetivos claros, identificar el nivel de participación esperado y seleccionar herramientas digitales accesibles, seguras y sostenibles. Además, la capacitación de los equipos responsables en el uso de estas herramientas garantizará que los procesos se adapten a las necesidades del contexto y fomenten una transición progresiva hacia niveles más altos de participación ciudadana.

VII. ¿Cómo realizar participación híbrida?: catálogo breve de herramientas para la participación híbrida

La digitalización ha ampliado las posibilidades de participación ciudadana, permitiendo la integración de herramientas híbridas que combinan metodologías presenciales y digitales. Estas herramientas potencian la capacidad de los gobiernos para involucrar a sus ciudadanos en procesos deliberativos, consultivos y de toma de decisiones, asegurando que se alcancen los objetivos participativos con eficiencia y equidad.

La CEPAL ha publicado guías y manuales para robustecer un proceso de participación presencial. Un ejemplo es el Manual de Estrategias Participativas (Secretaría de Participación Ciudadana, 2024), elaborado junto a la Secretaría de Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Nuevo León y cuyo objetivo es entregar una serie de acciones que se deben desarrollar para involucrar a personas de diversos sectores en los diferentes momentos de las políticas públicas con el objetivo de enriquecerlas y volverlas más pertinentes y eficaces. En este manual se sugiere un proceso de 10 pasos en 3 etapas (Preparar, Decidir, Organizar) (véase el diagrama VII.1).

Diagrama VII.1
Pasos para el diseño de Estrategias Participativas



A. Selección de herramientas de participación digital

Existen diversas herramientas diseñadas para facilitar la participación híbrida, incluyendo plataformas de consulta en línea, foros de debate virtuales y espacios de deliberación colaborativa. Cada herramienta debe seleccionarse cuidadosamente en función de los objetivos específicos del proceso y del perfil de los participantes. Por ejemplo, plataformas como **Consul** o **Decidim** han sido ampliamente utilizadas en procesos de presupuestos participativos, mientras que herramientas como **MindMixer** se destacan en la facilitación de debates y colaboración ciudadana. La evaluación previa de estas herramientas debe considerar su adaptabilidad a diferentes contextos y su capacidad para promover la inclusión y el acceso equitativo.

B. Recomendaciones de implementación

Para maximizar el impacto de la participación híbrida, es fundamental implementar un enfoque estructurado que considere aspectos técnicos y humanos. Este proceso debe incluir:

- **Pruebas de usuario:** Verificar la usabilidad y funcionalidad de la herramienta seleccionada antes de su lanzamiento.
- **Evaluación de accesibilidad:** Asegurar que las plataformas sean inclusivas, adaptadas a personas con diversas capacidades y dispositivos tecnológicos disponibles.
- **Promoción del aprendizaje continuo:** Fomentar la capacitación de los usuarios en el manejo de las herramientas y la comprensión de los procesos participativos.
- **Soporte técnico:** Garantizar la disponibilidad de recursos técnicos para resolver problemas rápidamente y mantener la confianza de los participantes.

La implementación efectiva requiere una estrategia integral que combine la tecnología con una gestión participativa sólida, alineada con los principios de transparencia, inclusión y rendición de cuentas.

C. Catálogo de herramientas digitales

El avance de la digitalización ha transformado las formas de participación ciudadana, proporcionando un ecosistema de herramientas diseñadas para fortalecer la colaboración entre los gobiernos y sus comunidades. Este catálogo presenta una selección de 10 plataformas destacadas que facilitan procesos participativos híbridos y digitales, clasificadas y analizadas en función de sus características, funcionalidades y casos de uso (véase el cuadro VII.1).

La elección de estas herramientas se basa en su relevancia y prominencia global, destacando algunas por su amplia implementación en América Latina, en iniciativas como presupuestos participativos, consultas públicas y debates ciudadanos. Otras herramientas, aunque menos utilizadas en la región, han ganado reconocimiento internacional por su impacto y clasificación en el ranking global de People Powered, que evalúa plataformas como Multipropósito o Específicas según su capacidad para abordar diversas etapas del ciclo participativo o centrarse en tareas específicas como encuestas o análisis de datos.

Además, estas plataformas reflejan las prioridades de accesibilidad, personalización y escalabilidad, características esenciales para el éxito de los procesos participativos en contextos diversos. Este catálogo busca ofrecer a los gestores públicos un panorama claro y práctico de las herramientas más relevantes y efectivas, combinando experiencias globales con necesidades específicas de la región latinoamericana.

Cuadro VII.1
Cuadro resumen herramientas digitales para la participación híbrida: elaboración Territorio Común

