Naciones Unidas E/C.16/2013/2*

Consejo Económico y Social

Distr. general
28 de enero de 2013
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
12º período de sesiones
Nueva York, 15 a 19 de abril de 2013
Tema 3 a) del programa provisional**
El papel de la gobernanza pública sensible y responsable en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la agenda para el desarrollo después de 2015

La gobernanza pública al servicio de la agenda para el desarrollo después de 2015

Nota de la Secretaría

El presente documento se transmite de conformidad con el proyecto de programa de trabajo y programa del 12º período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública (véase E/C.16/2013/1). La preparación del documento fue coordinada por la Sra. Margaret Saner, que también preparó la sección II, "Guía para adaptar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local: experiencia y modelos extraídos de los éxitos y los fracasos cosechados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otras naciones avanzadas". La Sra. Hyam Nashash preparó la sección III, "Guía para adaptar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local: experiencia y modelos extraídos de algunos países en desarrollo", y la Sra. Rowena G. Bethel preparó la sección IV, "El gobierno electrónico como medio para lograr el gobierno transformacional". El contenido y las opiniones que se presentan en el documento pertenecen a sus autoras y no entrañan la expresión de ninguna opinión por parte de las Naciones Unidas.

* Publicado nuevamente por razones técnicas el 11 de abril de 2013.
** E/C.16/2013/1.

13-21946* (S) 110413 110413

Se ruega reciclar

La gobernanza pública al servicio de la agenda para el desarrollo después de 2015

I. Introducción

1. El presente documento examina los desafíos que se plantean a las administraciones públicas en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo después de 2015 y estudia, desde tres perspectivas distintas, la forma en que el hincapié en la gobernanza se ha interpretado a nivel local a lo largo de los últimos años. Al considerar la función que ha desempeñado la gobernanza a la hora de alcanzar los objetivos locales de servicio público, se subrayan los logros y las esferas en que hacen falta mejoras si se pretende responder con éxito los desafíos futuros, y se reconoce que, aunque es cierto que pueden ir surgiendo algunos temas generales, es esencial que la senda que vaya a seguirse en el futuro se adapte a las circunstancias locales.

II. Guía para adaptar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local: experiencia y modelos extraídos de los éxitos y los fracasos cosechados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y otras naciones avanzadas

2. En las economías avanzadas, muchos piensan que los Objetivos de Desarrollo del Milenio se aplican a otros, no a ellos, y que el concepto de gobernanza ha sido un vehículo para gestionar los fondos que aportan los donantes en este contexto. Sin embargo, si se insiste, los países desarrollados tal vez reconozcan que incluso en las economías avanzadas existen bolsas de pobreza, problemas de salud, sectores desfavorecidos y dificultades en las relaciones entre pueblos de creencias y orígenes étnicos diferentes. En la presente sección, en la que se aborda la forma en que los países desarrollados, en particular el Reino Unido, han enfocado la manera de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se examinan, más en general, los enfoques adoptados para aplicar la política de gobernanza, más que para aplicar específicamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Ello obedece a la intención de determinar cuáles son algunas de las dificultades que se plantean al aplicar las políticas gubernamentales y presentar informes al respecto y de señalar las esferas en que caben mejoras. Por ejemplo, una presentación preparada por el Sr. Jonathan Battye, de la Unidad de Acción del Primer Ministro del Reino Unido, muestra que los esfuerzos por mejorar la prestación de servicios que se examinan más adelante han favorecido una mejor comprensión de las relaciones entre los núcleos de personas desfavorecidas en un entorno nacional que, por lo demás, es positivo[1].

[1] La presentación puede consultarse en la dirección www.oecd.org/gov/budgeting/44291124.pdf.

