



Consejo Económico y Social

Distr. general
29 de enero de 2007
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Sexto período de sesiones

Nueva York, 10 a 13 de abril de 2007

Tema 3 del programa provisional*

**Gobernanza participativa e intervención de los ciudadanos
en la elaboración de las políticas, la prestación de servicios
y la presupuestación**

Gobernanza participativa e intervención de los ciudadanos en la elaboración de las políticas, la prestación de servicios y la presupuestación**

Nota de la Secretaría

Resumen

Habida cuenta de la creciente importancia que los Estados Miembros asignan a la buena gobernanza y la participación para alcanzar los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, el Comité de Expertos en Administración Pública eligió a la gobernanza participativa como tema prioritario de su sexto período de sesiones. El Comité examinará los enfoques y las dificultades de los países que han promovido la participación de los ciudadanos en la gobernanza y la administración pública. Su objetivo es establecer cuál es el papel de la gobernanza participativa en la consecución de los objetivos del programa de desarrollo de las Naciones Unidas, con miras a recomendar opciones normativas para que los Estados Miembros puedan institucionalizar mejor los arreglos y procesos participativos.

* E/C.16/2007/1.

** El informe se presentó con retraso ya que fue necesario realizar consultas con miembros del Comité.



En la presente nota se establecen parámetros para el debate del Comité y se plantean algunas preguntas para determinar opciones y recomendaciones normativas. En la primera parte, de la nota, a fin de establecer los parámetros, se abordan los siguientes aspectos de la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos: a) definición y fundamento; b) democracia y desarrollo; c) prestación de servicios; d) limitaciones; e) innovaciones; y f) requisitos para la participación eficaz. En la segunda parte se analizan la elaboración de políticas, la prestación de servicios, la presupuestación y la rendición pública de cuentas, y se plantean preguntas sobre algunas cuestiones que quedan por resolver sobre la institucionalización de esos mecanismos. También se recomiendan opciones normativas.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–6	3
II. Gobernanza participativa e intervención de los ciudadanos.	7–41	4
A. Definición y fundamento	7–10	4
B. Democracia y desarrollo.	11–15	5
C. Prestación de servicios	16–19	6
D. Limitaciones	20–27	7
E. Innovaciones	28–35	9
F. Requisitos para una participación eficaz.	36–41	11
III. Institucionalizar la participación para lograr la intervención de los ciudadanos	42–59	12
A. Elaboración de políticas, prestación de servicios, presupuestación y rendición pública de cuentas	42–50	12
B. Conclusiones	51–53	14
C. Cuestiones clave que quedan por resolver en materia de institucionalización de la participación.	54	15
D. Recomendaciones	55–59	16

I. Introducción

1. En la Cumbre Mundial 2005 se reconoció que la gobernanza era esencial para la consecución del conjunto de metas y objetivos de desarrollo establecidos en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas celebradas en el decenio de 1990. En el Documento Final de la Cumbre Mundial se señaló que “la gobernanza y el imperio de la ley en los planos nacional e internacional son fundamentales para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre”¹. Además, el Consejo Económico y Social reafirmó “la necesidad de profundizar los procesos participativos de gobierno a fin de garantizar la intervención de los ciudadanos para el logro de los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio”².

2. En su quinto período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública reafirmó la función central de la creación de capacidad en la esfera de la gobernanza para el cumplimiento de los compromisos y objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio. También alentó a los Gobiernos a fomentar la participación pública en el desarrollo de la política pública, la prestación de servicios públicos y la rendición pública de cuentas.

3. El Comité concluyó que “las Naciones Unidas desempeñan un papel importante en la concienciación de sus Estados Miembros y de los interesados locales de la necesidad de establecer políticas para mejorar las oportunidades de participación de los ciudadanos”, y que “la Secretaría también debería poner sus servicios de asesoramiento técnico a disposición de sus Estados Miembros, especialmente los que piden asistencia para la elaboración de instrumentos de supervisión y evaluación de los procesos participativos y sus efectos en la ciudadanía”³.

4. A esos fines, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, a través de su labor de cooperación a nivel normativo, analítico y técnico, proporciona asesoramiento sobre políticas y fomenta la capacidad para reducir la pobreza y mejorar la prestación equitativa de servicios públicos. El Departamento reúne y organiza información para facilitar el intercambio de nuevas ideas y técnicas que ofrezcan la posibilidad de posicionar mejor al sector público, a fin de que contribuya al crecimiento económico sostenido y la disminución de la pobreza. Muchas de esas innovaciones están centradas en la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos.

5. En respuesta a la importancia cada vez mayor que los Estados Miembros asignan a la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos para alcanzar sus objetivos de desarrollo, el Comité eligió esos temas como esferas prioritarias para su sexto período de sesiones. El Comité estudiará las experiencias de los países que han promovido la participación de los ciudadanos en la gobernanza y la administración pública, y examinará los diversos enfoques y obstáculos. El

¹ Resolución de la Asamblea General 60/1, párr. 11.

² Resolución 2005/55 del Consejo Económico y Social.

³ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2006, Suplemento No. 44*, (E/2006/44-E/C.16/2006/6), párr. 25.

objetivo es proporcionar a los Estados Miembros diferentes opciones normativas, fundadas en la evaluación del Comité sobre los efectos de la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos en la administración pública. El Comité también llegó a la conclusión de que debería continuar centrándose en ese tema en sus períodos de sesiones subsiguientes, tomando para ello en cuenta las conclusiones del próximo informe mundial sobre el sector público dedicado a ese tema (*World Public Sector Report*).

