



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de enero de 2015
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

14º período de sesiones

Nueva York, 20 a 24 de abril de 2015

Tema 3 a) del programa provisional*

Fomento de la confianza en el gobierno para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible: ¿qué se necesitará para lograrlo?

Redefinición de las relaciones y responsabilidades para apoyar la gobernanza participativa y la prestación de servicios públicos que respondan a las necesidades, incluso a través de soluciones informáticas

Nota de la Secretaría

El documento titulado “Redefinición de las relaciones y responsabilidades para apoyar la gobernanza participativa y la prestación de servicios públicos que respondan a las necesidades, incluso a través de soluciones informáticas” se transmite de conformidad con el programa de trabajo propuesto y el programa del 14º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública (E/C.16/2015/1). El documento fue preparado por Dona Scola, miembro del Comité, teniendo en cuenta las deliberaciones mantenidas entre los miembros de un grupo de trabajo entre períodos de sesiones del Comité sobre este tema, e incluye, en particular, las contribuciones facilitadas por los siguientes miembros del Comité: Giuseppe Maria Armenia, Rowena G. Bethel, Walter Fust, Angelita Gregorio-Medel y Palouki Massina. El contenido y las opiniones expresadas en el documento son los de la autora y el grupo de trabajo y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2015/1.



Redefinición de las relaciones y responsabilidades para apoyar la gobernanza participativa y la prestación de servicios públicos que responda a las necesidades, incluso a través de soluciones informáticas

Resumen

En el presente documento se examinan las relaciones y responsabilidades que intervienen en la promoción de una gobernanza participativa y una prestación de servicios públicos que responda a las necesidades de los interesados, incluso mediante la utilización de tecnologías de la información y las comunicaciones, con el fin de generar confianza en el gobierno en el contexto de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Basándose en la labor realizada anteriormente por el Comité de Expertos en Administración Pública sobre el tema de la participación ciudadana, el documento se centra en varios modelos de gobernanza participativa aplicados en numerosos países, con la idea de mostrar que no hay un único sistema o solución que pueda funcionar para todos.

En el documento se destacan algunos factores clave necesarios para una prestación de servicios públicos que responda a las necesidades, como la coherencia de las políticas a nivel horizontal y vertical, la gestión del desempeño, la medición del impacto y la descentralización. Además, la participación de ciudadanos bien informados en los asuntos públicos se considera un requisito fundamental para el buen funcionamiento de una democracia, y debería apoyarse con estrategias diseñadas para educar a la ciudadanía.

El documento recuerda que los procesos de múltiples interesados pueden fortalecer la democracia al crear más oportunidades de participación de los grupos que se ven más directamente afectados por las decisiones, en particular a nivel comunitario, y que pueden quedar excluidos de los procesos de gobernanza. Además, las estrategias para generar más confianza entre los ciudadanos y el gobierno ofrecen un medio ideal para influir en las instituciones informales y lograr procesos más inclusivos.

El documento concluye subrayando la importancia de una administración pública centrada en los ciudadanos, una ciudadanía bien informada sobre sus derechos y obligaciones civiles, y unos servicios públicos descentralizados prestados por administradores públicos cualificados. Estos factores se consideran los fundamentos para generar confianza en el gobierno en el contexto de la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible.

I. Introducción¹

1. El progreso en la promoción de la paz, el desarrollo y la protección de los derechos humanos no es posible sin que se genere confianza en el gobierno mediante unas instituciones adecuadas de gobernanza y administración pública. La confianza en el gobierno necesaria para lograr los objetivos de desarrollo sostenible comienza con la participación efectiva de todas las partes interesadas. Aunque el movimiento en pro de la democratización y otras tendencias surgidas recientemente han creado oportunidades para mejorar la participación política, siguen presentando problemas que impiden a los ciudadanos participar efectivamente en los asuntos públicos. En la actualidad hay cada vez más encargados de formular políticas convencidos de la importancia de establecer cuáles son los obstáculos que dificultan la participación efectiva de los ciudadanos en la gobernanza pública y eliminarlos oportunamente. Los principales subtemas que se examinan en el presente documento son la redefinición de las relaciones y responsabilidades para apoyar la gobernanza participativa, unos servicios públicos que respondan a las necesidades de los usuarios, el papel de la educación cívica, el enfoque de múltiples interesados y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como instrumento facilitador para la prestación de servicios públicos de buena calidad.

2. El Comité de Expertos en Administración Pública examinó temas relacionados específicamente con la participación ciudadana en sus anteriores períodos de sesiones. En su cuarto período de sesiones, celebrado en 2005, el Comité recomendó que los Estados Miembros optaran por modelos “de abajo arriba” que garantizaran que fueran los propios ciudadanos quienes tuvieran la última palabra respecto de los principios básicos, los fundamentos, la calidad y la eficacia de su propia administración pública, y de ese modo se prestaría la atención debida a los diversos sistemas nacionales de gestión (véase E/2005/44, cap. III, B, párr. 16). En el mismo período de sesiones, el Comité también hizo hincapié en la importancia de promover la participación en los asuntos públicos y hallar un método válido para evaluar y atenuar la disminución de la confianza en el gobierno (*ibid.*, párr. 18).

