Naciones Unidas E/C.16/2015/4

Consejo Económico y Social

Distr. general
14 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 b) del programa provisional*
Fomento de la confianza en el gobierno para la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible: ¿qué se necesitará para lograrlo?

Refuerzo de la innovación, el establecimiento de prioridades, la adopción de decisiones fundamentadas y la integración de los procesos de formulación de políticas para obtener mayores efectos

Nota de la Secretaría

El presente documento se transmite de conformidad con el programa de trabajo y programa provisional del 14º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública. El documento, preparado por el Sr. Eko Prasojo, miembro del Comité, se basa en el debate celebrado sobre este tema por un grupo de trabajo entre períodos de sesiones del Comité y, en particular, en las contribuciones aportadas por escrito por Meredith Edwards, Francisco Longo Martínez, Alexandre Navarro Garcia y Margaret Saner. Su contenido y las opiniones expresadas en él son responsabilidad del autor y del grupo, y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2015/1.

15-00326 (S) 020215 040215

Se ruega reciclar

Refuerzo de la innovación, el establecimiento de prioridades, la adopción de decisiones fundamentadas y la integración de los procesos de formulación de políticas para obtener mayores efectos

Resumen

En el presente documento se analiza la confianza de los ciudadanos en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. La tarea de fomentar, mantener y aumentar la confianza pública es un gran reto para el sector público de todo el mundo. En vista de que los ciudadanos exigen participar cada vez más en los procesos de adopción de decisiones y establecimiento de prioridades, y de que la agenda pública que hay que gestionar es cada vez más compleja, en el informe se destaca la importancia de que los gobiernos refuercen la innovación y la integración de las políticas en pro de los objetivos de desarrollo sostenible.

Entre otras reformas, el autor sugiere que los gobiernos incluyan los resultados en el conjunto de indicadores del desempeño, incluidas medidas de equidad, protejan el patrimonio público, creen capacidad institucional y de recursos humanos, y cambien las modalidades de gobernanza. Para gestionar la compleja agenda pública actual, la innovación debe ir más allá de las relaciones puramente jerárquicas y replantear las relaciones entre las autoridades públicas y otros interesados.

En el documento se identifican medios de apoyar la integración de los procesos de formulación de políticas, entre ellos, la reorganización institucional, una estrategia “en cascada”, una disciplina fiscal general, la interoperabilidad y la participación de los gobiernos nacionales y locales en la formulación de políticas. Se llega a la conclusión de que el establecimiento de prioridades y la adopción fundamentada de decisiones son elementos esenciales, y que las tecnologías de la información y las comunicaciones y el gobierno electrónico tienen un papel beneficioso. Por último, en el documento se hace referencia a las iniciativas emprendidas en Indonesia para reformar la administración, como la iniciativa de innovación conjunta en el plano local, que se basa en la comunicación directa con los ciudadanos con miras a mejorar la prestación de servicios públicos.

I. Confianza pública y objetivos de desarrollo sostenible

1. Una de las cuestiones más difíciles a la que hoy se enfrenta el sector público es cómo fomentar, mantener y aumentar la confianza pública. La confianza pública tiene sus raíces en las percepciones de los ciudadanos de la legitimidad de la acción gubernamental, por ejemplo en la capacidad de los funcionarios para administrar los recursos con eficacia y, de manera más general, actuar en pro del interés público. Para fomentar la confianza pública se requiere una administración competente que ejecute sus programas de forma fiable y con integridad, y esta confianza se refuerza cuando los ciudadanos consideran que los gobiernos pueden ejercer sus funciones con la experiencia y los recursos de que disponen. Cuando un gobierno satisface las demandas de los ciudadanos de una manera constante durante un largo período de tiempo, también puede percibirse que desempeña sus funciones de forma fiable, lo cual ayuda a inspirar confianza. El compromiso de cumplir las promesas es una expresión más de la integridad, que es crucial para cualquier gobierno que quiera ganarse la confianza de los ciudadanos.

2. El fomento de la confianza pública no es simplemente resultado de unas buenas relaciones públicas, como quizás era antes, sino que es un proceso vinculado con una amplia gama de cuestiones de gobernanza. Varias fuentes observan, por ejemplo, que en el ámbito del sector público cada vez más complejo e incierto, el fomento de la confianza es resultado de una relación continua y multifacética entre el gobierno y otros agentes que contribuyen a la gobernanza[1].

3. En el contexto de los objetivos de desarrollo sostenible es especialmente importante que exista un nivel suficiente de confianza pública, porque la confianza es esencial para implantar las reformas necesarias. A su vez, la confianza se puede mejorar reorientando los marcos normativos e introduciendo reformas administrativas, especialmente en los países en desarrollo, con lo cual aumentan las posibilidades de que los gobiernos adopten medidas para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible. La confianza generalizada en el gobierno, tanto como elemento facilitador como resultado de una política eficaz, es pues fundamental para la percepción de legitimidad y para asegurar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible estratégicos a largo plazo.

4. Algunos países han ido impulsando transformaciones políticas y económicas durante al menos dos décadas, en un esfuerzo por ampliar la gobernanza democrática y promover el desarrollo económico. En muchos casos, la gestión del sector público no ha conseguido mantener el mismo ritmo, pero, como demuestra el Índice de Transformación de Bertelsmann[2], ello puede deberse a una disyunción entre las prácticas de gobernanza a nivel general y a nivel de ejecución. Mientras que un programa de reforma socioeconómica gira en torno a la elaboración de políticas generales en interés de todos, la gestión pública gira en torno a las medidas de ejecución que las administraciones adoptan para atender determinadas expectativas sobre los servicios públicos. Asimismo, aunque un gobierno haya

[1] James E. Grunig, “Constructing public relations theory and practice”, *Communication, Another Kind of Horse Race: Essays honoring Richard F. Carter*, B. Dervin, S.K. Chaffee y L. Foreman-Vernet, eds. (Cresskill, New Jersey, Hampton Press, 2003); G. Shabir Cheema y Vesselin Popovski, eds., *Building Trust in Government: Innovations in Governance Reform in Asia* (Tokyo, United Nations University Press, 2010).

[2] Bertelsmann Stiftung, *BTI 2014: Indonesia country report* (Gütersloh, Alemania, 2014).

introducido con éxito cambios en la administración y gestión públicas, no significa necesariamente que se haya reformado el sector público.

5. A ese respecto, cabe señalar que, puesto que la confianza tiene más dimensiones que solo la satisfacción pública, los gobiernos no deberían confiarse y adoptar solo medidas que indiquen unos altos niveles de satisfacción con la prestación de servicios públicos. En vez de ello, deberían tomar medidas más innovadoras para medir y reafirmar la satisfacción de los ciudadanos, cuando corresponda, con el fin de aumentar la confianza pública[3].

6. En el entorno actual y sumamente complejo, la colaboración entre ministerios, la adopción de enfoques coordinados, el intercambio de conocimientos y la voluntad de priorizar las cuestiones son importantes para la labor que realizan los gobiernos con miras a lograr los objetivos de desarrollo sostenible. Sin embargo, la realidad en muchos países es que los ministerios gubernamentales compiten por los recursos, recelan a menudo de la adopción conjunta de decisiones y no están dispuestos a compartir sus conocimientos técnicos ni a apoyar las metas de otros ministerios. Los políticos, por su parte, están bajo una creciente presión de una ciudadanía vocal y exigente que quiere que sus necesidades se satisfagan "ya", y se sienten frustrados con el aparente ritmo lento de la administración pública. Ello puede llevar a "externalizar" la elaboración de políticas a otras entidades como grupos de estudios, lo cual probablemente debilitará los procesos de elaboración de políticas de la administración pública.