6. En la presente nota se establecen los parámetros del debate del Comité y se plantean algunas preguntas clave para contribuir a la presentación de opciones y recomendaciones normativas. En la primera parte se abordan los siguientes aspectos de la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos: a) definición y fundamento; b) democracia y desarrollo; c) prestación de servicios; d) limitaciones; e) innovaciones; y f) requisitos para una participación eficaz. En la segunda parte se examinan algunos mecanismos participativos para la elaboración de políticas, la prestación de servicios, la presupuestación y la rendición de cuentas en el sector público, y se plantean preguntas sobre cuestiones que quedan por resolver sobre la institucionalización de esos mecanismos. También se recomiendan opciones normativas.

II. Gobernanza participativa e intervención de los ciudadanos

A. Definición y fundamento

7. A los efectos de la presente nota, el término gobernanza se refiere a los procesos y las instituciones que contribuyen a la toma de decisiones públicas. Cuando se trata de procesos e instituciones del sector público, se utiliza el término gobernanza pública. Se puede decir que hay tres categorías de gobernanza pública: gobernanza cívica, gobernanza política y gobernanza del desarrollo. La gobernanza cívica y la gobernanza política tratan cuestiones relacionadas con los derechos humanos. La gobernanza del desarrollo se refiere principalmente a la planificación, la presupuestación, el seguimiento y la rendición de cuentas en relación con las políticas y los programas de desarrollo socioeconómico. La gobernanza participativa es una de las numerosas estrategias institucionales de la gobernanza del desarrollo. La intervención de los ciudadanos es el producto esperado o el fin lógico de la gobernanza participativa.

8. La participación es un objetivo fundamental y tiene valor intrínseco e instrumental. Esto es evidente porque la comunidad mundial ha afirmado que el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones de la sociedad es un derecho humano fundamental. La participación también tiene valor instrumental, porque puede contribuir a alcanzar otros objetivos primarios. En particular, la participación puede coadyuvar a fortalecer la democracia, aumentar el capital social, facilitar la eficiencia y el crecimiento sostenido, y promover iniciativas en favor de los pobres, la equidad y la justicia social. Esos objetivos son componentes esenciales del programa de desarrollo de las Naciones Unidas.

9. Con el auge del movimiento democrático, los ciudadanos de la mayor parte de los países reclaman una mayor participación en los procesos de toma de decisiones del Estado. Enfrentados a nuevos retos en materia de gobernanza, numerosos

gobiernos están emprendiendo esfuerzos a nivel nacional, subnacional⁴, regional e internacional para forjar alianzas con organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, sectores empresariales y sindicatos, entre otros. Los gobiernos entablan el diálogo con esas partes interesadas y recogen información de diversos puntos de vista sobre la formulación, la ejecución y el seguimiento de las políticas y los programas públicos. La participación popular en los procesos de toma de decisiones de una sociedad tiene muchas repercusiones en el crecimiento y el desarrollo económicos, los derechos humanos, la democracia, el capital social, la gobernanza descentralizada, el uso eficiente de los recursos, la equidad y la justicia social, y el uso sostenible de los recursos ambientales, entre otras esferas.

10. La “participación eficaz” es aquella que contribuye a garantizar la eficiencia y el crecimiento económico, por un lado, y la equidad y la justicia social, por el otro. Los intentos por lograr una participación eficaz no siempre resultan. Es preciso determinar las condiciones que posibilitan que la participación sea eficaz. En ese tema se centra buena parte de las investigaciones actuales en relación con el diseño institucional, las estructuras de incentivos y la movilización social, por ejemplo.

B. Democracia y desarrollo

11. Tradicionalmente, se ha considerado que un sistema de gobierno democrático es más propicio que uno no democrático para lograr un desarrollo económico progresivo que mejore rápidamente el nivel de vida de las masas. No obstante, esta premisa ha sido puesta en duda tanto a nivel teórico como empírico. A nivel teórico, los problemas planteados por la acción colectiva pueden hacer que un sistema de gobierno democrático quede sumido en un equilibrio de bajo nivel. A nivel empírico, algunos casos espectaculares de éxito económico alcanzado en autocracia han debilitado el argumento de que la democracia es más propicia para el desarrollo económico. En los análisis estadísticos del último decenio no se han obtenido resultados concluyentes sobre la relación entre la democracia y el desarrollo económico.

12. No obstante, se pueden extraer varias lecciones importantes de la literatura. Primero, aunque tal vez la democracia no pueda garantizar el éxito económico, puede contribuir a evitar los peores fracasos, como por ejemplo, una hambruna grave⁵. Segundo, las modalidades institucionales de participación real de la población en diferentes formas de democracia afectan a la relación entre la democracia y el desarrollo económico. Tercero, para comprender la posible incidencia de la democracia en el desarrollo económico, es importante comprender los efectos económicos y políticos de las políticas formuladas en diferentes contextos históricos y materiales. Cuarto, la repercusión económica de las reformas democráticas puede depender del orden en que se ejecuten las reformas económicas y políticas.

⁴ Durante el Tercer Foro Urbano Mundial, que tuvo lugar en Vancouver (Canadá), en una mesa redonda celebrada el 20 de junio de 2006 sobre la lucha contra la pobreza urbana y los enfoques participativos, organizada por el Gobierno de Italia y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se reafirmó la importancia de los enfoques participativos para resolver los problemas relacionados con la pobreza urbana.