Herramienta	Funcionalidades principales	Integración IA/SIG	Código abierto	Clasificación People Powered	Nivel de Participación IAP2	Enlace
Decidim	Presupuestos participativos, encuestas, foros, votaciones, textos participativos, eventos, mailing	SIG	Sí	Multi-propósito	Involucrar, colaborar y empoderar	https://decidim.org/
Consul	Presupuestos participativos, encuestas, foros, votaciones, textos participativos	No	Sí	Multi-propósito	Involucrar, colaborar y empodera	https://consulproject.org/
Go Vocal	Presupuestos participativos, encuestas, foros, votaciones, mapas interactivos, eventos, mailing, reportabilidad por IA, segmentación de audiencias	SIG, IA	No	Multi-propósito	Involucrar, colaborar y empoderar	https://www.govocal.com/
Bang the table-Engagement HQ- Granicus	Foros, encuestas, mapas interactivos, presupuestos participativos	No	No	Multi-propósito	Involucrar, colaborar y empodera	https://granicus.com/outcome/foster-community-engagement/
MindMixer	Encuesta, foros, votaciones	No	No	Multi-propósito	Involucrar y colaborar	https://mindmixer.com/
Pol.is	Encuestas abiertas, visualización de consensos	IA	No	Específico	Consultar y deliberar	https://pol.is/
Mentimeter	Encuestas en tiempo real, nubes de palabras	No	No	Específico	Consultar	https://www.mentimeter.com/
SurveyMonkey	Encuestas personalizadas, análisis de datos detallado	No	No	Específico	Consultar	https://www.surveymonkey.com/
Typeform	Encuestas Interactivas, formularios	IA	No	Específico	Consultar	https://www.typeform.com/es/
Konveio	Textos participativos	IA	No	Específico	Consultar	https://www.konveio.com/

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de Claro, M., Santana, L.E., Alfaro, A., & Franco, R. (2021); OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2023). People Powered. (s/f), "Platform ratings" [en línea] <https://www.peoplepowered.org/platform-ratings>; Palacin, V., et al. (2024); GIZ. (2020); Nesta. (2022); Shin, B., et al. (2024). Haas Lyons, S. (2020).

1. Ficha Técnica: Decidim

- **Descripción general:** Decidim es una plataforma de participación integral que permite a los ciudadanos participar en procesos que van desde la ideación hasta la toma de decisiones, pasando por procesos preestablecidos como los presupuestos participativos y las asambleas ciudadanas. Es de código abierto y cuenta con una amplia documentación y repositorios de implementaciones de la plataforma (People Powered, s/f).
- **Funcionalidades clave:** Presupuestos participativos, encuestas, foros, votaciones, creación de propuestas, integración con SIG, personalización avanzada, módulos de seguimiento y evaluación.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con SIG, sistemas de gestión de contenidos (CMS) y otras herramientas de código abierto.
- **Modelo de negocio:** Código abierto, financiado principalmente por donaciones y fondos públicos.

- **Soporte técnico:** Comunidad activa en línea, documentación detallada y soporte especializado para grandes implementaciones.
- **Ventajas:** Código abierto, personalizable, comunidad activa, escalable.
- **Desventajas:** Requiere conocimientos técnicos para personalización avanzada (Equipo TI).
- **Consideraciones para la implementación:** Capacitación de administradores y moderadores, definición clara de procesos participativos, adaptación cultural.

2. Ficha Técnica: Consul

- **Descripción general:** Es una completa plataforma de consulta que permite a las personas participar en procesos que van desde la ideación hasta la toma de decisiones. Plataforma de código abierto creada por el Ayuntamiento de Madrid.
- **Funcionalidades clave:** Presupuestos participativos, encuestas, votaciones, foros, propuestas, integración con SIG.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con SIG y sistemas de gestión de contenidos (CMS).
- **Modelo de negocio:** Código abierto, financiado mediante donaciones y fondos públicos.
- **Soporte técnico:** Comunidad en línea activa y documentación detallada.
- **Ventajas:** Fácil de usar, código abierto, escalable.
- **Desventajas:** Requiere conocimientos técnicos para personalización avanzada (Equipo TI). Menos personalizable que Decidim, menor comunidad de desarrolladores.
- **Consideraciones para la implementación:** Capacitación de administradores y moderadores, definición clara de procesos participativos, adaptación cultural.

3. Ficha Técnica: Go Vocal

- **Descripción general:** Es una plataforma que ayuda a las comunidades a entablar mejores debates en línea y a tomar decisiones de forma más inclusiva mediante el procesamiento del lenguaje y sólidas funciones de análisis de datos. Es una plataforma joven con una rápida curva de crecimiento.
- **Funcionalidades clave:** Encuestas personalizadas, foros, mapas interactivos, análisis de sentimientos y reportes generados con IA, integración de SIG.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con SIG y ArcGIS, integra IA para análisis avanzado, integración de Konveio para comentar documentos, integración de Power Bi.
- **Modelo de negocio:** Suscripción, con planes escalables según el número de usuarios.
- **Soporte técnico:** Soporte especializado técnico y en participación.
- **Ventajas:** Interfaz intuitiva, análisis avanzado, personalización.
- **Desventajas:** Costo inicial más alto que plataformas de código abierto.
- **Consideraciones para la implementación:** Capacitación de administradores y moderadores, definición clara de procesos participativos, adaptación cultural.

4. Ficha Técnica: Bang the Table-EngagementHQ

- **Descripción general:** Plataforma versátil para consultas comunitarias con amplia personalización. Cuenta con un gran número de usuarios muy diverso en perfil y geografía. No está disponible en español.

- **Funcionalidades clave:** Foros, encuestas, mapas interactivos, presupuestos participativos y análisis de datos e informes personalizados.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con CMS, CRM, integra SIG y sistemas de terceros.
- **Modelo de negocio:** Suscripción, con opciones según usuarios y funcionalidades.
- **Soporte técnico:** Soporte especializado.
- **Ventajas:** Versatilidad, personalización, análisis detallado, intuitiva y fácil de usar.
- **Desventajas:** Costo elevado, curva de aprendizaje más pronunciada.
- **Consideraciones para la implementación:** Diseñar experiencias claras, capacitar administradores.