3. En su octavo período de sesiones, celebrado en 2009, el Comité recomendó que los Estados Miembros examinaran sus arreglos institucionales, estructuras, sistemas y prácticas relativos a la gobernanza y la administración pública para lograr que fuesen más conducentes a la participación cívica, la transparencia y la rendición de cuentas como componentes clave de la confianza, que era un elemento crucial para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (véase E/2009/44, cap. III, párr. 40). En sus recomendaciones, el Comité destacó la importancia de la rendición de cuentas como elemento crucial para el desempeño del gobierno y recomendó que los Estados Miembros reforzaran las capacidades cognitivas y participativas de sus ciudadanos, las capacidades profesionales y de asesoría de las organizaciones intermediarias, y las capacidades analíticas y de aprendizaje de los gobiernos y los responsables de la administración pública (*ibid.*, párr. 41).

¹ El documento fue preparado por Dona Scola, miembro del Comité de Expertos en Administración Pública, teniendo en cuenta las deliberaciones de los miembros de un grupo de trabajo entre períodos de sesiones del Comité de Expertos. El documento se basa en gran medida en las contribuciones escritas facilitadas por Giuseppe Maria G. Rowena G. Bethel, Walter Fust, Angelita Gregorio-Medel y Palouki Massina.

4. En su noveno período de sesiones, celebrado en 2010, el Comité recomendó a los Estados Miembros que presentaran informes periódicos sobre las actividades realizadas en respuesta a la crisis financiera y económica para permitir a los ciudadanos participar plenamente en la gestión de los efectos y la salida de la crisis y recuperar su confianza en el gobierno (véase E/2010/44, cap. III, párr. 45). Durante el mismo período de sesiones, el Comité recomendó también que la Secretaría continuara su labor de definir y demostrar la función de la gestión de la información y la generación de conocimientos en la gestión de las crisis y el desarrollo, con énfasis en los mecanismos tanto formales como informales de gestión pública y participación ciudadana (*ibid.*, párr. 47).

II. Establecer y practicar una gobernanza participativa

5. Los contextos histórico y cultural son factores determinantes del sistema político que se establece en última instancia mediante el proceso de construcción de una nación. Cómo se organiza el poder en una sociedad determinada es la pregunta clave de todo sistema político. En las sociedades en las que prevalece el modelo “de arriba abajo”, el poder lo mantienen y las decisiones las adoptan en exclusiva un gobierno central y una élite de personas influyentes o un partido político dominante, mientras que el modelo “de abajo arriba” se caracteriza por la inclusión de las partes interesadas, la creación de comunidades y el funcionamiento de gobiernos locales que se basan en normas definidas en común y en la participación en el poder. Un buen entendimiento de la política y la gobernanza de una nación permite comprender cómo esa nación organiza la prestación de sus servicios y cómo es su estructura de rendición de cuentas en las comunidades y en todos los niveles de gobierno.

6. En el *World Public Sector Report 2008*² se define la gobernanza participativa como el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso democrático de adopción de decisiones, especialmente a nivel del gobierno local. En la actualidad, la participación pública se acepta generalmente como norma de buena gobernanza para el desarrollo sostenible. Por consiguiente, la participación ciudadana como medio para introducir reformas críticas y lograr el crecimiento inclusivo se ha convertido en un objetivo de desarrollo bien conocido, que merece gran apoyo e inversión a nivel institucional. Crear la capacidad de las sociedades para lograr este objetivo es una dimensión fundamental de la gobernanza participativa³.

7. La importancia de la gobernanza participativa también se destacó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en junio de 2012, donde los Estados Miembros convinieron en iniciar un proceso para establecer un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible. El Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible integrado por 30 miembros fue encargado de preparar una propuesta sobre los objetivos de

² Véase *World Public Sector Report 2008: People Matter – Civic Engagement in Public Governance* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: E.07.II.H.11). Puede consultarse en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028608.pdf>.

³ Angelita Gregorio-Medel, “The role of informal and formal institutions in citizen engagement”, octubre de 2014. Puede consultarse en http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/Formal-Informal%20Institutions_Citizen%20Engagement_AGregorioMedel.docx.pdf.

desarrollo sostenible. El Grupo de Trabajo Abierto determinó en su propuesta 17 objetivos y 169 metas. Dos de esos objetivos destacan la participación ciudadana como instrumento fundamental para la realización de los objetivos de desarrollo sostenible⁴:

- Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles
- Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

8. En la meta 16.7 del objetivo 16 propuesto se pide específicamente a los Estados Miembros que garanticen la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades a todos los niveles. En la meta 16.10 se pide a los Estados Miembros que garanticen el acceso público a la información y protejan las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. El acceso a la información es fundamental para lograr una participación ciudadana satisfactoria. Concretamente, al referirse a las alianzas entre múltiples interesados, en la meta 17.17 se pide a los Estados Miembros que alienten y promuevan la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las asociaciones. Cabe señalar también que en el objetivo 16 se solicita a los Estados Miembros que creen instituciones inclusivas a todos los niveles.