La gobernanza como elemento propiciador más que como resultado

3. Un análisis de los niveles de confianza en los países muestra que existe una importante correlación entre los niveles altos de gobernanza y la confianza, y que esta es, en general, una característica de las economías más establecidas[2]. En la actualidad se está debatiendo si existe una relación de causa-efecto entre la gobernanza y la productividad económica[3]. Es posible que los países puedan permitirse instituir procesos de gobernanza más sólidos una vez que han tenido éxito, en lugar de al contrario. Sin embargo, dado que la hemorragia financiera de los países que deberían ser ricos y fiables puede vincularse a la existencia de corrupción, también parece probable que, sin mejoras en materia de gobernanza, la situación no vaya a cambiar. Si los fondos vitales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio se desvían a intereses personales, está claro que no estarán disponibles para hacer frente a los problemas sociales y económicos apremiantes.

4. Ello no quiere decir que las economías establecidas sean inmunes a la pérdida de fondos como consecuencia de la corrupción, sino simplemente que la incidencia y la escala de la corrupción parece ser menor en esos países. Existen ejemplos de otros abusos de poder pero, por fortuna, con el tiempo suelen quedar expuestos, gracias a factores como la legislación sobre la libertad de información, la denuncia de irregularidades y la libertad de prensa, todos ellos elementos presentes en un marco de gobernanza efectivo. Aun así, persisten los problemas relacionados con la aplicación de las políticas gubernamentales, especialmente entre las personas y las comunidades a las que es difícil llegar; por ejemplo, este es el caso de las políticas para la reducción de la pobreza infantil en el Reino Unido.

5. Por tanto, está claro que las reformas que las economías avanzadas han llevado a cabo han sido posibles gracias a un contexto de mecanismos y marcos de gobernanza que, si bien siempre pueden mejorarse, resultan efectivos. Una gobernanza efectiva apoya los valores de la democracia y el que se permita a los votantes informados tomar opciones y decisiones libremente, con base en información y sin miedo a sufrir represalias. Así pues, es necesario seguir insistiendo en la implantación de marcos de gobernanza efectivos y, al mismo tiempo, ser conscientes de que un enfoque simplista sobre cómo abordar las deficiencias de la gobernanza puede ser engañoso. Las mejoras superficiales que simplemente aportan una apariencia de buena gobernanza no servirán para crear las condiciones que conduzcan a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Panorama general de los esfuerzos por mejorar la aplicación

6. En el decenio de 1990, la preocupación en el Reino Unido por la eficacia con que se estaban utilizando los fondos públicos y se estaban aplicando las políticas gubernamentales condujo al auge de lo que se ha dado en llamar “nueva gestión

---

[2] Véase https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=toke-aidt---presentation.pdf&site=21.

[3] Mushtaq Husain Khan, “Beyond good governance: an agenda for developmental governance”, en *Is Good Governance Good for Development?*, Anis Chowdhury y Jomo Kwame Sundaram (eds.), United Nations Series on Development (Londres, Bloomsbury Academic, 2012).

pública”. Las recomendaciones sobre la mejora de la eficiencia en el gobierno introdujeron tanto cambios estructurales en la maquinaria de gobierno como cambios fundamentales en la función pública, que abandonó la actitud de paternalismo en pro de una de prestación de servicios. Desde entonces, han surgido varias vías para la aplicación de las políticas gubernamentales. Estas vías en ocasiones se han entrecruzado, en ocasiones han discurrido paralelas y a veces han ido tranquilamente juntas.

7. Una de las vías ha estado sujeta al escrutinio cada vez más riguroso del gasto público: la presupuestación de base cero, seguida de la presupuestación basada en prioridades, aumentó el nivel de rendición de cuentas y de escrutinio público. La tendencia ha sido a mantener una presión a la baja en el gasto y a dar a los administradores la responsabilidad de los presupuestos que se les asignan, y después pedirles cuentas de sus decisiones en términos de cómo utilizan los fondos públicos. Esto era antes de las actuales medidas de austeridad, que han reducido más los fondos disponibles y han llevado a los contribuyentes a preguntar por el nivel de ayuda exterior. Si los niveles de financiación se mantienen, se corre el riesgo de que se pongan aún más condiciones a la ayuda, constriñendo con ello aún más las estrategias de los países receptores.