7. Cuando esto sucede, es fundamental establecer una "puesta en servicio" eficaz y/o disponer los arreglos contractuales ya desde el principio. Los servicios públicos que requieren el seguimiento de un proceso son muy vulnerables a la utilización de datos falsos y a un mal uso de los recursos públicos por funcionarios públicos que desean obtener un beneficio personal. Muchos de los servicios contratados no son tan transparentes como si los prestara un servicio público, y las medidas de rendición de cuentas no están al día con el complejo entorno de prestación de servicios que ahora existe en muchos países.

8. Por consiguiente, al público no le queda más que confiar en los medios de comunicación y las instituciones de auditoría para exponer los abusos, por lo que la confianza de los ciudadanos en el gobierno disminuye. Curiosamente, según algunas encuestas, la confianza en los medios de comunicación va en aumento. Potencialmente, la percepción de los medios de comunicación es un tema totalmente distinto, ya que algunas personas confían, por ejemplo, en ciertos blogueros de las redes sociales, mientras que otros siguen valorando el tipo de periodismo de investigación asociado con las principales fuentes de noticias como la televisión y periódicos.

9. La inclusión de los interesados en los esfuerzos que hacen los gobiernos para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible también parece algo esencial e inevitable, sobre todo cuando los gobiernos deben responder a la creciente demanda de involucrar a las personas en los procesos de adopción de decisiones y asignación de prioridades. Según la publicación *Edelman Trust Barometer 2014: Annual Global Study*, la responsabilidad de crear condiciones para el cambio ha recaído típicamente

[3] Geert Bouckaert, B. Guy Peters y Koen Verhoest, *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management* (Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2010).

en los gobiernos, pero a muchas personas les parece que no pueden o no están dispuestos a hacerlo[4]. Como ha dicho Edelman, las personas confían en que las empresas innoven, unifiquen y presten servicios a través de las fronteras de un modo en que los gobiernos no pueden hacerlo. Esa confianza viene con una expectativa y con la responsabilidad de mantenerla. Por lo tanto, los gerentes generales deben ser los más comprometidos a educar al público sobre las condiciones económicas, sociales, políticas y ambientales en que operan sus empresas. En otras palabras, si los gobiernos no logran captar la confianza de los ciudadanos, las empresas pueden llegar a influir cada vez más en las políticas públicas.

10. En la era actual de la información, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) permite que los ciudadanos accedan con mayor facilidad a recursos de todo el mundo e interactúen con otros ciudadanos. En respuesta a ello, los gobiernos de todo el mundo, al percibir esta situación como una realidad inevitable, aplican iniciativas de gobierno electrónico. Aunque no hay duda del papel positivo del gobierno electrónico, la inclusión de los ciudadanos en la formulación de políticas y su participación en un marco de gobernanza transformador son una especie de espada de doble filo. Por un lado, el rápido aumento del uso de la tecnología ayuda a las personas a informarse y participar en los procesos de adopción de decisiones, con lo cual ayudan a los gobiernos a formular políticas integradas en instituciones y jurisdicciones. Por otro lado, la tecnología permite que los ciudadanos analicen cada vez más minuciosamente la labor de los gobiernos, por lo que cuando sean más conscientes de las deficiencias que afectan el progreso hacia los futuros objetivos de desarrollo sostenible, la confianza en los gobiernos podría reducirse aún más.

11. El papel de la innovación, la integración de políticas, el establecimiento de prioridades y la adopción de decisiones fundamentadas en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible se considerarán teniendo presentes estas cuestiones.

II. Refuerzo de la innovación

12. La innovación del sector público será esencial para lograr los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente dada su naturaleza cambiante de un sistema de amplio alcance centrado en el Estado y basado en normas a un sistema que involucra a múltiples actores, tiene un alcance más limitado y se basa en enfoques orientados a los resultados. Si las administraciones públicas mantienen las viejas formas convencionales para ejercer sus funciones en el entorno actual, los gobiernos no cumplirán su cometido con eficacia y los ciudadanos no estarán satisfechos con los servicios públicos prestados. La innovación del sector público debe verse como un medio para convencer a los ciudadanos de que los organismos gubernamentales están haciendo todo lo que pueden por satisfacer el interés público y así aumentar la confianza en el gobierno. En lo que respecta al reto de los objetivos de desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la innovación para mejorar la confianza debería tener una importancia primordial.

[4] Véase www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/about-trust/global-results/.

13. Sin embargo, no todos los cambios son una innovación. La innovación está muy asociada a un avance, una novedad basada en ideas nuevas y en una nueva forma de aplicarlas[5]. Los cambios dentro de organizaciones e instituciones se etiquetan muchas veces como innovaciones, incluso cuando son mejoras incrementales de procesos desarrollados para hacer frente a debilidades y amenazas, o intentos de lograr objetivos similares mediante la adopción de nuevos procedimientos y métodos. Pero lo cierto es que las "nuevas" iniciativas del sector público, como los puntos de prestación de servicios centralizados, las oficinas electrónicas y las unidades de servicios móviles, a menudo no son realmente nuevas sino que se basan en prácticas del sector privado.

Innovación a través de la tecnología de la información y las comunicaciones y el gobierno electrónico

14. La innovación para fomentar la confianza pública no puede depender solo de la novedad. También es necesario que los esfuerzos por lograr que los gobiernos sean más eficaces vayan más allá de un modesto fomento de la capacidad mediante la formación de los empleados, la reducción de complicados procedimientos operativos estándar y la reestructuración de las organizaciones. Para reforzar la innovación se necesita más que eso. La sustitución de procedimientos manuales con un procesamiento basado en las TIC o la reestructuración de las organizaciones para que tengan el tamaño o la forma más conveniente, por ejemplo, son elementos comunes de las estrategias de modernización de los gobiernos. Sin embargo, esas iniciativas no llevan necesariamente a mejorar el cumplimiento de las funciones administrativas, y pueden tender a entrar en la categoría de "operaciones extravagantes". Este caso podría darse, por ejemplo, en algunos países de rápido crecimiento que introducen reformas rápidas.

15. En Indonesia, por ejemplo, se ha establecido una ventanilla única para permisos de negocios e inversiones a través de una nueva agencia que agrega distintas funciones, lo cual ha dado lugar a una ligera mejora del desempeño, aunque se ha mantenido intacto el enfoque compartimentado de la administración pública. Del mismo modo, un proyecto gubernamental de compras electrónicas a nivel nacional ha ayudado a aliviar los procedimientos burocráticos innecesarios y gravosos de los organismos y ha contribuido a que los mecanismos de adquisición sean más transparentes, eficientes y fáciles para los proveedores. Sin embargo, esta innovación no ha logrado reducir el riesgo de corrupción debido, en parte, a que los sistemas electrónicos no pueden evitar las transacciones ilegales ni mantenerlas fuera de los procedimientos administrativos. Además, estos sistemas no suelen reflejar el costo de los bienes y servicios a precios de mercado, por lo que no pueden impedir que un funcionario público haga negocios ilegales con los proveedores participantes y, de esta manera, obtenga ganancias personales con recursos públicos.

[5] John R. Kimberly, "Managerial Innovation", *Handbook of Organizational Design,* P.C. Nystrom y W.H.Starbuck, eds. (New York, Oxford University Press, 1981); Lawrence Green, Jeremy Howells e Ian Miles, "Services and Innovation: dynamics of service innovation in the European Union", en http://europa.eu.int/comm/economy_finance/epc/documents/; Hugo Thenint, "Mini Study 10: innovation in the public sector", *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies* (Inno-Grips, 2010), en http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/proinno/inno-grips-mini-study-10_en.pdf.