5. Ficha Técnica: MindMixer (MySidewalk)

- **Descripción general:** Plataforma digital para fomentar la participación comunitaria. No está disponible en español.
- **Funcionalidades clave:** Foros, encuestas, mapas interactivos, colaboración.
- **Casos de uso destacados:** Proyectos urbanos, desarrollo comunitario.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con CMS y GIS.
- **Modelo de negocio:** Suscripción.
- **Soporte técnico:** Soporte especializado.
- **Escalabilidad:** Escalable.
- **Nivel de participación según IAP2:** Involucrar y Colaborar.
- **Ventajas:** Interfaz intuitiva, enfoque comunitario.
- **Desventajas:** Costo, curva de aprendizaje para algunas funcionalidades.
- **Consideraciones para la implementación:** Diseñar experiencias atractivas, capacitar administradores.

6. Ficha Técnica: Pol.is

- **Descripción general:** Es una plataforma de participación ciudadana que utiliza inteligencia artificial para recopilar, analizar y comprender las opiniones de grandes grupos de personas. A diferencia de otras herramientas, Pol.is se enfoca en identificar áreas de consenso y disenso dentro de una comunidad, facilitando así la toma de decisiones basadas en la opinión de los ciudadanos.
- **Funcionalidades clave:** Encuestas abiertas, visualización de consensos y resultados y análisis de sentimientos.
- **Integración con otras herramientas:** Integración con redes sociales y plataformas colaborativas.
- **Modelo de negocio:** Gratuito para usos académicos; opciones de pago disponibles.
- **Soporte técnico:** Comunidad en línea y soporte limitado.
- **Ventajas:** Análisis avanzado, visualización clara.
- **Desventajas:** Enfoque limitado, requiere moderación activa.
- **Consideraciones para la implementación:** Preguntas bien diseñadas, moderación eficaz.

7. Ficha Técnica: Mentimeter

- **Descripción general:** Herramienta interactiva que permite crear presentaciones interactivas y dinámicas en tiempo real. Es ampliamente utilizada en reuniones y clases.
- **Funcionalidades clave:** Encuestas, nubes de palabras, cuestionarios en vivo.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con Google Slides y PowerPoint.
- **Modelo de negocio:** Freemium con planes pagos.
- **Soporte técnico:** En línea.
- **Ventajas:** Fácil de usar, resultados inmediatos.
- **Desventajas:** Funcionalidades limitadas.
- **Consideraciones para la implementación:** Preguntas claras, moderación activa.

8. Ficha Técnica: SurveyMonkey

- **Descripción general:** Plataforma de encuestas ampliamente utilizada para datos cuantitativos y cualitativos.
- **Funcionalidades clave:** Encuestas personalizadas, paneles de control y análisis de datos.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con Excel, Google Sheets.
- **Modelo de negocio:** Suscripción.
- **Soporte técnico:** En línea.
- **Ventajas:** Personalización avanzada, análisis detallado.
- **Desventajas:** Interfaz poco intuitiva, costo elevado.
- **Consideraciones para la implementación:** Diseñar encuestas efectivas, análisis detallado.

9. Ficha Técnica: Typeform

- **Descripción general:** Plataforma de creación de formularios y encuestas en línea, destacada por su diseño atractivo y enfoque en la experiencia del usuario.
- **Funcionalidades clave:** Cuestionarios personalizados, con amplio tipo de respuestas, análisis de datos.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con Google Sheets, Slack, Zapier, Mailchimp y más.
- **Modelo de negocio:** Suscripción con opciones gratuitas limitadas y planes pagos que ofrecen funcionalidades avanzadas.
- **Soporte técnico:** Documentación detallada, soporte en línea y comunidad de usuarios activa.
- **Ventajas:** Formularios visualmente atractivos y fáciles de usar, Personalización avanzada para adaptarse a la identidad de marca, Lógica condicional potente para guiar las respuestas de los usuarios.
- **Desventajas:** Algunas funcionalidades avanzadas requieren planes de pago, la interfaz visual puede limitar opciones de personalización para usuarios avanzados.
- **Consideraciones para la implementación:** Diseñar formularios atractivos con plantillas predefinidas, formular preguntas claras y configurar la lógica condicional para optimizar la experiencia, además de utilizar herramientas de análisis para obtener insights valiosos.

10. Ficha Técnica: Konveio

- **Descripción general:** Konveio es una plataforma de participación dinámica centrada en el trabajo con documentación compleja a través de funciones de información, recopilación de opiniones y análisis de opiniones. No disponible en español
- **Funcionalidades clave:** Contribución directa en documentos, herramientas de anotación, workflows de aprobación, análisis de sentimientos, visualización de datos, personalización.
- **Integración con otras herramientas:** Compatible con CMS como WordPress, Drupal y plataformas de participación como GoVocal. Integración a través de API y conectores preconstruidos.
- **Modelo de negocio:** Suscripción mensual o anual con diferentes planes según el número de usuarios y funcionalidades.
- **Soporte técnico:** Centro de ayuda en línea, soporte por correo electrónico para clientes premium.
- **Ventajas:** Formato más amable para la colaboración en documentos en tiempo real, mejora de la toma de decisiones, personalización, integración con diversas herramientas.
- **Desventajas:** No disponible en español, curva de aprendizaje para algunas funcionalidades avanzadas.
- **Consideraciones para la implementación:** Requiere una adecuada preparación de los documentos, capacitación de los usuarios, y planificación de la integración con otros sistemas.