⁵ Como sostuvo Amartya Sen (1981, 1989) lo que tal vez sea más importante es que la democracia previene los desastres humanitarios, no solamente las hambrunas, sino también las crisis económicas graves en general.

13. Algunos estudios sugieren que la democracia puede contribuir a reducir la volatilidad de los resultados económicos y que, de esa manera, reduce la incertidumbre, mejora la asignación de recursos y permite que la población planifique mejor su vida. No obstante, todavía queda por responder la siguiente pregunta: ¿cuáles son las instituciones y prácticas democráticas que mejor promueven el desarrollo?

14. Se ha observado que la participación electoral de los pobres puede repercutir favorablemente en sus ingresos y no retrasa el desarrollo económico. Los estudios que recurren a evaluaciones subjetivas de los marcos institucionales suelen llegar a la conclusión de que la salvaguardia de los derechos de propiedad, el estado de derecho y los niveles bajos de corrupción, entre otros factores, promueven el desarrollo económico. Sin embargo, los efectos de los arreglos institucionales observables (por ejemplo, el presidencialismo frente al parlamentarismo, los sistemas electorales, el federalismo, o la independencia judicial) son muy difíciles de disociar de las condiciones históricas en que surgieron. Por lo tanto, los resultados de esos estudios tampoco suelen ser concluyentes.

15. Con todas sus salvedades, los estudios recientes sugieren que la democracia tiene un efecto general positivo en el desarrollo humano. La democracia permite que el individuo sea una persona pública: dé a conocer sus peticiones y opiniones a los demás y participe en el proceso colectivo de toma de decisiones. Aun cuando las decisiones adoptadas no sean las que el individuo hubiera querido, fueron tomadas tras haber considerado las opiniones de todos.

C. Prestación de servicios

16. En la sección anterior se definió la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos y se puso de relieve la importancia de ambos conceptos. También se subrayó la relación positiva entre la democracia (una forma de gobernanza participativa) y el desarrollo humano. En la presente sección se evaluarán los efectos de la participación en la prestación de servicios básicos, ya que es fundamental para la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio⁶.

17. Algunas experiencias recientes han demostrado concretamente que la participación comunitaria puede favorecer la prestación de servicios básicos (por ejemplo, la atención de la salud y la educación), así como la gestión de los bienes públicos locales (por ejemplo, las redes de irrigación) y los recursos de propiedad común (por ejemplo, los recursos ambientales, como los bosques, las masas de agua, las tierras de pastoreo, y otros). Históricamente, esos servicios y recursos han sido proporcionados por el gobierno (por ejemplo, la atención de la salud) o por la comunidad (por ejemplo, la gestión de los recursos de propiedad común).

18. En la mayor parte del mundo en desarrollo, en general, depender exclusivamente de la burocracia gubernamental para prestar servicios básicos ha arrojado resultados insatisfactorios. Por lo general, la alternativa de depender enteramente del mercado también ha resultado ser inaceptable. El mercado no ha

⁶ Para consultar una sinopsis de los objetivos y progresos, véase el informe titulado *The Millennium Development Goals Report 2006* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.06.I.18). Para consultar el texto en línea, véase: <http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2006/MDGReport2006.pdf>.

sido eficiente, dada la naturaleza de “bien público” de muchos de esos servicios, ni equitativo, habida cuenta de que se suelen priorizar las necesidades de los ricos. La participación comunitaria ofrece la posibilidad de combinar eficiencia y equidad. Es preciso diferenciar ese tipo de participación comunitaria de la participación de los ciudadanos. Los ciudadanos desempeñan muchos roles (entre ellos, nacionales del país, habitantes de su comunidad local, miembros de las redes de intereses de su elección e integrantes de la familia). La participación y la intervención ayudan a los ciudadanos a conciliar sus múltiples intereses y tratar de alcanzar soluciones aceptables para todas las partes. Algunas actividades participativas se pueden realizar a nivel local, mientras que otras no, pero sus efectos suelen trascender las comunidades locales. Cuando eso sucede, los intereses de la comunidad deben conciliarse, por ejemplo, con los intereses nacionales y los derechos de los ciudadanos.

19. Las iniciativas de microcrédito ponen de manifiesto la importancia de la participación como acuerdo de gobernanza para reducir la pobreza. Los proveedores de servicios (esto es, los prestamistas) entran en contacto con los pobres y los hacen participar de modo tal que puedan determinar sus propias prioridades, recibir servicios y controlar por sí mismos la ejecución del programa. En las iniciativas de microcrédito, los proveedores de servicios son los que se acercan a los pobres, y no al contrario. Los aspectos operacionales de las iniciativas de microcrédito abarcan diversas prácticas participativas a todos los niveles que, en última instancia, contribuyen a generar un clima de confianza mutua entre los beneficiarios y los proveedores de servicios, garantizando así la sostenibilidad del programa⁷.

D. Limitaciones

20. Si bien la mayor participación de los beneficiarios previstos de las actividades de desarrollo en favor de los pobres es, sin duda, un objetivo encomiable, la medición de los efectos de esa participación en los resultados de los proyectos de desarrollo puede resultar metodológicamente compleja. En la actualidad, sólo se pueden hacer unas pocas afirmaciones concluyentes sobre la importancia y el modus operandi de esos efectos. No obstante, es indudable que se aplica la norma de sentido común de que no se puede utilizar el mismo enfoque para todos los casos. Un modelo adecuado se debería basar en un conocimiento preciso de las características de la comunidad y su entorno. La heterogeneidad es un factor clave que puede variar en función de aspectos como la diferenciación social, la dominación política y la fragmentación étnica.