9. Organizar la participación a todos los niveles equivale a invertir en confianza. Las diversas partes interesadas han de saber en qué esferas pueden participar y cuándo se necesita su participación. También es importante que los ciudadanos comprendan cómo se formulan los derechos para emprender sus propias iniciativas. Además, es importante aclarar quién puede presentar propuestas y cómo se organizan esos procesos de formulación de opiniones en todos los niveles e instituciones.

10. A menudo, los encargados de formular políticas deben tener en cuenta la relación entre la demanda reconocida de participación local y el desarrollo de la capacidad. A medida que los gobiernos que han elegido desarrollar la capacidad interna para la participación ciudadana van viendo nuevas oportunidades y afrontando nuevos problemas, deben planificar su gestión, por ejemplo definiendo y cubriendo nuevas funciones, y garantizando la adquisición de las competencias necesarias para su desempeño, así como alentando que los encargados de adoptar decisiones tengan la capacidad efectiva de escuchar a los ciudadanos.

11. No hay un sistema o solución que pueda funcionar para todos. Las sociedades, las naciones, las culturas y los agentes son muy diferentes en las distintas partes del mundo. Por consiguiente, el modelo de gobernanza participativa varía de un país a otro. El objetivo no debería ser exportar los modelos existentes o destacar logros determinados, como si los modelos en cuestión compitieran en un concurso de belleza, sino más bien asegurar el acceso a la información y compartir conocimientos y experiencias en relación con esos modelos. Sin duda, las Naciones

⁴ Propuesta del Grupo de Trabajo Abierto sobre los objetivos de desarrollo sostenible. Puede consultarse en <http://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal>.

Unidas podrían desempeñar un papel importante en la creación de centros y plataformas de conocimientos, así como en la intermediación y la facilitación de contactos entre los gobiernos, las instituciones y las redes de expertos.

III. Servicios públicos que respondan a las necesidades de los usuarios

12. La principal función de una administración pública es aplicar las decisiones del gobierno y prestar servicios a los ciudadanos en función de sus necesidades, obligaciones y responsabilidades. El alcance de los servicios, que depende de las necesidades básicas definidas para la sociedad y sus partes interesadas, se determinaría con legislación al respecto. El acceso, la asequibilidad y la rapidez de la prestación de servicios son fundamentales para que haya confianza en el gobierno. Todos esos objetivos son válidos para cada nivel de gobierno en el que se organizan y gestionan servicios públicos. Los ciudadanos bien informados saben dónde obtener servicios y esperan que la prestación sea oportuna, barata, fiable y previsible. En el proceso de redefinición de las relaciones y responsabilidades es importante tener presente el principio siguiente: la función de la administración pública es estar a disposición de los ciudadanos, pero no es función de los ciudadanos estar a disposición de la administración pública.

13. El funcionamiento adecuado de una administración pública para realizar los objetivos mencionados exige contar con funcionarios públicos debidamente capacitados y cualificados, instrumentos y procesos modernos y una infraestructura sólida. Aunque esto parece factible, en la práctica suele haber problemas, comenzando por la falta tanto de reglamentos como de aptitudes adecuadas para que el personal contratado pueda desempeñarse satisfactoriamente. La falta de transparencia en la contratación y en la gestión y corrección del desempeño suelen ser la causa de la poca confianza de los ciudadanos. Además, el atractivo de una carrera en la administración pública depende en gran medida de los tipos de sueldos y prestaciones que se ofrezcan. Dado que la prestación de servicios públicos debería ser una labor centrada en las necesidades y realizada en nombre de los ciudadanos, la existencia de un código de conducta o de ética para los funcionarios públicos sería decisivo para establecer y mantener la confianza en el gobierno.

14. La administración ya no transmite la información pública de uno a muchos, sino que más bien esa transmisión se hace ahora de muchos a muchos y de manera cada vez más interactiva. Por lo tanto, los funcionarios de la administración pública necesitan más capacitación en las esferas de la comunicación y las redes de difusión, y disponer de las capacidades adecuadas para hacer frente a esos nuevos desafíos. Las redes sociales ofrecen la oportunidad de ser más eficientes en las comunicaciones y exigen disponer de capacidad para gestionar comunicaciones sumamente interactivas. Esos nuevos medios de comunicación están generando cambios, ya que exigen más interacción entre la prestación y la demanda de servicios.

A. Coherencia de las políticas

15. Las administraciones públicas suelen estar organizadas en ministerios, o dependencias similares, de conformidad con los sistemas políticos, asuntos

normativos y servicios conexos. Como parte del sistema, una administración pública también se subdivide en oficinas específicas y dependencias más pequeñas. La estructura de los marcos institucionales y de gobierno puede aportar o restar coherencia. Por lo tanto, es imprescindible poner fin al modelo de gobierno compartimentado, en el que las actividades se repiten sin coordinación ni colaboración adecuadas entre las oficinas y los organismos. La corrección de esas situaciones sigue siendo un problema importante para muchos países.