8. Paralelamente a esta vía, otra tendencia ha sido apartarse de un sector público de gran tamaño para pasar a un sector público que externalice la prestación de sus servicios[4] al sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas sociales. Esta tendencia ha abierto posibilidades a una forma de participación ciudadana que con frecuencia se pasa por alto al destacar la prestación de servicios a los ciudadanos: la participación de los propios ciudadanos en la toma de decisiones sobre políticas, en particular a nivel local. La publicación de datos de los gobiernos nacionales y locales ha pasado a ser la norma y la consulta a los ciudadanos es un requisito legal en la Unión Europea.

9. Un aspecto esencial de esas iniciativas ha sido la medición del éxito. A medida que el hincapié en la prestación de servicios satisfactorios para los ciudadanos ha ido ganando terreno, también ha ido aumentando la necesidad de fijar parámetros de referencia para medir los logros. Además de ofrecer a los ciudadanos una indicación de lo bien que se está prestando un servicio, la información sobre el logro o no logro de las metas se consideraba un instrumento de gestión para controlar y evaluar la eficiencia del gobierno. Con el tiempo, este enfoque conduciría a algunos resultados perversos, por ejemplo, el logro de las metas a corto plazo se volvió más importante que el de los objetivos a largo plazo. Los resultados beneficiosos para los ciudadanos se sacrificaban para conseguir metas de gestión internas.

10. Posteriormente, aunque no se prescindió por completo de las metas, empezó a darse más importancia a la prestación de servicios en beneficio del ciudadano. Las metodologías empresariales, como la gestión de proyectos y programas, se adaptaron para su empleo en el servicio público y, en el Reino Unido, se creó la Unidad de Acción del Primer Ministro en 2001, a fin de que se concentrara en cuatro esferas clave de las políticas gubernamentales. Posteriormente, las competencias de la Unidad se ampliaron a fin de incluir la gestión del desempeño y 30 acuerdos de servicios públicos para unir el desempeño financiero y la aplicación de las políticas. Si bien los distintos ministerios siguieron siendo responsables de la

[4] John Alford y Janine O’Flynn, “Finding a better way to deliver” (septiembre de 2012). Puede consultarse en la dirección www.publicservice.co.uk/feature_story.asp?id=20635.

prestación de los servicios, la Unidad de Acción prestaba apoyo y realizaba labores de escrutinio. Se esperaba que los planes para la prestación de servicios serían exhaustivos y realistas y que, en los casos necesarios, estarían interrelacionados. Otras economías establecidas también estudiaban formas de asegurar que las políticas gubernamentales se aplicaran e introducían sus propios sistemas de gestión del desempeño; algunos países crearon unidades de acción en el centro de sus administraciones públicas[5].

11. El enfoque basado en la gestión del desempeño evolucionó desde diversos intentos anteriores de reducir o hacer más eficiente el gasto público y de aplicar las políticas sin resultados perversos. Al mismo tiempo, el mundo estaba a todas luces más interconectado y los problemas requerían soluciones de políticas cada vez más complejas. Ya fuera a nivel local (donde existía la preocupación de vincular los servicios de salud, los servicios educativos y los sociales en beneficio de un niño con problemas) o a nivel nacional (donde construir una relación positiva entre los jóvenes que abandonan las aulas era una preocupación, como lo eran también el éxito empresarial y la productividad nacional), la dificultad que suponía gestionar el desempeño público de esta manera exponía la necesidad de enfoques mucho más creativos y colaborativos para la elaboración de políticas. El hecho de que los ciudadanos intercambien cada vez más información y tengan mayores expectativas en términos de participación supone que las políticas de los gobiernos centrales deben interpretarse y aplicarse de una manera que resulte significativa y beneficiosa para la población a nivel local.

Experiencia adquirida

12. En la actualidad se exige más a los funcionarios públicos y, en particular, a los dirigentes, que, con frecuencia, dependen del personal de otros para lograr los objetivos del plan de aplicación del que son responsables. Los dirigentes están ahora en condiciones de gestionar a todos los niveles y sin autoridad jerárquica. Deben centrarse sin cesar en la aplicación, haciendo al mismo tiempo un uso efectivo de una amplia gama de recursos especializados, consultar a los interesados y gestionar las expectativas, al tiempo que colaboran entre los distintos ministerios. Durante todo ese proceso, se les presiona a lograr resultados para los ciudadanos. Se trata de una función muy diferente a la de un administrador y requiere competencias, actitudes y expectativas de carrera diferentes.