16. Un grupo que examinó recientemente las entradas para premios a la innovación en la administración pública mediante el uso de la tecnología encontró que algunos innovadores habían desarrollado métodos para proporcionar servicios que eliminaban el contacto entre los ciudadanos y los funcionarios públicos a cargo de las adquisiciones con el objetivo de reducir las oportunidades de corrupción, lo cual es loable. Sin embargo, esos proyectos no introdujeron necesariamente un mecanismo de participación ciudadana, con excepción de una simple respuesta sobre la satisfacción con el servicio. En esos países, puede ser que afrontar la corrupción de esta forma aumente la confianza a corto plazo, pero después los ciudadanos exigirán una mayor participación en el diseño y la selección de los servicios, y expresarán su frustración si piensan que no se los escucha.

17. Hay ejemplos de uso de la tecnología para recabar información de los ciudadanos sobre la prestación de servicios y sobre la asignación de prioridades y para recoger sugerencias sobre cómo resolver problemas. En un país, esa información fue la base de un expediente que se entregó al jefe de la administración pública y otros altos funcionarios y se puso a disposición de los ciudadanos para que también estuvieran al tanto de lo que se estaba diciendo. Ese mismo país también había establecido centros en los que personas sin conocimientos informáticos podían transmitir sus opiniones a un "ayudante" que las incorporaba en el sistema.

18. Aparte de fomentar la confianza pública para conseguir los objetivos de desarrollo sostenible, es necesario reforzar la innovación para que las políticas tengan mayores efectos, teniendo en cuenta que deben comprenderse bien las causas profundas de los problemas[6]. Para algunos observadores, la innovación consiste en usar nuevos medios para mejorar la eficacia, la eficiencia y la calidad[7]. En las dos últimas décadas, muchos países han experimentado con la innovación y las reformas de diferentes maneras y mediante distintos programas, pero esas iniciativas no han ayudado necesariamente a los gobiernos a solucionar las causas profundas de los problemas de desarrollo o a conseguir los objetivos finales de dichas reformas.

19. Por lo tanto, la administración pública no debe abrumarse con la opción impulsada internamente para "producir innovación per se" dentro de una institución que podría implantar muchos cambios sin resultados positivos. Más bien, las estrategias institucionales deben dirigirse a "fomentar la innovación lo más posible" con el fin de satisfacer el interés público[8]. Esta es una manifestación de la idea básica de la innovación, es decir, de un cambio novedoso o un avance que conduce a una cierta solución racional. En este sentido, es pues indispensable que todas las administraciones adopten los resultados como principales indicadores de la innovación, junto con medidas de la eficiencia y de la producción.

20. Las innovaciones que generan soluciones racionales deben ir acompañadas de un esfuerzo por fomentar la confianza pública en el gobierno. Debido a que los ciudadanos perciben que los gobiernos atienden a sus intereses cuando obtienen los

---

[6] John R. Kimberly y Gerard de Pouvourvillle, *The Migration of Managerial Innovation*: *Diagnosis-Related Groups and Health Care Administration in Western Europe* (San Francisco, Jossey-Bass, 1993; Patrick J. Howie, *The Evolution of Revolutions: How We Create, Shape, and React To Change* (Amherst, Nueva York, Prometheus Books, 2011).

[7] David Albury y Geoff Mulgan, *Innovation in the Public Sector* (London, Improvement and Development Agency (IDeA), 2005).

[8] Ali Farazmand, ed., *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (Westport, Connecticut, Praeger, 2004).

beneficios deseados, es probable que las innovaciones que conducen a soluciones que mejoran los efectos se interpreten como un modo en que los gobiernos pueden demostrar su credibilidad y competencia, y mostrar cuán íntegros son, dos requisitos esenciales para fomentar la confianza pública.

21. De nuevo en referencia al establecimiento de una ventanilla única en Indonesia, el apoyo continuo que recibió esa iniciativa se debió a que el nuevo modo de interacción se percibía como sólido y fiable. Se cree que esta y otras iniciativas similares han contribuido al progreso económico. Además de contribuir a un clima empresarial positivo, ese servicio ha tenido el efecto de promover la inversión empresarial y reducir los niveles de pobreza.

22. Dado que las reformas del sector público no siempre producen resultados rápidos sino que acumulan sus efectos en el curso de períodos más largos, los gobiernos necesitan impulsar una innovación racional de manera consistente y continua. La noción de la continuidad como elemento para fomentar la confianza pública no parece existir en general en las prácticas de innovación de los países en desarrollo. Cuando el gobierno de un país cambia tras las elecciones ordinarias que se celebran cada cuatro o cinco años, pueden cambiar las políticas de innovación de ese país. Sin coherencia para garantizar la continuidad de las prácticas de innovación, los países en desarrollo podrán tener problemas para conseguir los futuros objetivos de desarrollo sostenible.

Mejora de la eficacia y la eficiencia

23. El aumento cuantitativo y cualitativo de las demandas sociales a las que deben responder las políticas y los servicios públicos es una característica de nuestros tiempos. Incluso en Europa, donde las autoridades han respondido en forma dinámica a las diversas necesidades sociales, parece que no se están atendiendo todas las demandas. Al contrario, como han experimentado muchos administradores públicos en las últimas décadas, los servicios públicos que ofrecen pueden estimular la demanda, que se convierte en una demanda inteligente que plantea un reto aún mayor en cuanto a las soluciones ofrecidas.

24. Los efectos persistentes de la crisis económica y financiera han combinado firmemente el aumento de las demandas sociales con el de las restricciones de los presupuestos públicos. Si bien los gobiernos podrían aumentar los impuestos o financiar la acción pública con déficits fiscales, estos medios son cada vez más limitados por consideraciones de economía política, que requieren que los países mantengan unos altos niveles de crecimiento y competitividad en un entorno globalizado. En última instancia, los gobiernos de hoy se ven obligados a producir más resultados, y de mayor calidad, con menos recursos.

25. Los retos específicos de la innovación derivada de la necesidad de conseguir que los servicios públicos sean eficaces y eficientes deben reflejar las características de cada país. Los puntos de partida son muy diferentes, y las diferencias han aumentado en los últimos años. En unos casos se trata de mejorar los servicios ofrecidos por los Estados de bienestar más desarrollados, o simplemente de mantenerlos y asegurar su sostenibilidad. En otros casos se trata de introducir políticas y servicios públicos que puedan proporcionar un nivel aceptable de desarrollo humano en países que afrontan muchos problemas para promover el desarrollo social. Las innovaciones necesarias serían claramente diferentes en cada caso.

26. Sin embargo, hay dos estrategias que parecerían ser útiles en ambas situaciones. Una de ellas es lograr el máximo valor por unidad de recurso invertido. Es cierto que para mantener los servicios sociales básicos, los países desarrollados deben promover la innovación y la eficiencia. Sin embargo, esta estrategia debería verse como del dominio exclusivo de los gobiernos y países ricos. El establecimiento de una estructura institucional capaz de gastar sabiamente es un requisito previo para superar el tan conocido enigma del desarrollo, a saber, que los países que más necesitan la cooperación y la ayuda externa son aquellos en los que es más probable que los recursos invertidos no basten para conseguir sus objetivos. En tales casos, la innovación no consistiría tanto en definir soluciones para satisfacer necesidades sociales concretas como en crear capacidad institucional para analizar costos, invertir adecuadamente, contratar, dirigir, controlar, evaluar, rendir cuentas y reducir al mínimo la corrupción.

27. La segunda estrategia es considerar criterios que reflejen la sostenibilidad de las políticas y los servicios públicos. La innovación en el sector público debe ser sobre todo a mediano y a largo plazo. Si bien un agente privado puede innovar legítimamente pensando sobre todo en la rentabilidad a corto plazo, un gobierno, aparte de las situaciones de emergencia, considera generalmente que la innovación es un requisito para responder a necesidades sociales permanentes. Por lo tanto, no basta con encontrar soluciones instantáneas brillantes. La apuesta por la innovación en los servicios públicos requiere el compromiso de consolidar los cambios y la capacidad de mantener sus efectos a largo plazo para implantar reformas duraderas. A veces, como en muchos países europeos, la innovación sostenible requiere revisar la prestación de servicios y los mecanismos para financiarlos. A diferencia de ello, la demagogia y el populismo son la antítesis de la innovación.