16. En lo que se refiere a los asuntos normativos, es importante también diferenciar entre coherencia horizontal y vertical, especialmente a nivel de gobierno nacional. La coherencia conlleva esforzarse no solo para asegurar mejores políticas, sino también para velar por que los gobiernos se centren en prestar servicios públicos de manera específica y a menor costo. La coherencia constituye un medio de prevenir los excesos políticos y demostrar la capacidad de las instituciones políticas y la administración pública para trabajar de consuno, lo cual pone de manifiesto la necesidad mucho mayor de cooperación que de coordinación. La coherencia vertical depende de las prioridades políticas y suele ser objeto de batallas encarnizadas por la influencia. Es importante disponer de un reglamento claro para evitar distorsiones en los procesos y conflictos abiertos.

17. Un gobierno suele cambiar después de un proceso electoral. A este respecto, la administración pública debería garantizar en gran medida la continuidad y fiabilidad a lo largo del tiempo. La continuidad de la administración pública no debe percibirse como una amenaza para los políticos, sino como un activo. Los buenos empleados públicos deberían ser plenamente conscientes de que no están sometidos a la voluntad de los políticos, sino que deben servir a los intereses de la población y no a los de unos grupos o partidos políticos determinados. Por lo tanto, la coherencia normativa para una mejor prestación de servicios públicos, especialmente durante los períodos de transición entre gobiernos, es sumamente importante para asegurar la continuidad de unos servicios públicos de alta calidad.

B. Gestión del desempeño y medición del impacto

18. Las normas de servicio y desempeño para todos los niveles de la administración pública son importantes tanto en la prestación de servicios como en la gestión general de procesos. Es fácil conseguir modelos de instrumentos prácticos para evaluar anualmente el desempeño. Ese método tiene sentido cuando se aplica en el contexto de la remuneración y el perfeccionamiento del personal.

19. La medición del impacto puede considerarse un componente de control estratégico cuyo objetivo final es determinar si la administración no solo hace bien las cosas, sino que también hace lo que tiene que hacer. Periódicamente se desarrollan nuevos métodos para medir el impacto. Las TIC ofrecen nuevos instrumentos para evaluar con rapidez las consultas de los ciudadanos. La medición de los productos (relación insumo-producto) debería complementarse con la evaluación de los resultados.

20. Los medios de comunicación independientes desempeñan un papel importante en la vigilancia del desempeño y la presentación de información conexas, pero muchas veces pueden ser parciales. Por consiguiente, la administración pública debería ser capaz de actuar y reaccionar. En este sentido, una estrategia centrada en la forma de comunicarse con los medios de comunicación y el público no solo es

importante sino también necesaria. La comunicación debe organizarse con sentido y los empleados públicos deben recibir la capacitación correspondiente.

C. Descentralización

21. La descentralización de poderes entre los gobiernos central, provincial y local, conforme a lo dispuesto en las constituciones, las leyes y los reglamentos, es pertinente dentro del contexto de una prestación de servicios que responda a las necesidades y de un clima de confianza en el gobierno. La experiencia demuestra que cuanto más desconectados estén los ciudadanos de las decisiones políticas que se adoptan, mayor es el esfuerzo que se requiere para informarles y convencerles de los beneficios que se derivan de esas decisiones. La proximidad de los que responden a las preocupaciones de los ciudadanos y la pertinencia de sus idiomas locales para el proceso de adopción de decisiones son los factores que infunden entre los ciudadanos la sensación de que se les está tomando en serio y de que están participando efectivamente.

22. La descentralización acercará a la población al proceso de adopción de decisiones, pero también es necesario que los gobiernos locales tengan más responsabilidad en la prestación de los servicios básicos, y que aumente también la creación de capacidad a nivel local. Debería potenciarse la capacidad de colaboración con los ciudadanos y las organizaciones cívicas para mejorar la prestación de servicios y lograr los objetivos de desarrollo sostenible.

23. En los últimos años la tendencia mundial ha sido reducir el poder de los gobiernos centrales y transferir tareas y funciones a los niveles de gobierno provincial y local. Sin embargo, no hay generalmente competencias adecuadas a nivel local para absorber el cambio, lo que ha dado lugar a una desconcentración de poderes y obligaciones y no a una descentralización real. Cuando las tareas, obligaciones y competencias no guardan coherencia, los esfuerzos de descentralización no prosperan. En muchos casos se da un sistema híbrido que suele derivar en conflictos y mala administración. Esa redefinición de relaciones y responsabilidades puede reducir la confianza en el gobierno en lugar de generarla.

IV. Educación cívica

24. Una condición previa del buen funcionamiento de las democracias es la participación de ciudadanos bien informados en los asuntos públicos. Como participantes, los ciudadanos deberían conocer sus derechos y demostrar dedicación a sus obligaciones para contribuir a promover los intereses de la sociedad. Un buen ciudadano no solo es consumidor de servicios públicos y contribuyente, sino que también es responsable de la buena organización de la vida pública, de cómo se tratan los asuntos y de qué políticos que se eligen para las cámaras legislativas y, en muchos países, para dirigir el Estado.