13. En este sentido, podría resultar útil comprender los puntos fuertes y las deficiencias, y quizá entender los casos en que no se ha sido capaz de responder a un nuevo entorno, y aprovechar esos conocimientos a la hora de considerar el futuro, especialmente dado que muchos países en desarrollo vuelven los ojos a las economías avanzadas para aprender de su experiencia. Las ideas de las democracias más establecidas y de las organizaciones internacionales, como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, también conforman las expectativas sobre la financiación y el apoyo de los donantes o los programas de reforma. Desafortunadamente, en algunos

[5] Banco Mundial, “GET note: Center of government delivery units”, *Recently Asked Questions Series* (noviembre de 2010). Puede consultarse en la dirección http://siteresources.worldbank.org/EXTGOVANTICORR/Resources/3035863-1285601351606/NovemberGetNote.pdf.

casos, se han defendido y aplicado enfoques sin realizar las evaluaciones necesarias de las condiciones locales.

14. En el caso de las economías establecidas, en los últimos años se ha aprendido mucho sobre la mejora del desempeño de los servicios públicos, y sería un desperdicio perder toda esa experiencia. La actual recesión y los desafíos a los que se enfrenta la zona del euro, por ejemplo, ponen de manifiesto lo interconectadas que están las economías. A medida que la población crece, el entorno se vuelve más incierto, y perviven problemas como el hambre y la pobreza, lo cual hace el mundo mucho más complejo. Estas cuestiones exigen ideas y enfoques innovadores[6], colaboración y evaluación de los riesgos, mayores expectativas de flexibilidad por parte de las administraciones públicas y el reconocimiento de las diferencias individuales[7].

Con la vista puesta en el futuro

15. Ahora que se reduce el gasto público, deben reconsiderarse las libertades prioritarias que iban asociadas a la delegación a las esferas de prestación de servicios. El Reino Unido está reformando su función pública[8], y lo mismo está haciendo Nueva Zelandia[9]. Algunos de los objetivos de esos dos Gobiernos parecen ser similares (por ejemplo, ambos tienen previsto utilizar mucho más la tecnología de la información y las comunicaciones y alentar los recursos centrales compartidos), pero el lenguaje que emplean, al menos en los documentos públicos, da una sensación diferente. Es demasiado pronto para hablar sobre la repercusión que las medidas de austeridad tendrán en el Reino Unido, pero ya no se habla de forma generalizada de prestación de servicios. Ello puede obedecer simplemente a un cambio en el panorama político; si ese es el caso, este hecho subraya la necesidad de que el programa para después de 2015 sea duradero y se base en principios que puedan abrazar de verdad los partidarios de distintas opiniones políticas.

16. El cambio mencionado anteriormente también destaca que la aplicación efectiva exige conocimientos especializados, un enfoque a largo plazo y un apoyo sostenido, no la perspectiva del entorno político, que suele mirar el corto plazo. Algo que preocupa del actual clima de culpa y la reducción de personal en los sectores públicos de algunos países es la facilidad con que se puede perder la capacidad, de manera que el futuro de un país depende en mucha mayor medida de la capacidad de otros sectores para trabajar en beneficio del ciudadano. La gobernanza efectiva comprende ciertamente marcos jurídicos y directrices aplicables, pero también exige compromiso personal y voluntad de resolver los problemas en beneficio de los demás a nivel local, nacional e internacional.

---

[6] Jocelyne Bourgon, *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Kingston, Canadá, Queen's University School of Public Policy, 2011).

[7] Claudio Morales Oyarce y Faith Boardman (eds.), *Public Service Reform in the UK: Revolutionary or Evolutionary* (Public Management and Policy Association, Londres, 2012). Puede consultarse en la dirección http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/resources/public-service-reform.pdf.