Aumento de la equidad

28. La distribución de bienes públicos por parte del gobierno, como la justicia y la seguridad, o de bienes sociales privilegiados, como la salud y la educación, requiere atender a consideraciones que van más allá de la eficacia y la eficiencia. Los objetivos de garantizar la igualdad de oportunidades para las personas y los grupos sociales, evitar la exclusión y proteger a los más vulnerables forman parte del programa de innovación de las políticas y los servicios públicos.

29. Todos estos objetivos deben apoyarse en un sistema de redistribución de los impuestos justo y eficaz. No hay nada más desigual que la ocultación o el fraude fiscal que permite que los más privilegiados se aprovechen del esfuerzo colectivo quedando exonerados de sus costos. Por lo tanto, la administración tributaria es un sector frecuentemente mencionado para la innovación. Es necesario atribuir prioridad a la reforma de las normas sobre la inclusión de los distintos tipos de ingresos sujetos a impuestos y sobre la capacidad de recaudar impuestos. Un sistema tributario justo y eficaz de alcance universal es, además, una herramienta indispensable de los ciudadanos, ya que vincula la recepción de bienes y servicios públicos con las aportaciones de cada persona al esfuerzo colectivo.

30. La innovación para mejorar la equidad también tiene que ver con el desarrollo de instituciones de gobierno que puedan asegurar el acceso de todos a los servicios públicos en condiciones generales de igualdad, y garantizar que las cuestiones que afectan a los ciudadanos reciban un tratamiento justo. La gestión de los recursos

humanos del sector público que está protegida contra la politización, el nepotismo y las influencias es una base de este tipo de gobierno.

31. En resumen, algunas administraciones profesionales son imparciales y pueden absorber los cambios, lo que demuestra que todos pueden beneficiarse de la innovación, no sólo los que aseguran sus beneficios a través de transacciones de mercado. A efectos de conciliar la innovación y la equidad, también deben examinarse cuidadosamente las políticas sociales, dadas las enormes desigualdades evidentes hoy entre personas, grupos, naciones y territorios.

Políticas y fundamento jurídico que apoyan la innovación

32. Para lograr la fiabilidad, los gobiernos deben primero proporcionar una base jurídica que aliente a todos los organismos, en todos los niveles, a fomentar la innovación. Los decretos gubernamentales pueden ser útiles para establecer normas dejando un margen de flexibilidad suficiente para actuar como se considere necesario. Por ejemplo, en Indonesia, algunas prácticas innovadoras seguidas por gobiernos locales pioneros han sido posteriormente adaptadas por el gobierno nacional, que ha emitido un decreto para que otros gobiernos locales las adopten.

33. Desde 2010, en cumplimiento de un decreto presidencial, el Ministerio de Reforma Administrativa de Indonesia también ha iniciado una gran reforma burocrática nacional con una hoja de ruta y programas acelerados. El segundo paso para lograr la fiabilidad es posicionar la innovación cerca de sus orígenes creativos, únicos y competitivos. Por esta razón, el Ministerio de Reforma Administrativa de Indonesia ha alentado a los organismos gubernamentales y los gobiernos locales a iniciar proyectos de innovación basándose en sus mejores prácticas. Este programa, titulado “Un organismo, una innovación”, ha alentado a los organismos y gobiernos locales a fomentar la innovación en los servicios públicos y ha creado conciencia de la necesidad de que los interesados sean parte de una alianza para la reforma y la innovación.

34. Los casos mencionados para lograr fiabilidad muestran que en Indonesia se ha incluido a los interesados en la aplicación de las políticas de innovación. La colaboración y la competencia entre organismos gubernamentales de diferentes niveles y sectores han alentado a esos organismos a superarse en el ámbito de la innovación. Cuando se establecen redes con diversos interesados se presta más atención a las prácticas de innovación y la innovación se ajusta a las demandas reales de los ciudadanos.

35. El Ministerio de Reforma Administrativa de Indonesia también ha puesto en marcha una serie de reuniones periódicas de los líderes de las instituciones gubernamentales. El objetivo de esas reuniones es promover la adopción de decisiones fundamentadas y alentar un establecimiento de prioridades más estratégico a través del intercambio de información. A nivel local, varios gobiernos locales también han colaborado estrechamente con líderes de comunidades y la sociedad civil. Por ejemplo, el gobierno de la regencia de Tanah Datar utilizó una entidad tradicional indígena de las aldeas, a través de la cual los jefes de los gobiernos locales y líderes indígenas celebran cumbres locales, a fin de obtener

recomendaciones sobre políticas y elegir las cuestiones que han de determinar las prioridades de los programas de desarrollo (Banco Mundial, 2006)[9].

36. Dado que la inclusión es un requisito para fomentar la confianza pública, su existencia y su contribución al impulso de la innovación también son indispensables. Nadie espera resistencia contra la innovación, pero se da cuando los cambios empiezan a tener efectos. Sin inclusión, por ejemplo dando a las partes interesadas oportunidades de participar en reuniones y en la adopción de decisiones, sería difícil ejecutar proyectos de innovación[10]. Además de generar nuevas ideas y soluciones, la inclusión es crítica para comprender y localizar los riesgos al introducir las innovaciones. Un importante factor de riesgo es la resistencia de entidades internas y externas. Otro es la posibilidad de sufrir consecuencias negativas o pérdidas inesperadas cuando se introducen las innovaciones. Sin suficiente inclusión, los gobiernos no pueden gestionar fácilmente esos riesgos. Necesitan los conocimientos de los interesados para adoptar mejores decisiones y establecer prioridades en consecuencia.

Protección del patrimonio público

37. La innovación orientada a aumentar la igualdad y hacer frente a la complejidad de las políticas y los servicios públicos está directamente relacionada con la cuestión de quiénes asumen el reto de defender los espacios públicos que corren el riesgo de ser ocupados por intereses especiales. Hay quienes han hecho un llamamiento a la defensa del patrimonio público con el fin de proteger lo que pertenece a todos, en el entendido de que este concepto abarca incluso la preservación del patrimonio físico, ambiental, histórico y artístico de los países y la asignación y gestión de los recursos públicos, lo que equivale a la definición misma del contenido de las políticas y los servicios públicos. Los ataques contra el patrimonio público no solo consisten en intentos directos de causar daños a cualquier parte de ese patrimonio o de apropiarse de él para uso privado; también incluyen la existencia de mecanismos, ya sean externos o internos, para que ciertos intereses especiales se apropien del espacio público.

38. Desde ese punto de vista, la corrupción constituye, obviamente, un aspecto sobresaliente del problema; pero hay prácticas que a menudo son menos fáciles de identificar, como las transferencias o los subsidios realizados por ciertos grupos económicos o profesionales para ejercer su influencia política o el mantenimiento de esferas de empleo público excedentarias e improductivas, protegidas por los sindicatos o los sistemas corporativos o por las tradiciones de clientelismo político, que también deben considerarse ataques contra el patrimonio público.

39. La innovación implica, en ese sentido, elaborar y perfeccionar arreglos institucionales capaces de defender firmemente el espacio público contra las tentativas de intervención en ellos. Hoy en día este asunto reviste una importancia excepcional. El aumento de la presencia e influencia de la sociedad civil en el espacio público, característico de nuestra época, trae consigo importantes beneficios para el gobierno democrático, pues promueve el debate público, favorece la creación de consenso, fomenta alianzas y formas de colaboración diversas, estimula

[9] Banco Mundial, *Making Services Work for the Poor: Nine Case Studies from Indonesia* (Washington D.C., 2011).