VIII. Casos y recomendaciones

En América Latina y el Caribe ya existen una diversidad de plataformas digitales para la realización de proyectos de participación pública lo que demuestra el potencial de las tecnologías de la información en la implementación de estos procesos participativos, proporcionando lecciones valiosas para su réplica y adaptación.

Algunos ejemplos de buenas prácticas se describirán en detalle en el próximo apartado.

A. Caso 1: Plataforma Viña Decide, Chile

1. Introducción

- ¿Cuál es la misión de «Viña Decide»?

Si bien Viña Decide no tienen una misión definida como tal, si tiene una definición que ejemplifica de buena manera lo que es y lo que trata: Es un espacio para desarrollar, junto a la ciudadanía, mejores proyectos y políticas públicas para la comuna. Este espacio virtual fortalece y complementa los espacios presenciales de participación, para que todos/as podamos ser parte de la toma de decisiones que nos afectan con el fin de fortalecer los mecanismos de Democracia participativa.

- ¿Qué motivó la creación de esta plataforma y qué necesidades específicas buscaba atender?

Existe una lectura muy importante desde el programa de gobierno de la Alcaldesa Macarena Ripamonti Serrano y el Municipio de Cuidados, en que el componente de la Participación Ciudadana y aparece como uno de los 3 ejes principales de su gestión, esto motiva e impulsa la necesidad de abrir caminos para que la ciudadanía se involucre. La voluntad política y la mirada estratégica de este proyecto es la piedra angular para que esto funcione. Las lecturas y necesidades principales que se identificaron en ese proceso de levantamiento que levanta el desafío de fortalecer la participación a nivel comunal son los siguientes:

En primer lugar, ante la lectura del contexto actual en que los índices de participación ciudadana e involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública van a la baja, además, el profundo raigambre de la sociedad chilena en el que se vincula la participación ciudadana y/o política (fuertemente) meramente a

procesos electorales, surge la necesidad de generar nuevos canales en que las personas se informen, pero también formen una opinión y se involucren en la toma de decisiones. Pero no solo es esa necesidad de “cambiar cultura” lo que motiva a la creación de plataformas como estas, en segundo lugar, el debilitamiento de las organizaciones sociales y de las representaciones territoriales (dirigencias o juntas de vecinos) y la pérdida de tejido social en nuestro país debido a la desconfianza u otros elementos de fragmentación social, obligan a instituciones como los Municipios a generar nuevas maneras para recuperar ese terreno perdido y apostar por herramientas complementarias como la digitalidad en los procesos de Participación Social y Ciudadana.

El tercer motivo es el desafío y el “deber” de innovar. Las sociedades están cambiando sus formas de relacionarse y hoy la digitalidad toma un rol protagónico sobre todo en segmentos de la población más jóvenes, por lo tanto, entendiendo que la digitalidad llegó para quedarse, es muy importante adaptar el trabajo del servicio público y determinar canales más cercanos de involucramiento a las personas que habitan el territorio con énfasis en que los procesos Democráticos no decaigan, incorporando conceptos como la “Democracia Digital” en el cotidiano de la gestión pública, asegurando así mayor transparencia en los procesos, mejor seguimiento de los proyectos y por lo tanto mejores resultados en las implementaciones de políticas públicas.

Aun así, nos deja el desafío de continuar enseñando o acortando la brecha en las generaciones que no están familiarizados/as con plataformas digitales. Por eso Viña Decide es un complemento a los procesos presenciales y nos desafía aún más a tener mejores procesos de difusión tanto territoriales como digitales de las campañas que instalamos.

2. Gobernanza y gestión

- ¿Cómo está estructurado el equipo encargado de «Viña Decide»?

Viña Decide tiene una persona a cargo que maneja la plataforma, gestiona los datos y también evalúa constantemente los procesos de mejora tanto en las líneas comunicacionales como también en las planificaciones de los proyectos que se publican. Sin embargo, quién alimenta la plataforma de proyectos son las personas Encargadas de las líneas de Participación Ciudadana en cada una de las Direcciones del Municipio, es decir, el Departamento de Participación Ciudadana ubicado en la Administración Municipal planifica, diseña e implementa la línea transversal de Participación Ciudadana, sin embargo. Funciona de manera Descentralizada (cada unidad tiene su encargado de PAC, que dependen del Departamento de Participación Ciudadana, pero trabajan presencialmente en cada Dirección del Municipio). Esta estructura orgánica nos permite levantar proyectos de todo el Municipio posicionando a Viña Decide como una ventana digital de todos los procesos de participación estratégicos a nivel comunal.

- ¿Las autoridades locales cumplen algún rol en la gestión de la plataforma?
- ¿Quiénes y cuál rol?

Las autoridades locales no tienen un rol en la gestión directa, sin embargo, hacen solicitudes para generar consultas en que necesitan saber lo que piensa o estima la ciudadanía, luego reciben los datos levantados por la plataforma y con eso toman decisiones más apropiadas a la realidad Comunal. Los procesos de mayor data que aportamos a la toma de decisiones son los siguientes: elaboración de instrumentos de planificación, diseño efectivo y eficiente de grandes obras como parques, equipamiento comunitario, etc.) y consultas para definir inversión pública. Las autoridades que usan estos datos son: Alcaldesa, Administrador Municipal, Directores/as, entre otros. Además, todos los informes de resultados se publican abiertamente para que cualquier persona pueda verlos.