[8] Véase el plan de reforma de la función pública (puede consultarse en la dirección www.civilservice.gov.uk/reform) y el documento que lo acompaña, que contiene datos y estudios de casos (puede consultarse en la dirección http://resources.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2012/03/The-Context-for-Civil-Service-Reform-v2.pdf).

[9] Véase www.beehive.govt.nz/release/legislative-milestone-public-service-reform.

III. Guía para adaptar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local: experiencia y modelos extraídos de algunos países en desarrollo

Evolución y desafíos

17. En 2001, en su informe sobre la guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio (A/56/326), el Secretario General observó que el éxito de la empresa requería solidaridad. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron redactados antes de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) en 2002, dos años después de que la Asamblea General aprobara la Declaración del Milenio (resolución 55/2). Durante los últimos 12 años, los Estados Miembros, con la colaboración de varias organizaciones internacionales, han trabajado conjuntamente con miras a la consecución de los Objetivos y han realizado progresos en relación con algunos, pero se están quedando atrás con otros, principalmente debido a los numerosos desafíos que han surgido desde entonces.

18. Cuando los Objetivos de Desarrollo del Milenio se encontraban en proceso de aplicación, gran parte del debate se vio dominado por los funcionarios de ayuda para el desarrollo en los países industrializados. Gradualmente, los Objetivos fueron convirtiéndose en sinónimo de una visión del desarrollo centrada en conceptos occidentales y basada en los donantes[10]. Algunos consideraron que los Objetivos habían sido dictados y redactados por los donantes. En consecuencia, los agentes del desarrollo se implicaron muy poco en la consecución de los Objetivos, por lo que muy pocos países intentaron adaptarlos a su realidad local, y la mayor parte de los informes nacionales sobre los Objetivos se redactaron en las oficinas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los países.

19. Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio son loables y, sin duda, fruto de buenas intenciones, ello no significa que sean objetivos realistas para todos los países. En algunos casos, de hecho, los Objetivos son demasiado ambiciosos, ponen expectativas poco realistas en la ayuda y prometen demasiado, lo que da lugar a la desilusión. Los recursos financieros no son la única manera de lograr el progreso, ni quizás la más importante, especialmente cuando existen problemas estructurales en el sistema local; el enfoque centrado en los recursos financieros también ha dado lugar a malos resultados en cuanto a la rapidez de los avances. En resumen, es arriesgado centrarse demasiado en la ayuda; aunque puede desempeñar un papel en la mejora de las condiciones de vida de los pobres, y lo hará, no es suficiente para alcanzar los Objetivos[11].

---

[10] Rolph von der Hoeven, “MDGs post 2015: Beacons in turbulent times or false lights?”, Equipo de Tareas del sistema de las Naciones Unidas sobre la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015 (junio de 2012). Puede consultarse en la página http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/rolph_van_der_hoeven.pdf.

[11] Michael Clemens y Todd Moss, “What’s wrong with the Millennium Development Goals?”, *CGD Brief* (Centro para el Desarrollo Mundial, 2005). Puede consultarse en la página http://www.cgdev.org/files/3940_file_WWMGD.pdf.

Necesidad de un nuevo enfoque para el marco posterior a 2015

La gobernanza como elemento básico

20. Antes de establecer una agenda para después de 2015, es necesario responder a la percepción de que los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron impuestos. Las tendencias emergentes a nivel mundial han llevado a una exposición a los efectos de las tres crisis, a saber, la del carburante, la alimentaria y la recesión mundial, a las que se suman muchos otros problemas cruciales, como el aumento del desempleo y la desigualdad, el cambio climático y la cuestión de los derechos humanos. Todo ello es sumamente importante, y sin embargo no se trata en los Objetivos.