[10] Agus Dwiyanto, *Building public trust trough administrative reform* (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2011).

la transparencia y mejora el control social de los gobiernos y sus organizaciones. Sin embargo, también facilita la organización y la influencia social de los grupos de interés, refuerza el corporativismo y a veces estimula la manifestación de intereses partidarios; de esa manera, se crean esferas en el ámbito de gobierno que son vulnerables a la apropiación.

40. La aplicación de innovaciones para reforzar los arreglos institucionales que protegen y defienden el patrimonio público no debe en modo alguno entenderse como un retroceso hacia sistemas públicos mayormente autoreferenciales. Por el contrario, la ampliación de la información, la transparencia y los espacios deliberativos son, entre otros, los medios de lograr ese objetivo; en resumen, facilitar los procesos de aclaración de los intereses que están en juego constituye la premisa básica para viabilizar la defensa del interés general.

Creación de valores públicos a través de la innovación

41. La creación de valores públicos que los dirigentes deben respetar es esencial, como ya se ha sugerido[11], en estas complejas e inciertas circunstancias, especialmente con distintos niveles de gobierno. En diversas iniciativas de reforma, "servir al interés público" ha sido uno de los valores promulgados por los dirigentes indonesios[11]. Cuando los servicios públicos son insuficientes, los dirigentes en las instancias nacional y local deberían adoptar medidas para prestar a la población servicios públicos de mayor valor, aumentando las oportunidades para satisfacer las necesidades sociales básicas y, al mismo tiempo, posicionar a los ciudadanos como partes interesadas y asociados estratégicos en la gobernanza.

42. La implantación de la educación y los servicios de salud gratuitos son ejemplos de políticas populares en algunos países en desarrollo, pero que tal vez no sean típicas. La simplificación de procedimientos para hacerlos más previsibles, por ejemplo, para obtener documentos de ciudadanía y permisos diversos, ha sido una de las formas más habituales de asegurar el derecho a disfrutar de servicios públicos y de inspirar en los inversionistas la confianza necesaria para que amplíen sus negocios en determinados sectores. Para facilitar esos cambios, los alcaldes de municipios innovadores de Indonesia establecieron procedimientos de servicios integrados y fusionaron organismos cuyas funciones se solapaban para ofrecer modalidades de servicios y trámites múltiples. En un principio, los alcaldes y regentes competentes detentaban la autoridad de aprobación de los permisos, pero gradualmente delegaron esas facultades en los jefes de los organismos después de haberse logrado algunos progresos en la mejora de la capacidad y la desreglamentación de los procedimientos. En el plano nacional, los organismos gubernamentales orientados a la innovación han seguido el ejemplo de los gobiernos locales y han aplicado reformas similares.

---

[11] John Benington y Mark H. Moore, eds., *Public Value: Theory and Practice*, (Basingstoke, Reino Unido, Palgrave Macmillan, 2011); Agus Dwiyanto, 2004, "Administrative Reforms: What Should be Done? How?: the Case of Indonesia"– presentación preparada para el Seminario Internacional "Indonesia: Challenges in the 21st Century Civil Society, Administrative Culture, and Governance Issues", (Yakarta, 28 de septiembre de 2004); Holidin Defny y otros, "Position paper on bureaucracy reform continuation" (en indonesio) (Yakarta, Partnership for Governance Reform and Reform the Reformers, 2014).

Creación de capacidad de innovación

43. Sin una capacidad de organización y recursos de personal suficientes, todos los esfuerzos de reforma serían inútiles. Ello es bien sabido por los dirigentes de los gobiernos de algunos Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), como Tailandia, Filipinas e Indonesia, donde la capacidad del personal gubernamental va muy a la zaga de la de otros países. Por esa razón, se considera que la creación de capacidad es un elemento importante del programa de innovación en materia de políticas. Un método habitual de aumentar la capacidad operacional es la capacitación. Los cursos de capacitación breves y las pasantías se han convertido en programas de formación inicial en los ministerios y organismos gubernamentales a nivel nacional y en los gobiernos locales. La creación de capital humano en los ministerios y organismos gubernamentales puede incluir oportunidades de estudio en el extranjero respaldadas por becas extranjeras y nacionales.

44. El desarrollo de aptitudes es importante, pero también es sumamente necesario cultivar entre los funcionarios públicos una mentalidad de servicio a los ciudadanos. Con tiempo y financiación suficientes es posible capacitar bien a los funcionarios públicos para mejorar sus conocimientos especializados, aptitudes y actitudes. En el caso de Indonesia, hay expectativas entre algunos dirigentes de que la contratación de nuevos empleados ayude a acelerar los procesos de reforma y a promover una agenda en favor de un Estado capaz, orientado a la prestación de servicios, más libre de corrupción y más responsable[12].

45. En Indonesia, algunos organismos gubernamentales han implantado un sistema de selección abierto, competitivo y basado en el mérito para la contratación de altos funcionarios. Varios dirigentes de gobiernos locales lograron llevar a cabo sus planes en parte mediante la contratación de empleados más jóvenes y más competentes, con un historial limpio, para dirigir las recién creadas agencias de prestación de servicios múltiples integrales, y encomendaron a esos empleados la tarea de fortalecer los sistemas de información sobre la gestión. Esas prácticas se basan en la premisa de que, a los efectos de la contratación, un proceso de selección competitivo, abierto y basado en consideraciones de mérito da la posibilidad de romper el círculo vicioso de la corrupción en la administración del personal.

46. No obstante las ventajas que reporta el desarrollo del capital humano, uno de los mayores desafíos que debe enfrentar todo dirigente, especialmente en los países de la ASEAN, consiste en mejorar la capacidad de innovación de los funcionarios públicos, con el fin de prestar mejores servicios a la población. La competencia de los funcionarios de la administración pública es sumamente importante para fomentar la innovación en los servicios públicos, que resulta fundamental, especialmente en los países en desarrollo.

---

[12] Sofian Effendi, *The Pressing Need for Reform: The Provincial Civil Service*, Provincial Governance Strengthening Programme, Policy Issues Paper No. 2 (Washington D.C., Banco Mundial, 2011). Puede consultarse en http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/05/15973662/pressing-need-reform-provincial-civil-service.

Cambio de las pautas de gobernanza en apoyo de la innovación

47. Para fortalecer los enfoques innovadores de la gobernanza que tienen en cuenta la necesidad de políticas intersectoriales y, a la vez, de la integración horizontal y vertical, habrá que centrarse en:

- Pasar de una estructura organizativa jerárquica a una estructura menos jerarquizada y más participativa
- Pasar de un liderazgo autoritario a un liderazgo más inclusivo, que no solo implique el reparto de poder, sino que también incorpore una visión y una unidad de propósito
- Pasar de las estructuras de gobernanza centralizadas que son demasiado burocráticas a una estructura central que tenga una mayor función facilitadora
- Pasar de la prestación de servicios por parte del gobierno a la financiación de esas actividades, en asociación con las organizaciones no gubernamentales
- Pasar de organizaciones de base compartimentalizadas a organizaciones con un mayor sentido de colaboración, incluso con otras jurisdicciones y con entidades no gubernamentales
- Asegurar que haya procesos de aprendizaje sobre lo que funciona y lo que no funciona, como parte del proceso de aplicación de las políticas de desarrollo
- Pasar de la medición de procesos y actividades a la medición de resultados
- Usar las nuevas tecnologías de manera innovadora para facilitar el intercambio de datos e información fuera de las instancias de gobierno y con los ciudadanos.