21. Como se indicó más arriba, la participación presenta ventajas evidentes, tanto por razones intrínsecas como instrumentales. No obstante, es posible que tenga consecuencias imprevistas. En algunas circunstancias, es posible que la participación no sea eficiente; en otras, que no sea equitativa; e incluso que en algunas no sea ni lo uno ni lo otro. Así como fracasan los mercados y los gobiernos, también pueden fracasar las comunidades.

⁷ El Premio Nobel de la Paz otorgado al Banco Grameen y su fundador, Muhammad Yunus, constituye un reconocimiento, no solamente a la contribución del microcrédito a la paz y el desarrollo, sino también, en forma indirecta, a las prácticas participativas, que están fuertemente arraigadas en las prácticas de gestión de las iniciativas de microcrédito.

22. Las publicaciones recientes sobre el fracaso comunitario ponen de manifiesto algunas limitaciones o restricciones a la participación. Esas conclusiones no son un alegato en contra de la participación, pero subrayan la necesidad de establecer garantías para asegurar que se logren los resultados previstos. No se trata de rechazar de plano el desarrollo participativo, sino de promoverlo con la debida cautela.

23. Fundamentalmente, se han detectado dos tipos de problemas que conducen al fracaso comunitario: el fracaso de la acción colectiva y las imperfecciones de la comunidad. En primer lugar, la participación implica necesariamente la intervención de muchas personas para la consecución de objetivos comunes. Esas aspiraciones colectivas se enfrentan a problemas como el parasitismo y otras consecuencias negativas que dificultan la acción colectiva. A consecuencia de esto, la participación comunitaria puede dificultar, en lugar de promover, el logro de soluciones eficientes para los problemas de asignación de recursos. En segundo lugar, las imperfecciones de la comunidad surgen de la inevitable heterogeneidad que existe en una comunidad. En algunas circunstancias, esto conduce a lo que se ha dado en llamar la “captura por la élite”. En los lugares donde hay jerarquías de poder afianzadas, se corre un riesgo considerable de que la élite local distorsione la información y capte en forma oportunista una parte sustancial de los beneficios de la asistencia externa. La equidad es lo primero que se pierde a consecuencia de esa captura por la élite, y la eficiencia también puede verse menoscabada si la élite está más interesada en obtener ingresos que en el progreso económico.

24. En muchos países pobres, las desigualdades, en particular las asimetrías de poder, están arraigadas en fuertes patriarcados locales. En consecuencia, no es sorprendente que esos países sean propensos a la captura por la élite, ya sean los líderes locales o los intermediarios en el desarrollo que operan en los niveles superiores de las redes de clientelismo. Los ciudadanos pueden aceptar, e incluso legitimar, la distribución desigual de los recursos externos.

25. En cambio, los proyectos participativos resultan ser comparativamente eficaces cuando el desarrollo económico está más avanzado y generalizado, y cuando hay antecedentes de movimientos sociales de lucha contra las desigualdades. Esto indica que las características del entorno institucional son muy importantes, y que la participación y la intervención de los ciudadanos no son una panacea para los males que se atribuyen al anterior modo centralizado de gobernanza. En última instancia, es difícil soslayar el dilema de que la participación tiene menos posibilidades de éxito justamente donde más se necesita. En esos casos, hacen falta otras intervenciones para complementar y fomentar la participación y la intervención de los ciudadanos. Entre esas medidas complementarias deberían figurar, en un lugar prominente, los planes de creación de empleo para los pobres. Esos planes deberían no sólo aumentar los ingresos de los pobres, sino también mejorar su poder de negociación, ayudándolos a romper la relación de dependencia que tienen con los potentados locales. Cuando se prioriza la transformación de las desigualdades sociales estructurales, se debe prestar máxima atención a los mecanismos de empoderamiento colectivo y adelanto individual.

26. Otro dilema es la captura de los beneficios de la ayuda, que pasan a ser administrados eficazmente por la élite local. En esos casos, aunque la distribución sea desigual, es posible que los pobres terminen por beneficiarse con las

intervenciones de ayuda. Se sacrifican la equidad y la justicia social en aras del alivio de la pobreza.

27. Para rebatir las limitaciones de la participación es preciso plantearse un compromiso a largo plazo. Es muy probable que la impaciencia por obtener resultados y la preparación inadecuada de los componentes de los programas participativos causen efectos negativos y provoquen desilusión, por ejemplo, un cambio demasiado rápido que afecte negativamente a aquellos que pueden perder poder, o que supere la capacidad de los que ganan poder.

E. Innovaciones

28. A pesar de las limitaciones, hay muchas innovaciones que han logrado hacer intervenir a los ciudadanos y aumentar la eficacia de la participación. Las innovaciones difieren en varios aspectos, parcialmente porque la participación en la gobernanza puede tener lugar en diferentes etapas del ciclo de una política, y también porque no todas las innovaciones abordan todas las etapas de la participación; a saber: revelación de preferencias, formulación de políticas, ejecución de políticas y seguimiento y rendición de cuentas.

29. Toda actividad relacionada con la elaboración de políticas implica elegir entre intereses y preferencias que se compiten entre sí. Es esencial que las preferencias de los ciudadanos comunes, especialmente los que integran los grupos marginados, se reflejen adecuadamente en la formulación de políticas. Esto se puede lograr mediante la participación en la etapa de revelación de preferencias. Una vez se han revelado las preferencias, el proceso de formulación de políticas debe tratar de conciliar las preferencias opuestas. La participación popular en esta etapa puede evitar que un pequeño grupo de intereses creados neutralice las preferencias de la mayoría. La participación de los beneficiarios en la etapa de ejecución también puede contribuir a una ejecución eficaz, al movilizar el entusiasmo y la información local de los beneficiarios.