21. Otras cuestiones importantes, como la sostenibilidad del medio ambiente (que se aborda en parte en el séptimo Objetivo) y la gobernanza mundial (que se aborda en el octavo Objetivo), fueron planteadas más tarde y se vincularon a un número considerablemente menor de metas e indicadores, a pesar de que la gobernanza ha demostrado ser un elemento básico fundamental para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Este problema se puso de manifiesto, por ejemplo, durante la Primavera Árabe: aunque Túnez ocupaba el primer lugar en el logro de los Objetivos en el Oriente Medio y el Norte de África[10], fue el primer país en derrocar a su régimen, que se caracterizaba por la falta de democracia, equidad y justicia, todos ellos elementos considerados centrales para la gobernanza. Ello demuestra que no existe una relación directa entre el logro de los Objetivos y la buena gobernanza.

22. Para evitar estos escollos, la agenda para después de 2015 debe basarse en un contrato social mundial que sea pertinente para las poblaciones del Sur y el Norte, en lugar de estar dominado por los profesionales de la ayuda para el desarrollo. Además de evitar un proceso impulsado por los donantes[10], es necesario centrarse en la gestión del riesgo y en las iniciativas de asunción de riesgos. Un posible punto de partida consiste en vincular la adaptación local de los Objetivos a la adaptación de la gobernanza a través de la institucionalización, mediante el fomento de la capacidad a todos los niveles hasta llegar al nivel básico, que es el nivel local.

Guía para adaptar la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local: una propuesta de modelo

23. Para obtener los mejores resultados de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es necesario combinar las siguientes acciones: a) adaptación local de los Objetivos; y b) adaptación local de la gobernanza, que depende de la existencia de voluntad política, un entorno propicio, el establecimiento de prioridades para los objetivos y la asignación de recursos presupuestarios.

Por qué deben adaptarse localmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio

24. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben adaptarse a las circunstancias locales debido a la existencia de desigualdades entre los países y dentro de ellos. Incluso cuando se realizan progresos y su consecución parece ir por buen camino a nivel nacional, pueden existir discrepancias ocultas, por ejemplo en cuanto a llegar a ciertos lugares y a dificultades relacionadas con la pobreza. Los países que cuentan con datos desglosados para la presentación de informes sobre los Objetivos tienen una visión más clara de dónde se encuentran los focos de pobreza o los grupos marginados, y esta información proporciona un panorama más completo de las disparidades, lo cual se traduce en intervenciones más selectivas.

25. Un análisis de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel subnacional también puede dar lugar a la creación de oportunidades para determinar más claramente las responsabilidades de los gobiernos locales y los asociados para el desarrollo. Los datos comparativos a nivel subnacional, incluidos los datos desglosados por estado, provincia o distrito, han demostrado ser un instrumento útil para las iniciativas públicas[12]. Agrupar los datos de los países por región para fines de presentación de informes reduce aún más la precisión debido a las disparidades internas. Además, se depende de la disponibilidad de datos recientes, que pueden ser imprecisos, lo cual no contribuye a presentar una imagen precisa de la situación.

26. La adaptación local de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la vinculación del desarrollo sostenible a su consecución requiere más que la mera recopilación de datos. El primer paso para adaptar los Objetivos a la realidad local es comprender las diferencias en la aplicación de las metas en los niveles nacional y local[13]. Las metas asociadas a los Objetivos deben integrarse en estrategias y planes de acción definidos localmente demostrando la forma en que las prioridades establecidas están vinculadas con las metas de los Objetivos nacionales, y no mediante la elaboración de planes específicos para alcanzarlos y su traspaso a las comunidades locales[14]. Las estrategias para la consecución de los Objetivos tienen muchas más posibilidades de éxito cuando los gobiernos nacionales trabajan en estrecha colaboración con los gobiernos locales, la sociedad civil y el sector privado.

Estrategias para adaptar los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local

27. Se necesitan estrategias para solucionar los problemas locales. El proceso de adaptación local puede llevarse a cabo de las siguientes dos maneras: a) mediante la recopilación de datos y el seguimiento a nivel nacional, regional y local; y b) mediante el análisis de datos y la identificación de las prioridades de desarrollo relacionados con los Objetivos a los niveles de gobernanza local, regional y nacional[14].