Gestión de la complejidad

48. La necesidad de innovar en los servicios públicos es una consecuencia directa de la complejidad de la agenda pública actual. Muchos de los problemas que entraña esa complejidad se refieren a lo que se ha dado en llamar “incertidumbre fabricada”, es decir, que no se refieren al esfuerzo de la modernidad por lograr el entendimiento y dominar la naturaleza, sino que han sido generados, muchos de ellos, como subproductos no deseados de ese mismo esfuerzo emancipador[13]. Esto se aplicaría, por ejemplo, a algunas de las inmensas externalidades negativas creadas por la globalización de las corrientes de capital financiero, determinadas amenazas a la seguridad alimentaria, los riesgos inherentes al calentamiento global, la concentración de la población en grandes aglomeraciones urbanas o los efectos de la crisis energética. Los expertos son incapaces de encontrar respuesta a esos problemas porque no se trata tanto de resolver problemas técnicos como de llegar a un nuevo consenso sobre cuestiones básicas, como el significado y los límites de lo que entendemos como progreso.

49. La principal dificultad que supone abordar estas cuestiones se deriva de que en la lectura actual y las lecturas subsiguientes de la realidad los mismos valores a menudo no coinciden. Según esas hipótesis, la innovación implica algo más que la búsqueda de soluciones; exige formular modalidades de acción colectiva basadas en el aprendizaje, que puedan transferirse y traducirse en nuevas formas de hacer. Si

[13] Ulrich Beck, *World risk society* (Cambridge, Polity Press, 1999).

pensamos, por ejemplo, en los esfuerzos por reducir las tasas de abandono escolar prematuro o de fracaso escolar en la enseñanza obligatoria, resulta fácil ver que no se trata solamente de imponer determinados contenidos en los planes de estudios ni de organizar un servicio público de educación de una forma determinada. Hay muchos factores en juego, así como diversos interesados, y las políticas y los intereses afectados son heterogéneos y el repertorio de valores subyacentes es multifacético.

50. Para hacer frente a problemas de ese tipo, es preciso que los gobiernos y las organizaciones actúen de una manera muy distinta a la tradicional. Tienen que explorar esferas de incertidumbre, en las que no es fácil penetrar. La tarea de innovar en las políticas y los servicios públicos exige que, para gestionar adecuadamente la complejidad de la agenda pública actual, haya que abandonar la visión puramente jerárquica del ejercicio del poder público y replantearse el marco de las relaciones entre las autoridades públicas y los demás interesados. De hecho, la innovación en este caso tiene que ver con las formas de hacer, no con el contenido de las políticas y los servicios.

III. Fortalecimiento de la integración de los procesos de formulación de políticas

51. Integrar la formulación de políticas supone reorganizar las instituciones para establecer enfoques más sincronizados, coherentes y consolidados a nivel de todo el gobierno. Aunque se compartan los recursos, según proceda, cada institución ejerce su propia autoridad en el cumplimiento de sus funciones básicas. Dado que el gobierno en general funciona a través de la coordinación jerarquizada, la elaboración de políticas coherentes afecta a diferentes niveles de una institución, a través de organismos constituidos para promover las relaciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. En la presente sección se examinan la formulación de políticas integradas y su pertinencia para la gestión estratégica a la hora de aplicar las políticas, fortalecer la acción colectiva y evitar a largo plazo el resurgimiento de la compartimentación administrativa.

Reorganización institucional

52. En el ámbito del desarrollo sostenible, el objetivo final debería ser ir más allá de la eficiencia administrativa y llegar a formular políticas de manera integrada. Muchos de los problemas vinculados a esa integración tienen su origen en una estructura excesivamente jerárquica y en una complicada división del trabajo dentro de las instituciones de gobierno y entre ellas, lo que provoca que diferentes secciones, departamentos y dependencias trabajen siguiendo exclusivamente políticas orientadas a sus propios sectores. Para el gobierno nacional la integración de la formulación de políticas es más fácil de llevar a la práctica si se fija como parámetro de referencia, que a su vez se trasladaría a los gobiernos subnacionales y locales.

53. En el nivel macroadministrativo, la reorganización institucional debería tener como objetivo redefinir cuál ministerio coordina las funciones en los distintos ministerios y cuál se ocupa de las esferas sectoriales. Mientras más cuidado pongan esos ministerios al tratar las cuestiones intersectoriales, mejor coordinarán sus funciones. Aunque ese tipo de reorganización se ha implementado ampliamente en

distintos países de todo el mundo, su aplicación adolece de una falta de orientación normativa común. Definir la visión y la misión del desarrollo nacional no es suficiente para guiar la formulación de políticas en esa misma dirección si no se incorporan en las estrategias de cada institución gubernamental. Un gobierno que considere la mitigación de la pobreza como su objetivo de política más anhelado debería en consecuencia orientar todas las estrategias y políticas de cada ministerio hacia la consecución de dicho objetivo, y todas las políticas deberían contribuir de manera positiva a aliviar la pobreza.

Estrategia "en cascada" y medición del desempeño

54. La integración de la formulación de políticas a nivel de las actividades de gobierno implica traducir las estrategias en acciones y medir el desempeño. Una institución gubernamental no puede trabajar de manera coherente si sus estructuras organizativas son demasiado jerárquicas y complicadas. Aunque la reestructuración institucional suele encarecer los costos de la rotación del personal y las jubilaciones anticipadas, el gobierno podría tratar de aplicar un enfoque más flexible. Una vez que un ministro haya previsto la dirección en que se moverá el ministerio, la estrategia debe transmitirse desde el nivel administrativo más alto hasta el más bajo. Este método arroja mejores resultados cuando el ministro y los administradores transmiten comunicaciones estratégicas a nivel interno, fomentan en todos los niveles de la administración un debate sobre los objetivos de política deseados y la fase de aplicación y designan un funcionario encargado de la gestión estratégica.

55. Es necesario que toda institución estatal determine y enumere metas y objetivos estratégicos a partir de los cuales se establezcan indicadores clave de resultados para cada nivel de la administración, con una redefinición de las tareas y funciones básicas de cada persona. En el contexto de Indonesia, este tipo de estrategia en cascada ha contribuido a la reforma de la burocracia mediante la implantación de un sistema de puntuación equilibrada y un centro de evaluación. La administración ha seguido llevando adelante esta iniciativa con medidas de reforma de la política de división del trabajo y el análisis del volumen de trabajo. Teniendo en cuenta los problemas y las complejidades que entraña la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible, adoptar indicadores del desempeño y normas que hayan ayudado a las instituciones a fijarse una dirección estratégica más clara constituye un requisito básico para integrar la formulación de las políticas.

Disciplina fiscal global

56. La gestión de la política fiscal y las finanzas públicas resulta útil para garantizar la elaboración de políticas integradas. Se hizo una propuesta para utilizar la gestión del gasto público con objeto de asegurar la vinculación entre los recursos utilizados y la orientación de las políticas y sustituir así el antiguo método de gestión financiera rutinaria y orientada a los procedimientos[14]. La fragmentación de la formulación de políticas a menudo se justifica desde el punto de vista financiero con el planteamiento de que las consignaciones presupuestarias van destinadas a instituciones diferentes y a programas diversos. Los distintos ministerios, organismos gubernamentales e incluso gobiernos locales comparten ese interés en la asignación de los recursos financieros y año tras año compiten por obtener fondos

[14] Allen Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington D.C., Banco Mundial, 1999).

adicionales. En ese contexto, entonces, la eficiencia se entiende simplemente como una reducción de los gastos incurridos con cargo a la suma presupuestada inicialmente. Habida cuenta de esa tendencia competitiva, emplear un método para asignar los recursos que facilite el logro de los objetivos comunes debería ayudar a reducir la compartimentación administrativa.