30. También se ha establecido que, durante las etapas de elaboración y ejecución de políticas, cuanto más intervienen los grupos sociales afectados, más se promueven dos elementos de una gestión exitosa: la identificación y la credibilidad. Por ejemplo, se encontró que el sentimiento de identificación de un país prestatario con su política económica estaba fuertemente correlacionado con el éxito de los programas de ajuste estructural. Las características de las relaciones entre el sector público y el privado y la influencia de los grupos de interés eran un factor importante que contribuía a generar un sentimiento de identificación en el prestatario. En el análisis de Frieden (1991) sobre las reformas económicas en América Latina, se indica que algunos importantes grupos de interés, que habían quedado al margen de las negociaciones, entorpecieron la puesta en práctica de cualquier decisión que se hubiera adoptado⁸. Esto socava la credibilidad de los gobiernos prestatarios.

31. Finalmente, una participación de base amplia en la etapa de seguimiento es esencial para garantizar que los responsables de la formulación y ejecución de políticas rindan cuentas.

⁸ Jeffrey Frieden, *Debt, Development, and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985* (Princeton University Press, 1991).

32. Los gobiernos han puesto en práctica innovaciones en las etapas de consulta y formulación de políticas. En Australia, el Gobierno del estado de Queensland creó, dentro del Departamento del Primer Ministro, una División de Intervención de la Comunidad para introducir iniciativas de gobernanza participativa, especialmente en las políticas y los programas públicos a nivel regional. Otros países han creado estructuras de toma de decisiones inclusivas a nivel central o nacional. En algunos casos, han establecido órganos en los que participan múltiples partes interesadas, como los consejos económicos y sociales nacionales, integrados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los sindicatos, entre otros. En las situaciones posteriores a los conflictos, especialmente en África, están surgiendo nuevos modelos de gobernanza participativa para mitigar los conflictos y fomentar la confianza entre las etnias. Esos modelos de gobernanza participativa alientan la inclusión en la toma de decisiones y la equidad en el desarrollo. En particular, en Rwanda, la estrategia de gobernanza tras el conflicto es digna de mención por su carácter inclusivo y, lo que es igualmente importante, por basarse en un enfoque gradual.

33. En Filipinas, la ciudad de Naga presenta ejemplos innovadores de ejecución de programas o prestación de servicios. Allí se han utilizado enfoques participativos para hacer frente a diversas dimensiones de la pobreza urbana. Hay cuatro iniciativas clave a lo largo de la experiencia institucional de ese municipio en materia de gobernanza participativa. Primero, el programa de asociados en el desarrollo, que protege los derechos de tenencia de los pobres de las zonas urbanas. Segundo, las iniciativas de planificación participativa, que fomentan la capacidad local en relación con los enfoques participativos. Tercero, la iniciativa de reformulación del consejo escolar local, que utiliza enfoques participativos para influir en un organismo nacional a fin de que aborde una importante preocupación local. Cuarto, los planes de desarrollo local de Naga, que están alineados con los objetivos de desarrollo del Milenio y procuran institucionalizar aún más la participación de la población en la gobernanza y la planificación del desarrollo.

34. Un grupo de países que están aplicando metodologías de gobernanza participativa en diversas esferas proporcionan buenos ejemplos de intervención cívica en la rendición pública de cuentas⁹. Por ejemplo, en Sudáfrica hay grupos de ciudadanos que están participando activamente en los procesos de presupuestación y política fiscal. Algunos países también se han inclinado por una “presupuestación popular”, es decir, la participación de los ciudadanos en el proceso de presupuestación¹⁰. Otros países incluyen ahora a las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de rendición pública de cuentas, incluidas las auditorías¹¹. Algunos de los casos exitosos son el “sistema de calificación cívica” de la India (un sistema en que los ciudadanos participan en el seguimiento y la rendición pública de

⁹ Declaración de Brisbane, agosto de 2006, Conferencia internacional para promover la participación de las comunidades, organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Gobierno estatal, 14 a 17 de agosto de 2005.

¹⁰ Véase la publicación de las Naciones Unidas de 2005: *Citizen Participation and Pro-poor Budgeting*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (número de venta 05.II.H 3); y *Participatory Planning and Budgeting at the Sub-national Level* (ST/ESA/PAD/SER.E/94).

¹¹ Véase *Auditing for Social Change*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2007 (ST/ESA/PAD/SER.E/75); Conferencia interregional de diálogo sobre la participación de la sociedad civil en la rendición de cuentas públicas, organizada en Manila en 2006 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Proyecto Internacional de Presupuestos y la Organización Regional del Oriente para la Administración Pública.

cuentas a nivel del gobierno local); el programa experimental de auditoría participativa en la provincia de Abra (Filipinas); y el sistema de auditorías abiertas de Corea.

35. De lo anterior se desprende que la mayor parte de las innovaciones con éxito que han atraído amplia atención se refieren por lo menos a una o más etapas del ciclo de una política pública mediante una combinación de actividades innovadoras de creación de instituciones y fomento de la capacidad.

F. Requisitos para una participación eficaz

36. Como se señaló más arriba, no hay ninguna garantía de que la participación sea siempre eficaz para alcanzar los objetivos de las políticas públicas o el desarrollo. A veces, puede ser incluso contraproducente para la equidad y la justicia social. Es necesario esbozar un panorama general de los requisitos de una participación eficaz, tomando en cuenta tanto los fundamentos conceptuales como empíricos.