25. Sin una administración pública competente que esté bien capacitada y dispuesta a servir, la prestación de cualquier tipo de servicio es sumamente complicada y supone generalmente una experiencia desagradable y frustrante para el ciudadano como consumidor. La administración pública no puede emprender ninguna acción a gran escala si no se ha enseñado a la ciudadanía que la

colaboración con la administración y otros agentes en la prestación de los servicios públicos es un derecho que también conlleva obligaciones para todos. Si la participación en la prestación de los servicios públicos no se concibe como un “bien común”, es decir, un asunto de interés permanente de la conciencia colectiva, cualquier plan que se elabore correrá el riesgo de no cumplir las expectativas de la población en materia de desarrollo sostenible.

26. El grado de cumplimiento de todo lo anterior depende en gran medida de cómo se expliquen y entiendan los derechos y obligaciones cívicos, y de cómo se prepare a los jóvenes para ejercer su papel de buenos ciudadanos. Por eso han de definirse contenidos adecuados relacionados con la educación cívica en los planes de estudios obligatorios de todos los niveles educativos. Huelga decir que los valores y prácticas democráticos también se aprenden en el seno de la familia: alrededor de la mesa de la cocina, por así decirlo. La democracia es un diálogo, y mantener un diálogo constructivo es una inversión en educación cívica, como lo es cultivar el respeto hacia los demás y hacia sus ideas, así como hacia las minorías y sus derechos, y alentar el interés por el bien común de la comunidad. El gasto en educación cívica es una inversión en democracia y gobernanza participativa, con un alto rendimiento y buenos resultados.

27. Otra forma de empoderar a las personas es brindarles acceso a la información pública, a las leyes del país y a las normas de gobernanza. El acceso a la información pública es fundamental y es más importante para el empoderamiento que las campañas electorales. Las personas deberían ser informadas de sus posibilidades de ocupar cargos públicos y ser elegidos para ello, y de cómo prepararse para desempeñar sus deberes cívicos. Sin embargo, en muchos países es difícil tener acceso a la información legislativa, y más difícil aún reivindicar un derecho con arreglo a la ley. Si no se entiende el concepto de estado de derecho ni se cumplen sus principios, la tendencia a infringir las normas o eludir las leyes aumentará. La anarquía, la desconsideración de las normas y unos procedimientos poco claros o mal aplicados conducen a la inseguridad y al fracaso en la prestación de servicios, lo cual reduce la confianza de los ciudadanos en el gobierno.

28. Los ciudadanos, por su parte, deberían conocer no solo sus derechos sino también sus obligaciones, y deberían optar por un enfoque de colaboración en la prestación de servicios basada en las necesidades. Las soluciones informáticas y basadas en la tecnología móvil pueden aumentar la rapidez, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la fiabilidad de la prestación de servicios. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen un sinfín de oportunidades, pero también es necesario que haya leyes de procedimiento claras como condición previa. Además, tienen que ser seguras y fáciles de usar, y ofrecer soluciones fiables. Si se cumplen tales condiciones, el papel de esas tecnologías, junto con la educación cívica, puede contribuir a infundir confianza en el gobierno.

V. El enfoque de múltiples interesados y la inclusividad

29. En los sistemas de gobierno democráticos, los gobiernos ostentan el poder ejecutivo, los parlamentos ejercen el poder legislativo y el poder judicial rige en las diferentes jurisdicciones e interpreta y aplica las leyes. Puede considerarse que la “sociedad” incluye a la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y el mundo académico, incluidas las

instituciones de investigación, entre otros sectores. El enfoque de múltiples interesados es tanto un marco como un medio de participación, pero no es un medio de legitimación. Los procesos de múltiples interesados podrían y deberían fortalecer la democracia al crear más oportunidades para la participación efectiva de los más directamente afectados por las decisiones, especialmente a nivel comunitario, que no suelen tener voz en esos procesos. El enfoque de múltiples interesados debería fortalecer la democracia al asegurar que las decisiones adoptadas reflejan y atienden las necesidades de la población local y de la más amplia diversidad de grupos que deben soportar las consecuencias de la aplicación de esas decisiones. El enfoque debería también fortalecer la democracia con procesos democráticos más flexibles y receptivos, y capaces de adaptarse a los cambios de contexto, circunstancia, tecnología y población afectada⁵.

30. La interacción entre las partes interesadas, especialmente la forma en que se organiza, es esencial pues contribuye considerablemente a consolidar el capital social de una nación. Sin embargo, muchas veces las partes interesadas no comprenden los intereses y el funcionamiento, ni el lenguaje, de cada una de las demás partes. Es más fácil hablar de diálogo entre múltiples interesados que mantenerlo en la práctica. Todos deberían tener una idea clara de la naturaleza de las normas básicas establecidas con el fin de asegurar el respeto y entendimiento mutuos de los intereses de los demás y la disposición a comprometerse en la búsqueda de soluciones viables. La naturaleza del proceso de preparación de las decisiones gubernamentales a todos los niveles es el factor determinante de la inclusividad y la participación. A nivel local, donde normalmente los agentes se conocen mejor y la proximidad facilita el intercambio de cuestiones, las decisiones podrán adoptarse más rápidamente que en otros niveles. El problema a este respecto suele ser la falta de confianza mutua, y por eso la inclusividad es esencial cuando se aplica un enfoque de múltiples interesados, al igual que la asignación de un papel moderador cuando se realizan las actividades mencionadas.