- ¿Existen colaboraciones con actores externos como ONGs, instituciones académicas o empresas?

Las mayores colaboraciones que tenemos son en base a proyectos, normalmente vinculados a consultorías de diseño arquitectónico, levantamiento de diagnósticos, diseño de instrumentos de

planificación. Los perfiles de las consultoras que (junto al Municipio y vinculadas a un contrato de consultoría) levantan los datos y los utilizan son normalmente instituciones académicas y empresas.

Es importante aclarar que en ningún momento se traspasan datos sensibles de la ciudadanía, dado que la plataforma tiene estrictas medidas de resguardo de datos personales. El uso de la información que se trabaja con las consultoras es sobre resultados de los procesos de consulta.

3. Sostenibilidad y crecimiento

- ¿Cuáles han sido las estrategias clave para mantener y expandir la participación ciudadana en la plataforma?
 - Marca fresca, cercana y colorida
 - Devolución de resultados y compromisos a través de informes por proyecto
 - Cobertura comunicacional que involucra tanto mecanismos de difusión territorial como digital
 - Proyectos constantes y permanentes que alimentan la plataforma
- ¿Qué medidas han tomado para garantizar la inclusión de grupos históricamente excluidos?
 - Incorporar proyectos de interés para las personas pertenecientes a grupos de especial proyección
 - Generar estrategias de capacitación constante tanto a los profesionales que trabajan con estos grupos, como a personas que son aparte de algún grupo de especial protección
 - Ajustar el lenguaje de la plataforma para que sea entendible para todos/as

Tenemos muchos desafíos aún en esta materia y estamos constantemente buscando espacios de mejora. La plataforma tiene el desafío (aún no cumplido totalmente) de que cualquier persona pueda acceder y participar.

- ¿Cómo se financia la operación y el mantenimiento de «Viña Decide»?

Presupuesto Municipal

4. Datos y evaluación

- ¿Qué métricas utilizan para evaluar el éxito de la plataforma? (ej. número de usuarios activos, proyectos ejecutados, impacto comunitario).
 - Número de participantes por proyecto
 - Cantidad de proyectos publicados
 - Diversidad de representación: sectores, géneros, edades
 - Cantidad de usuarios permanentes
 - Interacciones e ingresos
- ¿Podrían compartir estadísticas relevantes, como tasas de participación por género, edad o sectores involucrados?

No es una métrica que tengamos pulida totalmente así que ante la posibilidad de cometer errores metodológicos y muestrales, preferimos no compartir estos datos. Solo podemos decir lo siguiente.

- Hay representación constante de todos los sectores de la comuna e incluso de otras comunas del Gran Valparaíso (todo depende del proyecto)
- Normalmente participan más mujeres que hombres, aunque aumenta cada vez más personas que se reconocen como no binarios u otra identidad de género
- Los segmentos socioeconómicos más elevados tienen a participar más

- ¿Cómo garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos participativos?

Generamos informes luego de cada proyecto, esto se publica en la plataforma, pero también se envía por correo a los/as participantes. Estos informes dan cuenta de el paso a paso del proyecto, principales resultados y compromisos.

5. Tecnología y accesibilidad

- ¿Qué tecnologías sustentan la operación de la plataforma?

Plataforma autoadministrable que contiene plantillas preestablecidas para la publicación y diseño de procesos. Además, en la lectura de la data recogida tiene incorporada inteligencia artificial.

- ¿Cómo abordan desafíos como la alfabetización digital y el acceso desigual a internet?

Viña del Mar es una comuna cuyos habitantes (casi en su totalidad) habitan en la zona urbana, por su configuración geográfica prácticamente no existe ruralidad, Por lo tanto, los niveles de acceso a internet u otros servicios de este tipo son bajos. Los desafíos que tenemos hoy son alfabetizar sobre todo a las personas mayores a utilizar esta plataforma, lo bueno es que la pandemia elevó los índices de conectividad de estas personas por lo tanto ya no es que no sepan cómo usar un teléfono, por ejemplo, lo que no saben es cómo manejarse en la plataforma.

6. Retos y lecciones aprendidas

- ¿Cuáles han sido los principales desafíos enfrentados desde el inicio de «Viña Decide»?
 - Hacerla conocida
 - Generar los suficientes usuarios para tener muestras representativas de la realidad local
 - Levantar proyectos que permitan vincular a la plataforma
 - Instalarla como un instrumento de la gestión Municipal de manera transversal
- ¿Qué lecciones clave podrían compartir con otras municipalidades interesadas en replicar su modelo?
 - Sin una mirada estratégica y la voluntad política de Autoridades como la Alcaldesa Macarena Ripamonti, plataformas como estas no se podrían implementar.
 - Sin una orgánica fuerte, ninguna plataforma de este tipo puede funcionar de manera permanente
 - Inviertan, la participación no se da si no se invierte en ella
 - Atrévase a innovar
 - Copien ideas de otros lados, buenos aliados y ejemplos dan como resultados buenos procesos

7. Visión a futuro

- ¿Cuáles son los próximos pasos para «Viña Decide»?
 - Llegar a 35.000 usuarios permanentes, es decir al menos el 10% de la población de Viña del Mar.
 - Fortalecer Viña Decide como una herramienta de participación ciudadana en Viña del Mar
 - Instalar Viña Decide a la interna del Municipio como un instrumento valioso para la gestión
 - Como Departamento de Participación Ciudadana, constituirnos como un referente en materia de Democracia Participativa a nivel Nacional.
- ¿Qué rol ven para esta plataforma en la construcción de una gobernanza más colaborativa y abierta en Viña del Mar?