37. La participación se considera “eficaz” cuando tiene por resultado una mayor influencia de las personas comunes, especialmente los pobres y los grupos socialmente excluidos. De esta forma, pueden influir sobre los actores gubernamentales, los políticos y los burócratas, así como sobre sus propios destinos. Para que sea “eficaz”, la participación no solamente debe revelar las preferencias del individuo común, sino también permitir que esas preferencias se reflejen en los resultados. Debe haber procesos y foros, ya sean oficiales u oficiosos, que le permitan expresar sus preocupaciones e influir en las decisiones. El ciudadano común debería tener suficiente confianza en sí mismo y capacidad para ponerse en contacto con los burócratas, representantes elegidos y otros agentes públicos y obtener respuestas de ellos. Debería ser capaz de influir de alguna manera mediante el cabildo o las manifestaciones colectivas. Cuando existen esas condiciones, la participación “eficaz” y la gobernanza participativa con empoderamiento se convierten en realidad.

38. Las investigaciones recientes han reconocido una serie de requisitos esenciales para una participación eficaz. Una línea de investigación ha puesto de relieve la importancia de la “gobernanza participativa con empoderamiento”. Sostiene que lo que determina el éxito de la participación no son tanto las características técnicas del diseño institucional, sino más bien la generación de un “poder compensatorio”, diversos mecanismos que reduzcan, o incluso neutralicen, toda ventaja de poder que tengan los actores poderosos de una sociedad dada.

39. Otra línea de investigación ha destacado que una condición previa para la participación eficaz es luchar por la realización de todos los derechos humanos. Sin el pleno goce de los derechos civiles y políticos, como el derecho a la libertad de expresión e información y el acceso en pie de igualdad a la justicia, entre otros, no se puede generar el poder compensatorio necesario. Algunas investigaciones sostienen que es preciso garantizar a los pobres un determinado nivel mínimo de seguridad económica antes de que puedan intervenir en actividades encaminadas a la creación de un poder compensatorio.

40. En este contexto, se ha hecho mucho hincapié en la transparencia y la rendición de cuentas. Si no hay procesos transparentes de toma de decisiones, los

“participantes distantes” no pueden tener la seguridad de que sus opiniones y aspiraciones se tendrán debidamente en cuenta. A falta de procedimientos e instituciones adecuados para que los responsables “directos” de la toma de decisiones rindan cuentas de sus actos y omisiones, los “participantes indirectos” no pueden estar seguros de que se respetarán las decisiones acordadas a través de los procesos participativos.

41. Por tanto, uno de los requisitos para una participación eficaz mediante la cual los ciudadanos comunes puedan influir en los resultados de los procesos de toma de decisiones, es que haya mecanismos y sistemas que creen una ciudadanía empoderada, que haga valer sus derechos humanos fundamentales y pueda actuar como contrapeso de poderosos actores minoritarios. La transparencia es fundamental para que los participantes tengan confianza en que sus preferencias serán debidamente tomadas en consideración y para garantizar que los responsables de tomar las decisiones rindan cuenta.

III. Institucionalizar la participación para lograr la intervención de los ciudadanos

A. Elaboración de políticas, prestación de servicios, presupuestación y rendición pública de cuentas

42. Conceptualmente, la participación y la intervención de los ciudadanos giran en torno a la idea de que la inclusión de los interesados en la toma de decisiones relativas a sus comunidades y otras cuestiones sociales más amplias conlleva importantes beneficios sociales, económicos y políticos. La intervención de los ciudadanos supone un proceso que consiste en determinar quiénes son los interesados, establecer sistemas que permitan a los funcionarios públicos hacer participar a esos interesados, y elaborar una amplia variedad de mecanismos participativos.

43. La participación en la elaboración de políticas tradicionalmente se ha considerado sólo en el contexto de la representación directa a través del proceso electoral. El proceso electoral constituye la manifestación más extendida de intervención de los ciudadanos en la elaboración de políticas, ya que por ese conducto se elige a funcionarios públicos que representen y promuevan políticas coherentes con las prioridades y necesidades percibidas por los ciudadanos. No obstante, la evolución del papel del gobierno y las crecientes expectativas de los ciudadanos están dando paso a un nuevo orden dinámico para satisfacer las necesidades de la ciudadanía. Además del proceso electoral, se necesitan más mecanismos e instituciones nuevos para lograr que la participación de los ciudadanos en la elaboración de políticas no se limite a las elecciones.

44. Con la globalización y la liberalización, junto con la democratización y la revolución de la información, los papeles de los gobiernos y los actores socioeconómicos han cambiado considerablemente. Los gobiernos, que desempeñaban un papel directo en la ejecución, han comenzado a actuar como facilitadores. Al mismo tiempo, los ciudadanos demuestran mucho más interés que antes en los asuntos públicos y en contribuir más activamente al desarrollo socioeconómico de sus países. Además, la globalización, la mercadización, la concentración y la privatización del sector económico reducen el margen de los

gobiernos para formular políticas, lo que a su vez disminuye la capacidad del Estado para gestionar la información, responder a los imprevistos y atender a los pobres de una forma que sea mutuamente beneficiosa, transparente y responsable. En esas nuevas circunstancias, el objetivo del Estado es pasar de ser una institución paternalista a un asociado abierto a la participación.