Instituciones formales e informales

31. Las instituciones formales e informales interactúan para establecer objetivos y resultados de desarrollo. Las instituciones formales (públicas) son entidades tales como las asambleas legislativas, los tribunales, los servicios públicos y la policía. Según Douglass C. North, las instituciones de este tipo cuentan con “reglas formales” (constituciones, leyes, derechos de propiedad) y “limitaciones informales” (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta)⁶. En otras palabras, la distinción se hace entre las reglas formuladas y aplicadas por el

⁵ Michael Gurstein, “In defence of multistakeholder processes”, Gurstein’s Community Informatics, artículo del blog en línea, publicado el 21 de marzo de 2013. Puede consultarse en <https://gurstein.wordpress.com/2013/03/21/in-defense-of-multistakeholder-processes/>.

⁶ Véase Graham Smith, Centro para el Estudio de la Democracia, Universidad de Westminster, “Options for participatory decision-making for the post-2015 development agenda”, documento encargado para la Reunión del Grupo de Expertos de las Naciones Unidas sobre las instituciones formales/informales para la participación ciudadana en la aplicación de la agenda para el desarrollo después de 2015, octubre de 2014. Puede consultarse en <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN93599.pdf>. Véase también Douglass C. North, “Institutions”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, núm. 1 (invierno de 1991), págs. 97 a 112.

Estado y las formuladas y aplicadas por otros órganos, como grupos religiosos y sindicatos. Sin embargo, los expertos se refieren algunas veces a las instituciones públicas informales y formales como organizaciones. Smith señaló (véase la nota 6) que Helmke y Levitsky eran explícitos al distinguir entre “las instituciones como una serie de normas y reglas” y “las instituciones como organizaciones (pág. 3)”. En cuanto a las organizaciones, la distinción era “entre las instituciones públicas informales regidas por un estatuto (instituido por las autoridades públicas) y las que surgen de manera más orgánica dentro de las comunidades (*ibid.*)”. Es un tema muy complejo, sobre todo si se trata de lograr un equilibrio entre la formulación de políticas y la formulación de programas. Como el análisis contextual es clave para priorizar en el logro de mejores resultados, es necesario comprender más claramente la compleja interacción entre esos dos tipos de instituciones. Los debates celebrados recientemente señalan que no conviene hacer una distinción rígida entre ellas, ya que los análisis realizados serían erróneos y confusos y, por ende, el establecimiento de objetivos estaría mal fundamentado.

32. Los intercambios se rigen por un conjunto de instituciones formales (contratos, autoridad) y un conjunto de instituciones informales (normas, procedimientos rutinarios), que están profundamente interrelacionados. Sin embargo, la mayor parte de las instituciones informales se consideran fuerzas externas que producen cambios en los beneficios derivados de la utilización de estructuras formales alternativas, mientras que las instituciones formales se consideran meros sustitutos de elementos que rigen los intercambios informales.

33. La distinción entre instituciones formales e informales puede ayudar a comprender el asunto. Ambos tipos de instituciones tienen un papel que desempeñar, en particular para hacer frente a problemas notoriamente espinosos: las instituciones formales se encargan de hacer cumplir las normas, mientras que las instituciones informales utilizan enfoques del cumplimiento arraigados y basados en costumbres y tradiciones locales. Una cuestión interesante, que puede servir como fundamento para entender la interacción entre las instituciones formales e informales, es saber cuándo y cómo las instituciones formales apoyan o menoscaban las contribuciones de las instituciones informales, y cómo la participación de ciertas instituciones informales puede conducir al fracaso de la estructura jerárquica y obligar por consiguiente a los encargados de adoptar decisiones a limitar el alcance de las organizaciones formales.

34. Las instituciones informales y las instituciones formales pueden trabajar de consuno con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos, facilitar la transición hacia una gobernanza más inclusiva y promover la reconciliación social en situaciones de conflicto. Sin embargo, en otros casos, las instituciones informales pueden competir con las instituciones formales, especialmente en el caso de las redes de patronazgo. Cuando se trabaja con agentes informales es necesario, como mínimo, reconocer sus funciones. Además, es importante entablar un diálogo con ellos para asegurar los derechos inclusivos.

35. El gobierno, debido al alcance de sus acciones, que emana de la autoridad que ejerce, puede influir en las instituciones informales. No obstante, también hay importantes limitaciones que se imponen al papel que el gobierno puede desempeñar en la transformación de las instituciones informales. El establecimiento de la democracia por el Estado puede influir muy positivamente en la reforma de las instituciones informales. Ahora bien, la democracia formal por sí sola no suele ser

suficiente, en la medida en que la influencia del gobierno en la vida familiar sigue siendo limitada e incluso inexistente, especialmente en las zonas rurales. El patronazgo puede reflejar creencias culturales ampliamente compartidas sobre la gobernanza buena y legítima. Las relaciones no oficiales, que desempeñan un papel predominante en el clientelismo político, pueden combinarse con la burocracia formal hasta el punto de subvertir por completo el tipo de buena gobernanza en que se basan las democracias occidentales.