Viña Decide es un elemento importante, pero no es el más importante. Lo más importante es recuperar la confianza de la ciudadanía en la gestión pública. El trabajo territorial es el más relevante, escucha activa, levantamiento de datos, tomar decisiones con información clara, transparencia en los procesos. Viña Decide tributa a esto y lo seguirá haciendo.

B. Caso 2: Plataforma digital para la participación ciudadana de Brasil; Empurrando Juntas

1. Introducción

- ¿Cuál es la misión de la plataforma de participación ciudadana?

Empurrando Juntas busca fortalecer la democracia participativa a partir de la escucha colectiva, utilizando tecnología libre e inteligencia artificial para mapear opiniones, identificar convergencias y divergencias, y fomentar diálogos estratégicos para construir comunidades digitales más colaborativas y plurales.

- ¿Qué motivó la creación de esta plataforma y qué necesidades específicas buscaba atender?

La plataforma surgió ante la necesidad de superar procesos participativos complejos, para expertos, y polarizados, creando mecanismos que fomenten la escucha activa, la comprensión entre diferentes puntos de vista y la construcción de puentes entre grupos sociales diversos. Surgió con una arquitectura que busca fomentar el diálogo e identificar puntos de vista comunes, en una lógica contraria a la dinámica de burbujas de los algoritmos de las redes sociales.

2. Gobernanza y gestión

- ¿Cómo está estructurado el equipo encargado?

El equipo fue conformado por un núcleo multidisciplinario de especialistas en tecnología cívica, facilitadores de procesos participativos, científicos de datos y comunicadores. La gestión es horizontal y basada en principios de gobernanza colaborativa.

- ¿Las autoridades locales cumplen algún rol en la gestión de la plataforma? ¿Quiénes y cuál rol?

Las autoridades locales pueden actuar como socias en procesos participativos específicos, aportando legitimidad, infraestructura institucional y articulación con políticas públicas. Sin embargo, la gestión del desarrollo de la plataforma permanece autónoma y liderada por la sociedad civil.

- ¿Existen colaboraciones con actores externos como ONGs, instituciones académicas o empresas?

Sí. La plataforma fue desarrollada en articulación con organizaciones de la sociedad civil (Instituto Cidade Democrática), empresas (Pencil Labs) y universidades (Universidad de Brasilia) y colectivos locales, tanto en el desarrollo técnico como en la metodología de escucha y análisis participativo. Además, se utilizan y colaboran con la plataforma organizaciones como Instituto Tecnologia e Sociedade e HackLab.

3. Sostenibilidad y crecimiento

- ¿Cuáles han sido las estrategias clave para mantener y expandir la participación ciudadana en la plataforma?

La estrategia principal es combinar tecnología con metodologías de facilitación de escucha activa y comunicación inclusiva y marketing digital. También se llevan a cabo la integración con herramientas de comunicación y mensajería (como WhatsApp y Telegram) y conexión con procesos participativos gubernamentales, como la integración con Decidim y Brasil Participativo, plataforma de participación del gobierno federal de Brasil.

- ¿Qué medidas han tomado para garantizar la inclusión de grupos históricamente excluidos?

Se han implementado acciones como el uso de lenguaje simple, la priorización de temas relevantes para estos grupos y el desarrollo de interfaces de participación simplificadas, con el objetivo de reducir

las barreras de acceso y garantizar una participación más inclusiva.

- ¿Cómo se financia la operación y el mantenimiento de la plataforma?

La operación se financia mediante proyectos con fundaciones, convocatorias públicas y cooperación internacional. También se exploran modelos híbridos con alianzas puntuales con organizaciones interesadas en procesos participativos.

4. Datos y evaluación

- ¿Qué métricas utilizan para evaluar el éxito de la plataforma? (ej. número de usuarios activos, proyectos ejecutados, impacto comunitario).

Utilizamos métricas como el número de participantes activos, tasa de conversión entre etapas de los procesos participativos, diversidad demográfica de los participantes de las campañas (género, edad, ubicación), identificación de consensos y divergencias en las opiniones.

- ¿Podrían compartir estadísticas relevantes, como tasas de participación por género, edad o sectores involucrados?

En procesos recientes, como en la consulta sobre regulación de plataformas digitales, tuvimos 2.716 participantes y 48.300 votos, destacándose una alta participación de las regiones Sur y Sudeste de Brasil. En el debate sobre el Plan Nacional de Cultura, tuvimos 4.284 con 61.884 votos y identificamos grupos distintos como los "Pragmáticos" (alta adhesión a políticas enfocadas en grupos marginados) y los "Puristas" (favorables al acceso universal sin enfoques específicos).

- ¿Cómo garantizan la transparencia y la rendición de cuentas en los procesos participativos?

Todos los datos y resultados de los procesos participativos se documentan y se ponen a disposición en formatos abiertos, garantizando transparencia y rendición de cuentas respecto a las decisiones tomadas y al uso de la información generada por la plataforma.