45. En materia de elaboración de políticas, se necesitan estructuras o procesos consultivos innovadores para institucionalizar la participación y la intervención de los ciudadanos. En Irlanda, a mediados del decenio de 1980 se reformaron los consejos económicos y sociales nacionales citados más arriba. Éstos constituyen un nuevo marco para la toma de decisiones con múltiples interesados a nivel nacional y contribuyen a una formulación de políticas más fundada y participativa¹². En un nuevo proceso, las organizaciones de la sociedad civil realizan su propia movilización social y expresan sus problemas y preocupaciones desde sus respectivas perspectivas. El objetivo de esas actividades sería suscitar el interés de las instituciones gubernamentales para entablar un diálogo normativo y formular políticas en favor de los pobres¹³.

46. En el caso de la administración pública, también se necesitan nuevos instrumentos para consultar a las personas en su calidad de “consumidores” y a los usuarios de servicios en su calidad de “clientes”, y para respetar la función de los ciudadanos como “destinatarios de la rendición de cuentas”. El proyecto de las Naciones Unidas Aldeas del Milenio está estudiando cuál es la mejor forma de ayudar a los más pobres a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio mediante la introducción de reformas simples y un aporte de material básico. Actualmente, algunas aldeas están ensayando la incorporación de estructuras participativas en el diseño, la aplicación y la prestación de servicios¹⁴.

47. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones también han desempeñado un importante papel para fomentar la intervención de los ciudadanos, tanto para intercambiar información como para manifestar su opinión sobre la prestación de servicios. Las iniciativas en materia de tecnologías de la información y de las comunicaciones han demostrado ser instrumentos sumamente útiles para la participación, siempre y cuando se ejecuten en entornos tecnológicos, sociales y jurídicos adecuados. A medida que más sociedades se conectan a la Red, o incluso dan el salto a la conectividad inalámbrica, se expanden las posibilidades de los servicios de gobierno electrónico. Algunos países, entre ellos la República de Corea, el Brasil y México, entre muchos otros, han introducido diversos servicios de tramitación en línea o quioscos de información, que permiten que los ciudadanos, en

¹² Aunque el Consejo Económico y Social Nacional funciona como un órgano alternativo de elaboración de políticas, sus aportaciones se presentan al gobierno pero no son vinculantes. Las decisiones finales en materia de políticas se adoptan en el Parlamento. Una esfera de participación que no se ha analizado tanto es el potencial de las organizaciones de la sociedad civil que participan en las comisiones permanentes del Parlamento, especialmente en actividades de supervisión.

¹³ Un buen ejemplo es la iniciativa del Centro de Estudios Normativos del Asia Meridional para formular y publicar una Carta Social del Asia Meridional.

¹⁴ En el artículo titulado “The Magnificent Seven”, publicado por *The Economist* el 27 de abril de 2006, se señala que en la aldea de Sauri (Kenya), que forma parte del proyecto de aldeas del Milenio, los consejos de ancianos han asumido la responsabilidad de casi toda la innovación a nivel de los servicios.

el momento que les resulte más cómodo, indiquen sus preferencias, reciban o proporcionen información y averigüen en qué etapa se encuentran sus solicitudes.

48. En los procesos de rendición de cuentas relativos a la gestión del desarrollo es crucial la intervención de todas las partes interesadas, entre ellas las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los medios de comunicación y el sector privado. En particular, cada vez se insiste más en la necesidad de aumentar e intensificar la intervención de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, no sólo en la formulación de políticas gubernamentales, sino también en la presupuestación, la gestión del gasto público y la comprobación de cuentas.

49. En los últimos 10 años, las organizaciones de la sociedad civil han aumentado drásticamente su capacidad para comprender, analizar e influir en la presupuestación pública. No obstante, se han dedicado principalmente a examinar la aprobación del presupuesto en los órganos legislativos y su ejecución subsiguiente. La sociedad civil ha intervenido mucho menos en los procesos de comprobación de cuentas y las entidades fiscalizadoras superiores. No obstante, un conjunto pequeño pero creciente de grupos de la sociedad civil de algunos países en desarrollo del mundo entero está promoviendo metodologías innovadoras para participar en las funciones de auditoría pública y en el seguimiento y la evaluación de los resultados de los proyectos y servicios financiados con fondos públicos. Sus iniciativas constituyen oportunidades importantes para que las entidades fiscalizadoras superiores y la sociedad civil establezcan un diálogo que pueda reforzar la función de supervisión necesaria para asegurar la rendición pública de cuentas en la provisión de bienes y servicios públicos.

50. En todos los países existe la necesidad de que las estructuras y los procesos participativos se institucionalicen y mejoren a través de la innovación. En los países menos adelantados, esos procesos pueden ayudar a los gobiernos a lograr la plena participación de los beneficiarios de los programas y servicios públicos a fin de alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. En los países económicamente adelantados, la institucionalización y la innovación pueden ayudar a los gobiernos a satisfacer mejor las crecientes expectativas de sus ciudadanos.

B. Conclusiones

51. Las experiencias mencionadas más arriba indican que la gobernanza participativa puede ser efectiva si está respaldada por un compromiso político y se organiza en forma creativa y eficiente. Además, puede contribuir positivamente a la toma de decisiones inclusivas y al desarrollo socioeconómico equitativo.

52. La gobernanza participativa tiene un valor intrínseco, ya que da voz a los ciudadanos en la adopción de decisiones que repercutan en su calidad de vida. También tiene un valor instrumental, dado que la intervención de los ciudadanos puede traducirse en políticas públicas que se correspondan mejor con la realidad, servicios con más capacidad de respuesta, y transparencia y rendición de cuentas en la asignación y el gasto de los recursos públicos.