57. La eficiencia, tanto en las operaciones como en la asignación de recursos, promueve un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, en ciertas direcciones de la política fiscal, a fin de mejorar la relación costo-eficacia y alcanzar los objetivos de desarrollo nacionales. La presupuestación podría realizarse mediante un mecanismo ascendente que incorpore a cada organismo en cada nivel, pero el ministerio de finanzas debería tener la autoridad necesaria no solo para evaluar los programas propuestos y el proyecto de presupuesto, sino también para determinar en qué medida se relacionan con los objetivos de política globales. Con este enfoque de la disciplina fiscal global, las instituciones gubernamentales de algunos países podrían verse obligadas a ajustar sus prácticas de presupuestación y, además, a integrar la elaboración de políticas en la consecución de las prioridades y los objetivos nacionales.

Medios para facilitar la interoperabilidad

58. La consolidación, la coherencia y la sincronización contribuirán a una mayor integración de la formulación de políticas si cada uno de los agentes involucrados en las políticas, a saber, los funcionarios públicos, los funcionarios nombrados para cumplir funciones políticas, los asesores de política y los grupos de presión y de interés, puede interactuar con sus homólogos. El empleo de tecnologías de la información y las comunicaciones en la formulación de políticas mediante las prácticas de gobierno electrónico puede ayudar a lograr ese objetivo.

59. El desarrollo del gobierno electrónico ha llevado las tecnologías de la información y las comunicaciones a las administraciones públicas, especialmente en el ámbito de la comunicación de políticas. No se trata simplemente de automatizar los procedimientos ampliando la gama de actividades en los ámbitos institucional y normativo. La implantación del gobierno electrónico en todo el mundo se encuentra en diferentes etapas de desarrollo y se lleva a cabo de formas muy diversas. Sin embargo, surgen dificultades cuando, especialmente en los países en desarrollo, el gobierno electrónico contribuye a fragmentar la administración y la formulación de políticas debido a una aplicación extemporánea y esporádica de la administración basada en la tecnología de la información y las comunicaciones.

60. La mejor función del gobierno electrónico consiste en crear y fortalecer las relaciones entre el gobierno y las empresas, los ciudadanos, los empleados gubernamentales y otros gobiernos. Ello se logra mediante la interoperabilidad, que permite organizar los datos y diagnósticos de tal manera que los interesados puedan interconectarse y recibir una información más completa para adoptar decisiones. Por consiguiente, los sistemas que se caracterizan por la interoperabilidad pueden reducir los obstáculos a la elaboración de políticas integradas. La interoperabilidad convertiría las complejidades de la formulación de políticas en una red de agentes de la gobernanza y permitiría que los interesados se beneficiaran de las corrientes de información en gran escala y las aspiraciones expresadas por la población. Gracias a los sistemas interoperativos, la administración pública puede cambiar las estrategias de comunicación y los procesos institucionales con el fin de armonizar la

formulación de políticas, la capacidad administrativa y el interés público. Cabría entonces preguntarse en qué medida la interoperabilidad podría tener efectos positivos en la integración de las políticas de desarrollo. Para muchos países con prácticas de gobierno electrónico diversas, esta pregunta no es fácil de responder.

61. Se ha determinado que existe una clara correlación entre las tecnologías de la información y las comunicaciones y la administración pública en lo que respecta a la relación causal y funcional entre ellos y se afirma que esas tecnologías han cambiado la manera en que la administración pública desempeña sus funciones y luego contribuye a su desarrollo ulterior[15]. Con esa perspectiva, Fountain (2001) sugiere que no existe una importante correlación positiva entre la manera de utilizar tecnologías de la información y las comunicaciones y el desarrollo de la administración pública, ya que en el seno de una entidad de la administración pública hay valores y normas que conforman la cultura[16]. Para confirmar la decisión de poner en práctica la interoperabilidad, se adoptó la perspectiva de que las nuevas estructuras que ofrecía la tecnología se debían combinar con las prácticas institucionales existentes; en realidad, los cambios de comportamiento llevan más tiempo que las innovaciones de la tecnología[17]. Es necesario tener en cuenta muchas variables sociales, que podrían afectar a la capacidad de adaptación de la tecnología al tratar de establecer la formulación de políticas integradas, así como la necesidad de tener en cuenta la heterogeneidad de los agentes involucrados en las políticas.

Integración de las políticas gubernamentales nacionales y locales

62. Los gobiernos subnacionales, tanto a nivel provincial como municipal, se han encontrado en una encrucijada a la hora de llevar adelante el desarrollo local siguiendo políticas locales autónomas y políticas nacionales. Como se ha señalado[18], la falta de coherencia de las políticas en los planos nacional y local, así como el escaso desarrollo de redes entre los agentes de innovación, obstaculizan el desarrollo económico[18]. Los cambios de amplio alcance en esferas de política constituirían entonces verdaderas iniciativas de reforma. No obstante, ello también podría ser un indicio del carácter esporádico de las reformas, puesto que sus iniciativas estarían fragmentadas en los distintos sectores y niveles de gobierno.

63. La integración de las políticas entre el gobierno central y los gobiernos locales resalta la necesidad de que exista una cultura de aprendizaje para poder conseguir soluciones innovadoras, y esto se refleja en la vigilancia de la aplicación. Otros elementos clave incluyen el control descentralizado y una mayor autonomía en el plano local, la participación de los interesados, incentivos para alentar a las dependencias encargadas de la ejecución a cumplir lo establecido y a compartir información acerca de los problemas con que se han tropezado, y la rendición de cuentas que obligue a las dependencias locales a rendir cuentas de sus actos en un proceso de examen entre pares y no mediante un gran control centralizado intenso.

---

[15] Philippe Van Parijs, *Evolutionary Explanation in the Social Sciences: An Emerging Paradigm* (Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1981).

[16] Jane E. Fountain, *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2001).

[17] Gerardine DeSanctis y Marshall Scott Pole, “Capturing the complexity in advanced technology use: adaptive structuration theory”, *Organization Science*, vol. 5, núm. 2, págs. 121 a 147.

[18] Véase la nota 2.

64. Hay que tener presentes los obstáculos que se plantean en ese proceso, teniendo en cuenta las experiencias anteriores con el empleo de enfoques intersectoriales e integrados. Los impedimentos surgen cuando el proceso es demasiado vertical y la estructura de rendición de cuentas es poco clara, así como en los casos en que los recursos no se asocian a las funciones respectivas, lo que puede entrañar compartir el poder.

Adopción de decisiones debidamente fundamentadas y formulación de políticas con base empírica

65. Para formular políticas de manera integrada hay que combinar los procesos de formulación de políticas con base empírica y la participación de los interesados. Por esta razón, el intercambio de información entre los distintos sectores es indispensable. La adopción de decisiones debidamente fundamentadas, con ese tipo de apoyo, puede fomentar la confianza si los objetivos de desarrollo se ajustan a la realidad y todas las partes entienden claramente quién rinde cuentas en cada nivel de adopción de medidas. Debido a la complejidad de los problemas de desarrollo y su interrelación, si la adopción de decisiones no está debidamente fundamentada la solución de un problema bien podría crear otros. Tal vez sea necesario probar las posibles soluciones y emplear un enfoque iterativo para determinar los efectos no deseados y saber qué funciona y qué no funciona. En lo que respecta a la evaluación de los posibles enfoques, realizar evaluaciones con plazos determinados puede resultar menos informativo que el aprendizaje entre pares y el aprendizaje continuo a medida que avanza el proceso de aplicación[19].

66. Algunas administraciones se han decantado por procesos de formulación de políticas con base empírica, mientras que otras no reconocen el proceso desde el punto de vista institucional. Muchos países, por ejemplo, cuentan en sus administraciones públicas con economistas, abogados y científicos, pero no tienen un marco administrativo para los analistas de políticas ni asignan a estos una función profesional. En los casos en que esa función sí existe, su cometido consiste en estudiar y definir los problemas, generar posibles soluciones y presentar posibles opciones al ministro, a quien corresponde adoptar la decisión final. Por lo general, los expertos en políticas consultan a los economistas, abogados y científicos y tienen en cuenta factores como el costo, el valor y la viabilidad de la aplicación, sus efectos en los grupos vulnerables y las formas de hacer cumplir la política.