5. Tecnología y accesibilidad

- ¿Qué tecnologías sustentan la operación de la plataforma?

La plataforma está construida con tecnologías libres y abiertas. Se desarrolla utilizando el framework Python Django, ampliamente adoptado en el campo de las tecnologías cívicas, e incorpora aplicaciones de chatbot libres como Rasa, lo que permite experiencias conversacionales accesibles y adaptables a distintos contextos de participación.

- ¿Cómo abordan desafíos como la alfabetización digital y el acceso desigual a internet?

Utilizamos interfaces simples, lenguaje accesible y buscamos complementar lo digital con actividades presenciales cuando es necesario.

6. Retos y lecciones aprendidas

- ¿Cuáles han sido los principales desafíos enfrentados desde el inicio?

Uno de los principales desafíos ha sido lograr una participación sostenida en las etapas de recolección de opiniones: ¿cómo hacer que este momento sea más atractivo para quienes participan? ¿Qué tipo de retorno podemos ofrecer? También enfrentamos el reto de hacer que las devoluciones lleguen de manera más cercana y comprensible a las personas, conectando los resultados con sus vivencias y territorios. Además, seguimos explorando cómo integrar la plataforma como una etapa dentro de procesos participativos más amplios y robustos, en lugar de acciones aisladas. Queremos que la herramienta aporte sentido estratégico, ayudando a crear experiencias colectivas de escucha y construcción, no solo de consulta.

- ¿Qué lecciones clave podrían compartir con otras instituciones interesadas en replicar su modelo?

Hemos aprendido que la herramienta tecnológica debe estar al servicio de procesos humanos: para funcionar bien, necesita ser mediada, contextualizada y combinada con estrategias de movilización y formación. También hemos visto el potencial de generar comunidades digitales a partir del uso compartido de la plataforma, cuando se identifican puntos en común entre personas que antes no se reconocían como parte del mismo debate. Entendemos que Empurrando Juntas cumple un papel fundamental en el contexto actual de radicalización digital y de incapacidad de escucha entre grupos diversos. Su valor reside en ayudar a construir puentes, generar consenso y fortalecer una cultura democrática basada en el diálogo.

7. Visión a futuro

- ¿Cuáles son los próximos pasos?

Queremos consolidar el uso de la herramienta como parte de procesos participativos más estructurados, en los que su función no sea solo recolectar opiniones, sino activar una etapa clave dentro de ciclos de participación más amplios —desde la escucha hasta la incidencia. También planeamos desarrollar nuevos mecanismos de activación, como “pushes” estratégicos que inviten a más personas a dialogar desde puntos en común, generando más consonancia y menos polarización. Nuestro objetivo es “empujar juntas” desde lo que une, y no desde lo que divide. Queremos además trabajar de manera más intencional en la creación de comunidades digitales a partir de las experiencias compartidas en la plataforma, fortaleciendo redes que puedan mantenerse más allá del proceso puntual.

- ¿Qué rol ven para esta plataforma en la construcción de una gobernanza más colaborativa y abierta?

Vemos a Empurrando Juntas como una herramienta esencial, que adopta los principios de apertura y de gobernanza colaborativa en su desarrollo, para los desafíos de la democracia actual: puede activar procesos de escucha más profunda, ayudar a disminuir la polarización, y construir un terreno común desde el cual se puedan tomar decisiones colectivas más legítimas y sostenibles. En la dinámica acelerada y fragmentada de las redes, es una apuesta por la reconstrucción de lo común.

Bibliografía

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*.
- IAP2 (Asociación Internacional para la Participación Pública) (s.f.). *Spectrum of Public Participation*.
- _____. (2017). *Digital Engagement, Social Media & Public Participation*. International Association for Public Participation.
- Claro, M., Santana, L. E., Alfaro, A., & Franco, R. (2021). *Ciudadanía digital en América Latina: Revisión conceptual de iniciativas*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2025). *América Latina y el Caribe y la Agenda 2030 a cinco años de la meta: ¿cómo gestionar las transformaciones para acelerar el progreso?* (LC/FDS.8/3), Santiago, Chile.
- _____. (2024a). *América Latina y el Caribe ante el desafío de acelerar el paso hacia el cumplimiento de la Agenda 2030: transiciones hacia la sostenibilidad* (LC/FDS.7/3), Santiago, Chile.
- _____. (2024b). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P/-*), Santiago, Chile.
- _____. (2024c). *Gobernanza colaborativa para impulsar la efectividad y legitimidad de la gestión pública y el papel del Estado abierto*. Presentación en ELADES, ILPES. Santiago, Chile.
- _____. (2024d). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe, 2023: un Estado preparado para la acción climática* (LC/PUB.2023/27-P), Santiago, Chile.
- _____. (2023). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación* (LC/TS.2021/221/Rev.2), Santiago, Chile.
- _____. (2022). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/PUB.2018/8/Rev.1), Santiago.
- _____. (2021). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituciones resilientes para una recuperación transformadora pospandemia en América Latina y el Caribe: aportes para la discusión* (LC/CRP.18/3), Santiago, 2021.
- Corporación Latinobarómetro (2023), "Informe 2023: la recesión democrática de América Latina" [en línea] https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro_Informe_2023.pdf.
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit). (2020). *Public Participation in the Digital Age: Position Paper*. GIZ GmbH.
- Haas Lyons, S. (2020). *Virtual Stakeholder Consultation: Regional Policy Dialogue on Environmental Licensing & Enforcement*. susannah Lyons.com.