36. La confianza entre las instituciones formales e informales, especialmente entre el gobierno y los ciudadanos, es el mejor medio de influir en las instituciones informales y facilitar procesos más inclusivos. Además, la clave para generar confianza reside en evitar la competencia entre las instituciones formales e informales. En lugar de centrarse en una reforma basada en normas, los encargados de formular políticas deberían considerar la posibilidad de utilizar estrategias indirectas para influir en los agentes locales. Es importante entender las condiciones en las que podrían vincularse convenientemente.

37. Las cuestiones de la confianza, la política y las instituciones están interrelacionadas y se superponen. Representan factores que habrá que tener en cuenta en la aplicación de la agenda posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Muchos sociólogos reconocen la importancia de la confianza para el establecimiento de buenas relaciones sociales entre las personas y las sociedades, y para la reducción de los costos de transacción. Los factores institucionales informales y los factores modernos pueden combinarse de manera armoniosa y creativa para hacer frente a los retos del crecimiento y el desarrollo sostenible en el período posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mediante la integración, esos factores no solo pueden coexistir y apoyarse mutuamente, sino que también facilitan la creación de instituciones y sistemas innovadores y eficaces.

38. Pese a la pérdida de confianza del público en el gobierno, el gobierno basado en ideales democráticos sigue siendo el sistema preferido por los ciudadanos. Como el desarrollo sostenible exige una democracia sostenible, los procesos democráticos orientados al desarrollo podrían incorporarse e institucionalizarse en algunas esferas a nivel local.

VI. Las tecnologías de la información y las comunicaciones como instrumento facilitador para la prestación de servicios públicos de buena calidad

39. Los países en desarrollo deberían hacer lo posible por asegurar un acceso asequible a unas buenas tecnologías y sistemas de apoyo. Con tal fin, habría que mantener y adaptar esas tecnologías en función del entorno particular de las personas beneficiarias de los servicios. Si se utilizan las tecnologías adecuadas a las necesidades y los contextos nacionales y locales de que se trate, se promoverá una participación inclusiva de los agentes locales en los procesos gubernamentales formales. Aunque las tecnologías, especialmente las tecnologías de la información, pueden permitir una interacción mejor y más rápida con las personas, no hay una fórmula mágica.

40. Los gobiernos deben establecer buenas políticas destinadas a definir el ámbito de aplicación y establecer prioridades en lo que se refiere al gobierno electrónico y

las aplicaciones móviles, de lo contrario, acabarán teniendo una colección de políticas de todo tipo, el gasto aumentará exponencialmente, y seguirán sin tener una idea clara de cómo proceder. El problema suele ser que los funcionarios públicos o los altos cargos de la administración no están familiarizados con las posibilidades tecnológicas y las soluciones pertinentes. El establecimiento de buenas políticas y la utilización de los instrumentos correspondientes dependen de la combinación perfecta de enfoques de arriba abajo y de abajo arriba. Las evaluaciones periódicas ayudan a evitar depender en exceso y unilateralmente de ciertos proveedores, con el consiguiente aumento incontrolable de los costos. La contratación pública debería realizarse de manera transparente, con pliegos de condiciones bien preparados y criterios de selección pertinentes.

41. El sector de las TIC tiende a desarrollar productos con ciclos de vida cortos. Los usuarios tienen expectativas infinitas, inducidas por soluciones que van mucho más allá de sus necesidades o de lo que se pueden permitir. Por lo tanto, los proyectos de TIC deben planificarse minuciosamente, con un análisis exhaustivo de las necesidades. No solo debe resaltarse la importancia de las soluciones informáticas para hacer frente a una serie de problemas, sino que también es imprescindible garantizar que las soluciones sean viables y factibles en los diferentes contextos de los Estados Miembros. También es importante tener en cuenta la cuestión de las amenazas que las soluciones informáticas pudieran plantear a la soberanía, en particular de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países menos adelantados.

42. Sin embargo, como los gobiernos tienen la mayoría de las veces tiempo limitado, utilizan los servicios en línea. La gestión de registros no siempre recibe la prioridad debida y a veces se pasa por alto la cuestión de la transparencia. La administración puede ser reacia a revisar los procesos de trabajo y las leyes de procedimiento por temor a perder la libertad de hacer interpretaciones caso por caso. Unos procedimientos planificados rigurosamente tienen un efecto inmediato sobre el aumento de la rendición de cuentas y reducen las posibilidades de corrupción y concesión de favores.

43. Además, durante el último decenio ha crecido en todo el mundo el número de ciudadanos que exige el reconocimiento de su derecho fundamental a participar en la formulación y aplicación de las políticas, así como la transparencia y rendición de cuentas de sus gobiernos. En reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, los gobiernos de todo el mundo han respondido adoptando el concepto de gobierno abierto, que incluye los tres elementos básicos de transparencia, participación y colaboración.