53. Los ciudadanos tienen un importante papel que desempeñar para impulsar a los gobiernos a seguir mejorando. En aquellos Estados Miembros que bregan por alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, la gobernanza

participativa puede lograr que los beneficiarios previstos proporcionen información de mejor calidad e intervengan más en los programas y las políticas públicas. Por su parte, en aquellos Estados Miembros con economías más adelantadas, la mejora de la provisión de bienes y servicios públicos puede aumentar la credibilidad del gobierno y contribuir a inspirar la confianza pública. La intervención cívica y la confianza pública son activos intangibles esenciales que forjan el capital social tan necesario para alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

C. Cuestiones clave que quedan por resolver en materia de institucionalización de la participación

54. Antes de entrar en detalles respecto de las recomendaciones normativas, el Comité de Expertos tal vez desee debatir y proponer ideas y consejos sobre las cuestiones que figuran más abajo. Los resultados de esas deliberaciones no solamente se transmitirán a los Estados Miembros, sino que además se tendrán en cuenta en la preparación del próximo informe mundial sobre el sector público (*World Public Sector Report*). La lista solamente contiene algunas preguntas clave y no es exhaustiva.

- ¿Cuáles son los efectos económicos y políticos de los procesos de adopción de decisiones en un sistema de gobierno democrático, incluidos los procesos parlamentarios que tienen incidencia directa en la capacidad de los ciudadanos de intervenir en la adopción de decisiones?
- ¿Cuáles son las estructuras, sistemas e instituciones gubernamentales que promueven la gobernanza participativa y cuáles la limitan?
- ¿Cuáles son los problemas especiales con que se enfrentan las sociedades con economías en transición, en la fase posterior a los desastres y después de los conflictos para asegurar una participación eficaz? ¿Cuál es el papel y el efecto de la rendición de cuentas en esas tres categorías de sociedades?
- Las prácticas e instituciones consultivas, como las asambleas públicas o los consejos económicos y sociales, ¿han contribuido eficazmente a las políticas en favor de los pobres y a una mejor prestación de servicios y rendición pública de cuentas?
- ¿Cuál es el costo de la intervención de los ciudadanos en los procesos tradicionales de gobierno? ¿Es el costo mayor que los beneficios?
- ¿Cuán fuerte es la correlación entre la intervención de los ciudadanos y el adelanto del programa de desarrollo de las Naciones Unidas, en particular los objetivos de desarrollo del Milenio?
- ¿En qué circunstancias no resulta fructífera la intervención de los ciudadanos debido al fracaso de la acción colectiva o la captura por la élite?
- ¿Cuáles son los instrumentos y las técnicas de medición eficaces en materia de gobernanza participativa?
- La intervención de los ciudadanos, ¿debe ser responsabilidad del gobierno o de los propios ciudadanos?

D. Recomendaciones

55. Si bien en la presente nota se presenta un conjunto preliminar de opciones y recomendaciones normativas, éstas se podrán precisar y desarrollar una vez que se respondan las preguntas anteriores.

56. En el caso de los Estados Miembros en general, para que la participación sea eficaz, es preciso que haya acuerdos que la propicien a tres niveles: normativo (es decir, debería haber una ley que permita la participación sostenible)¹⁵, reglamentario (reglas y reglamentos que guíen la participación), y generativo (fomento de la capacidad del gobierno y las organizaciones de la sociedad civil). Además de esas formas de institucionalización, la voluntad política y el liderazgo son otros dos factores que contribuyen a promover la gobernanza participativa¹⁶.

57. En los procesos participativos, los papeles y las responsabilidades del gobierno y los ciudadanos deberían estar claros. Los gobiernos deberían garantizar la existencia de estructuras y procesos para que la participación sea oportuna y adecuada. Para ello, puede necesitarse la voluntad de los funcionarios públicos para hacer participar a los ciudadanos, la imparcialidad en el intercambio de información y la equidad para todos los interesados. Es importante coordinar los procesos participativos para que sean más coherentes y eficientes. Se deben asignar los recursos necesarios y se deberían evaluar periódicamente las diferentes estrategias.

58. El Consejo Económico y Social ya ha reconocido la importante contribución de la gobernanza participativa para lograr los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente. Ahora podría dar un paso más y recomendar que los temas de la gobernanza participativa y la intervención de los ciudadanos se incorporen en la labor de sus comisiones orgánicas subsidiarias.

59. Ahora que la Secretaría ha avanzado mucho en el análisis y la documentación de la gobernanza participativa, debería hacer hincapié en las cuestiones institucionales y metodológicas clave y difundir modelos de toma inclusiva de decisiones y prácticas recomendadas. Tal vez desee resumir los conocimientos que ha reunido hasta ahora, incluido el informe mundial sobre el sector público relativo a este tema, en un documento normativo sucinto que se ponga a disposición de los Estados Miembros. El principal objetivo de ese documento normativo sería ayudar a los países menos adelantados y los países en desarrollo a alcanzar los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio.

¹⁵ Por ejemplo, la República de Corea, México, Filipinas y la India han promulgado leyes que permiten la participación de la sociedad civil en el proceso de auditoría.

¹⁶ Algunos ejemplos de diversas partes del mundo indican que determinados programas y líderes políticos promueven más la gobernanza participativa que otros: el Brasil, Mauricio, Rwanda, el estado de Queensland en Australia, entre otros.