28. Si se pretende fomentar un cambio real en el mundo, la agenda para después de 2015 debe hacer hincapié en los derechos y la igualdad de género. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben ocuparse de objetivos mundiales y de retos locales. Su consecución requiere:

a) Liderazgo del gobierno local y su contribución al logro de una estrategia para los Objetivos;

b) Implicación local en la estrategia (que no debe ser únicamente producto de consultores);

---

[12] Véase http://mdgpolicynet.undg.org/ext/MDG_Reports/Addendum_to_2nd_Guidance_Note_on_Country_Reporting_on_the_MDGs_November_2009.pdf.

[13] Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, *Informe sobre seguimiento mundial 2012: Precios de los alimentos, nutrición y Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2012). Se puede consultar en http://uncsd.iisd.org/news/world-bank-imf-report-on-mdgs-progress. Este informe contiene ejemplos de diferencias entre el nivel nacional y el local.

[14] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Global Goals, Local Challenges: Communities in pursuit of the Millennium Development Goals*.

c) Capacitación para ayudar a que los funcionarios del gobierno local comprendan la estrategia;

d) Compromiso personal con la aplicación de la estrategia y planes de acción concretos;

e) Objetivos políticos amplios incluidos en la estrategia;

f) El desarrollo de planes de acción realistas;

g) Iniciativas paralelas, junto con la estrategia, sobre el marco legislativo y normativo;

h) Adopción de nuevas medidas para poner en práctica la estrategia una vez esta se haya formulado[14].

29. Si falta voluntad política, la adaptación local de los Objetivos no es realista, ya que sin voluntad política no hay gobernanza y los ciudadanos no participan en la formulación de políticas. Los Estados deben centrarse en cumplir sus compromisos y en aplicar estrategias que hayan sido efectivas en el pasado. Por tanto, es esencial que los Objetivos se conviertan en objetivos nacionales y sirvan para aumentar la coherencia y la uniformidad de las políticas y los programas nacionales. En el pasado, esto no funcionó porque los Objetivos no venían acompañados de un conjunto claro de políticas.

Obstáculos para la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

30. La siguiente lista de obstáculos que entorpecen la adaptación local de los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgió de un taller dedicado al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante el fortalecimiento de la capacidad local para la gestión integrada de los recursos costeros, y las pruebas y la experiencia adquirida conexas, celebrado en la ciudad de Haikou (China) el 12 de diciembre de 2006[15]:

a) Falta de capacidad adecuada en las autoridades locales;

b) Estadísticas inadecuadas y descentralizadas y falta de uniformidad en la recopilación de datos y en el establecimiento de datos de referencia;

c) Fragmentación de esfuerzos;

d) Diferencias políticas entre los gobiernos nacionales y las autoridades locales;

e) Falta de intención de crear una sociedad segura desde el punto de vista tanto humano como ecológico, en que las necesidades de las personas se vean satisfechas sin que ello comprometa la integridad del medio ambiente;

f) Objetivos total o altamente antropocéntricos, es decir que se ocupan fundamentalmente del bienestar del ser humano.

31. Las consultas deben incluir la participación de los ciudadanos a nivel local y tener en cuenta sus necesidades e ideas utilizando un lenguaje sencillo. En otras palabras, se trata de fomentar la participación de los ciudadanos para que se sientan

[15] Véase http://beta.pemsea.org/sites/default/files/easc-wp-2007-05.pdf.

alentados a señalar las preocupaciones que les afectan de forma directa. Cada obstáculo debe abordarse de forma independiente. En casi todos los países, incluidos los menos desarrollados, los de ingresos bajos e incluso alguno de ingresos medianos, las personas y los grupos se han visto excluidos de los beneficios del desarrollo debido a su ubicación geográfica y a su origen étnico.

La plataforma: fases de la adaptación a la realidad local

Primera fase: evaluar el estado de consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a nivel local

32. Es necesario considerar nuevas formas de reconocer el éxito real a nivel de los países, en lugar de fijar metas mundiales, mediante la evaluación del progreso de cada país en cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el establecimiento de expectativas razonables en cuanto a los resultados[11].