44. Para que haya gobierno abierto se necesitan datos abiertos como condición previa y factor facilitador. Los datos abiertos y el gobierno abierto pueden desempeñar un papel destacado en la buena gobernanza al sentar las bases de una nueva relación entre el gobierno y los ciudadanos, en la que todas las partes interesadas trabajen conjuntamente por el bien común de la sociedad. Subyacente al término “datos abiertos” está el principio de que la información y los datos deben estar a disposición de todas las personas, sin ninguna restricción en cuanto a acceso, reutilización y redistribución⁷. Si la cantidad ingente de información producida por

⁷ División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría, “Guidelines on open government data for citizen engagement” ([ST/ESA/PAD/SER.E/177](#)), 2013.

los organismos del gobierno en forma de documentos y datos se facilita conforme a los principios relacionados con los datos abiertos, estos se pueden considerar datos gubernamentales abiertos.

45. En el contexto del debate sobre los datos gubernamentales abiertos ha aumentado el interés por el papel de la tecnología en la participación ciudadana. Sin embargo, la cuestión del almacenamiento y la utilización de los datos no suele tenerse en cuenta en los proyectos de TIC. Los ciudadanos quieren saber si sus datos están seguros y no se utilizan indebidamente ya que, pese a las enormes ventajas asociadas con los datos públicos abiertos, también hay posibles desventajas y riesgos. Algunos de los riesgos giran en torno a la privacidad y los datos que pueden personalizarse y utilizarse indebidamente en detrimento de las personas, las comunidades y los grupos sociales. Como el riesgo es grave, el proceso de publicación de esos datos requiere una cuidadosa planificación. De igual modo, en la esfera de los macrodatos, el número de cuestiones que se plantean es actualmente mucho mayor que el número de respuestas que se ofrecen. Aunque el análisis de macrodatos brinda nuevas oportunidades en lo que respecta a la calidad de los procesos públicos de adopción de decisiones, la cuestión de la utilización de los datos, la confidencialidad y la seguridad pondrá a prueba a las administraciones públicas, y los gobiernos tendrán que responder a nuevas responsabilidades ante sus ciudadanos.

46. Las TIC ya han permitido que la comunidad dedicada al desarrollo logre grandes progresos y en los años venideros podrían acelerar el desarrollo sostenible. No obstante, igualmente importante es la cuestión de la seguridad de las TIC y la ciberseguridad en todas sus formas (como la seguridad de los ciudadanos, los gobiernos, las empresas y los círculos académicos, entre otros), cuestión que se ha planteado en los últimos años. Lo fundamental para la comunidad internacional es asegurar que los usuarios de internet se sientan seguros y protegidos, y tengan confianza plena en el mundo digital. Los debates sobre este tema sensible requieren un enfoque integral y coordinado, basado en principios de interés para el sistema de las Naciones Unidas, como el estado de derecho, la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible, la gobernanza, los derechos humanos y la reducción del riesgo de desastres. Un mayor entendimiento mutuo entre los Estados Miembros es esencial para generar mayores niveles de cooperación entre todas las partes interesadas.

47. Para infundir confianza y seguridad en el mundo digital, tanto las autoridades públicas como el sector privado deben desarrollar sus capacidades y cooperar de forma efectiva. El sector privado se ve envuelto en numerosos conflictos de seguridad nacional, pero también hay muchas empresas y organizaciones no estatales que suelen ser decisivas para detener los efectos de los conflictos cibernéticos. Los agentes no estatales suelen tener la agilidad, los conocimientos especializados y la capacidad para defender el ciberespacio. Por otra parte, el sector privado también es vulnerable a las amenazas que se plantean en el mundo digital. Se enfrenta a riesgos cibernéticos como la pérdida o el robo de información confidencial, la pérdida de reputación y la pérdida directa causada por actos intencionales.

VII. Conclusión

48. En lo que se refiere a la confianza en el gobierno, la gobernanza participativa —o el derecho de los ciudadanos a participar en los procesos democráticos de adopción de decisiones— requiere una administración pública centrada en los ciudadanos y unos ciudadanos bien informados sobre sus derechos y obligaciones cívicos. Unos servicios públicos que respondan a sus necesidades, prestados por administradores públicos cualificados sobre la base de políticas coherentes, orientadas a tener impacto y descentralizadas hasta el nivel más cercano posible a los ciudadanos, pueden contribuir en gran medida a generar confianza en el gobierno. La educación cívica, que es una condición previa para el buen funcionamiento de las democracias, empodera a los ciudadanos y puede avivar la confianza en el gobierno. Los enfoques de múltiples interesados y la inclusividad, así como las instituciones informales, pueden contribuir a redefinir las relaciones y responsabilidades de la gobernanza participativa. Por último, las TIC como factor facilitador de soluciones informáticas, los datos gubernamentales abiertos y la ciberseguridad pueden también contribuir a que haya confianza entre los agentes estatales y no estatales. Una mayor confianza en el gobierno permitirá a los Estados Miembros lograr el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.