67. La mayoría de las administraciones públicas valoran la imparcialidad y la neutralidad de ese proceso. Sin embargo, muchos encargados de formular políticas serán conscientes de las exigencias políticas y por esa razón el reto a menudo radica en determinar en qué medida pueden presentar una serie de opciones, incluidas aquellas que tal vez no sean políticamente atractivas. El proceso de adopción de decisiones o de formulación de políticas se ha vuelto aún más complejo a medida que se han ido produciendo cambios en el contexto, como los relativos a la libertad de información, la amplia utilización de las redes sociales, una ciudadanía más visible y más exigente, y problemas que trascienden las fronteras internacionales. Al mismo tiempo, han aumentado las políticas gubernamentales aplicadas por terceros en el sector privado o el sector voluntario, nuevos agentes que, naturalmente, tratan de influir en las decisiones del gobierno, aunque no tengan que rendir cuentas por ellas en igual medida.

[19] Grainne de Burca, Robert O. Keoahne y Charles Sabel, “Global Experimentalist Governance”, *British Journal of Political Science*, vol. 44, núm. 3 (2014), págs. 477 a 486.

68. La cuestión del apoyo y la legitimidad de las decisiones de política pública se ha debatido a lo largo de los últimos 15 años, sobre todo en lo que respecta a promover procesos de formulación de políticas que den cabida a un número cada vez mayor de interesados y reconozcan la necesidad de entablar un diálogo con los ciudadanos que se verán afectados por las decisiones adoptadas.

69. Es probable que los encargados de formular políticas que se esfuerzan por garantizar que los ciudadanos participen plenamente, que se les consulte sobre las opciones y que entiendan los posibles efectos de las políticas tengan que enfrentar el desafío que supone establecer objetivos locales armonizados con los objetivos mundiales. Muchos de los países en los que hay procesos de formulación de políticas establecidos y que tienen los conocimientos necesarios para analizar los problemas y proponer soluciones viables están reduciendo el tamaño de la administración pública y sus actividades de capacitación y desarrollo. Se corre un cierto riesgo de que quienes griten más fuerte y durante más tiempo obtendrán lo que quieren, mientras que las personas vulnerables serán ignoradas y su situación empeorará. Para lograr una auténtica participación ciudadana se debe asegurar, por tanto, que se escuche la voz de los ciudadanos, lo que probablemente implique utilizar diversos enfoques y alentar a la "mayoría silenciosa" a expresar sus opiniones.

70. La reorganización institucional y la interoperabilidad ayudan a los gobiernos a demostrar su competencia, mientras que la aplicación de una estrategia "en cascada", una mejor gestión del desempeño y una disciplina fiscal global los ayudan a alcanzar los objetivos de desarrollo de manera coherente. La aplicación de políticas que den como resultado el cumplimiento de los objetivos es una manifestación de integridad y contribuye a crear una mayor sensación de confianza en el gobierno.

71. La mejor forma de lograr la fiabilidad de las políticas —otra piedra angular del fomento de la confianza pública— es mediante la aplicación iterativa a largo plazo. En los países que están comprometidos con el desarrollo sostenible suele elaborarse un plan de desarrollo a largo plazo, que puede resultar útil. No obstante, el gobierno también debe reducir, mediante un proceso de conciliación y consolidación legislativas, el número de leyes y reglamentos que se contradicen y solapan.

72. Cuando los organismos gubernamentales aplican normas y reglamentos periódica y sistemáticamente, la confianza pública aumenta aunque se produzcan cambios en la administración. Durante los últimos 10 años, Indonesia ha estado enfrascada en un proceso de conciliación de los sistemas jurídicos. No obstante, la superposición de un buen número de políticas vigentes pone de manifiesto la necesidad de disponer de un marco jurídico general, del que se deriven leyes y reglamentos subordinados, y resalta las grandes dificultades que entraña simplificar y armonizar las leyes y los reglamentos, incluso por mandato legislativo.

73. En la actualidad, para fomentar la confianza pública, el gobierno no puede ignorar las demandas de participación de otros agentes en la elaboración de políticas. El gobierno tiene que contactar a los interesados, interactuar con ellos, encontrar los mejores conocimientos disponibles y actuar sobre la base de los valores compartidos. Cabe considerar, por ejemplo, el caso de una iniciativa política dirigida a reducir la pobreza mediante el desembolso directo de "fondos frescos" a la población. Aunque la iniciativa tenga un efecto estadístico temporal en los ingresos, tal vez la "economía real" no necesariamente logre recuperarse. Lo que es

más importante, puede suceder que la aplicación de la política esté mal coordinada entre los organismos gubernamentales y que no se haya implicado en la iniciativa a quienes saben lo que realmente necesitan.

IV. Función de los dirigentes gubernamentales en la innovación conjunta con los ciudadanos

74. Las expectativas que tiene la población acerca de la calidad de la vida en Indonesia van en aumento, como lo demuestran la prevalencia de organizaciones de la sociedad civil que llevan adelante programas de desarrollo social y las elevadas tasas de participación en las elecciones. Al mismo tiempo, las personas siguen teniendo una actitud escéptica hacia los políticos y es posible que la situación haya empeorado dado que la política de recuperación económica ha contribuido a un alto rendimiento en el plano macroeconómico, pero ello no ha redundado en un fortalecimiento de la economía real, por ejemplo, en los sectores agrícola y manufacturero.

75. La desconfianza es una amenaza que deben enfrentar todos los dirigentes reformistas, pues corren el riesgo de que las políticas reformistas que apliquen sean consideradas inútiles y, por consiguiente, no cuenten con el apoyo de la sociedad. En Indonesia, los dirigentes han utilizado en el plano local una estrategia popular de “creación conjunta” o “innovación conjunta” en el ámbito de los servicios públicos, que tiene por objeto facilitar un torrente de ideas de reforma surgidas en el aprendizaje directo junto a los ciudadanos en el nivel de base. Este método también se emplea comúnmente para ganar mayor legitimidad y apoyo, disminuyendo la distancia entre el gobierno local y la población.

76. Junto con la movilización de los ciudadanos y la sociedad civil para cambiar las relaciones entre gobierno y sociedad, el gobierno creado de manera conjunta se convierte en la marca del líder que desea prestar atención a la población para ganarse su confianza. Esto es particularmente importante para los dirigentes que enfrentan un sentir popular con respecto al patrimonio y la cultura basado en prejuicios étnicos o religiosos. Para los dirigentes que reconozcan las virtudes del diseño conjunto de políticas, demostrar una actitud apropiada al gobernar resulta más convincente que dictar un procedimiento formal. Se considera que ese cambio de valores, que incluye un cambio de paradigma, es una condición previa sumamente importante, así como el método principal, para ganarse la confianza pública y llevar adelante la reforma de la administración pública y la innovación en los servicios públicos de forma eficaz y fundamental.

77. Dado que el contacto con los ciudadanos y el método de gobierno conjunto con los agentes de base no siempre resultará eficaz para mantener la confianza pública, se necesitan programas específicos, generados a partir de ideas sencillas, para hacer frente a viejos problemas, como simplificar los procedimientos de administración de los permisos de residencia, ofrecer servicios gratuitos de educación y salud y facilitar la actividad empresarial mediante centros de servicios múltiples integrados. Los programas de innovación deberían abarcar una amplia gama de servicios y tener un amplio alcance en términos de asignación presupuestaria, número de beneficiarios y resultados previstos. En ese sentido, tales innovaciones estarían vinculadas a las necesidades cotidianas de la población y, al mismo tiempo, mejorarían la calidad de los servicios de primera línea y darían de inmediato a los interesados pruebas concretas del valor de las reformas del sector público.