- Hamdi, N. (2014). *Small Change: About the Art of Practice and the Limits of Planning in Cities*. Routledge.
- Hovik, S., Giannoumis, G. A., Reichborn-Kjennerud, K., Ruano, J. M., McShane, I., & Legard, S. (2022). *Citizen Participation in the Information Society: Comparing Participatory Channels in Urban Development*. Oslo: Oslo Metropolitan University.
- Laboratorio de Participación y Tecnologías UDELAR (2024), "Guía participación ciudadana digital: diseño e implementación de procesos participativos con herramientas digitales en organismos públicos" [en línea] <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/43646/1/Par24.pdf>
- Lafley, A. G., & Martin, R. L. (2013). *Playing to Win: How Strategy Really Works*. Boston, Mass.: Harvard Business Review Press.
- Naciones Unidas (s/f), "La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas" [en línea] <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>.
- _____(2024a), "E-Government Survey 2024: accelerating digital transformation for sustainable development", United Nations E-Government Surveys, N°13 (ST/ESA/PAD/SER.E/218), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- _____(2024b), "E-Government Survey 2024: technical appendix", United Nations E-Government Surveys, N°13 (ST/ESA/PAD/SER.E/218), Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES).
- Naser, A., Williner, A. y Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto*. Santiago: CEPAL.
- Nesta. (2022). *Democratic Innovation and Digital Participation: Harnessing Collective Intelligence for 21st-century Decision-making*. Londres, Reino Unido.
- Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org>.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/opengov>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2023). *Directrices de la OCDE sobre Procesos de Participación Ciudadana*. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. OECD Publishing, París.
- Palacin, V., et al. (2024). *Reframing E-participation for Sustainable Development*. People Powered. (s/f), "Platform ratings" [en línea] <https://www.peoplepowered.org/platform-ratings>.
- Salazar Xirinachs, J. M. (2024). *Repensar, reimaginar, transformar: los "qué" y los "cómo" para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible*. Santiago: CEPAL.
- Secretaría de Participación Ciudadana (2024), "Estrategias participativas: manual de diseño" [en línea] <https://www.nl.gob.mx/es/publicaciones/estrategias-participativas-manual-de-diseno>.
- _____(2023), "Estrategias participativas: guía de 10 pasos" [en línea] <https://www.nl.gob.mx/es/publicaciones/estrategias-participativas-guia-de-10-pasos>.
- Shin, B., et al. (2024). *A Systematic Analysis of Digital Tools for Citizen Participation*.
- Stempeck, M. (2022). *Guía de plataformas digitales de participación*. People Powered.
- Torres, V., Naser, A. y Barragán, D. (2025). *Participación y colaboración en la gestión pública: lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Serie Gestión Pública (89) (LC/TS.2025/52). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Torres, V., A. Naser y E. Kaufman (coords.), (2023), *Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico*, Libros de la CEPAL, N° 163 (LC/PUB.2023/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Gestión Pública

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

90. Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática: transformación digital en la participación, Valeria Torres, Alejandra Naser y Pablo Valenzuela (LC/TS.2025/48), 2025.
89. Participación y colaboración en la gestión pública: lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe, Valeria Torres, Alejandra Naser y Daniel Barragán (LC/TS.2025/52), 2025.
88. Apertura y uso de datos para hacer frente al COVID-19 en América Latina, Á. Vásquez Valdivia (comp), (LC/TS.2021/98), 2021.
87. Evaluación de programas públicos, Dante Arenas Caruti (LC/TS.2021/31), 2021.
86. Panorama regional de los datos abiertos: avances y desafíos en América Latina y el Caribe, Alejandra Naser y Daniela Rosales (LC/L.4250; LC/IP/L.349), 2016.
85. Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Edición 2016, Sergio Bitar (LC/L.4246; LC/IP/L.348), 2016.
84. La contribución del gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional, Alejandra Naser y Andrés Hofmann (LC/L.4230; LC/IP/L.346), 2016.
83. Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina: resultados de la encuesta 2014, Daniel Perrotti y Mariana Vera (LC/L.3988; LC/IP/L.340), 2014.
82. Visiones de desarrollo y planeación de largo plazo en América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países, Luis Mauricio Cuervo y Luz Ángela Rodríguez (LC/L.3837; LC/IP/L.335), 2014.
81. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: regreso al futuro, (LC/L.3833; LC/IP/L.336), 2014.

GESTIÓN PÚBLICA

Números publicados:

- 90 **Gobernanza colaborativa y procesos de deliberación democrática**
Transformación digital en la participación
Valeria Torres, Alejandra Naser y Pablo Valenzuela
- 89 **Participación y colaboración en la gestión pública**
Lecciones a más de diez años de la implementación de planes de gobierno abierto en América Latina y el Caribe
Valeria Torres, Alejandra Naser y Daniel Barragán
- 88 **Apertura y uso de datos para hacer frente al COVID-19 en América Latina**
Álvaro Vásquez Valdivia
Compilador
- 87 **Evaluación de programas públicos**
Dante Arenas Caruti



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

Acceso a la versión digital



<https://bit.ly/CEPAL2025-48S>