33. También cabe aclarar que los resultados a nivel nacional no son precisos, ya que no reflejan el panorama completo, por eso es necesario llevar a cabo un análisis a nivel local. Esta necesidad se puso claramente de manifiesto en el caso del primer Objetivo, relativo a la erradicación de la pobreza extrema y el hambre: la reducción del número de pobres en el mundo en 445 millones de personas, de 1.820 millones de personas en 1990 a 1.375 millones en 2005, se debió íntegramente a la disminución del número de pobres en China[10]. La evaluación mundial positiva se debió a los éxitos de un país grande y en rápido crecimiento.

34. También en relación con la extrema pobreza, el fin que se persigue es una vida digna, no solo el fin de la pobreza absoluta (el tipo de pobreza que amenaza la supervivencia de los 1.300 millones de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día y que imposibilita su progreso), lo cual constituye el objeto del primer Objetivo. El logro de este Objetivo no solucionará la falta de participación de las comunidades pobres, que se debe a que no pueden ganar un sustento que les permita una vida digna y, por tanto, satisfacer sus necesidades vitales básicas.

Segunda fase: allanar el camino y crear un entorno propicio

35. Una cuestión importante en cuanto al desarrollo de la colaboración intersectorial es la forma en que el sector público puede ejercer control sobre los productos o servicios que se ofrecen. ¿Cómo pueden las organizaciones públicas garantizar la rendición de cuentas en las asociaciones de colaboración? Para dar respuesta a esta pregunta, es necesario reevaluar el concepto de rendición de cuentas y aplicarlo a la colaboración interinstitucional.

36. La colaboración debería incluirse en una etapa posterior, y el seguimiento y la evaluación serían las etapas finales en un modelo para la participación ciudadana que refleje un enfoque holístico de autoevaluación. Un seguimiento eficaz exige una inversión más sostenible en la recopilación de datos, pues se considera que los datos de calidad proporcionan una buena base adecuada para un análisis que lleve a obtener los resultados esperados y, en consecuencia, a trabajar en la prevención en lugar del tratamiento.

37. Según las conclusiones del estudio global de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, varios países han puesto en marcha iniciativas de gobierno electrónico para mejorar la eficiencia del sector público y racionalizar los sistemas de apoyo al desarrollo sostenible. Además, cada vez más países tratan de adoptar

iniciativas para que los datos gubernamentales sean de libre consulta. En este sentido, podría usarse como recurso el conjunto de instrumentos de orientación sobre los datos gubernamentales de libre consulta para fomentar la participación ciudadana en la gestión del desarrollo preparado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

38. Para que los Objetivos de Desarrollo del Milenio puedan adaptarse a la realidad local, es necesario evaluar la descentralización de la gobernanza, a fin de determinar en qué casos los Objetivos responden a los cambios hacia la descentralización y el traspaso de competencias del gobierno central. También deben examinarse la labor de concienciación, capacitación y empoderamiento, ya que los Objetivos reflejan cifras totales nacionales que deben corresponder a las realidades locales. La adaptación local de los Objetivos pondrá de relieve la dimensión local de las iniciativas para el desarrollo, y las metas reflejarán el contexto y la realidad locales, empoderando al mismo tiempo a los ciudadanos[16].

39. Antes de elegir las medidas de desarrollo de la capacidad, debe determinarse su propósito. En otras palabras, ¿el propósito de una medida determinada debe ser la planificación, la participación, la aplicación, el seguimiento, la evaluación o la gestión? Y ¿a qué nivel deberá llevarse a cabo la medida: individual (actitudes y comportamientos), institucional (desempeño institucional) o del sistema (garantizar que exista un entorno político, económico y social propicio para el desarrollo)? ¿Qué nivel de gobernanza debe incluir: el comunitario, el local, el regional, el nacional o el internacional[14]? Los siguientes principios fundamentales son aplicables a las campañas de fomento de la capacidad centradas en los Objetivos:

a) Fomento de las aptitudes y los conocimientos de todos los interesados (a los niveles nacional, regional, local y comunitario, y en los sectores público, no gubernamental y privado);

b) Uso de programas y métodos adaptados para llegar a los destinatarios escogidos;

c) Uso de la flexibilidad para llegar a más grupos vulnerables;

d) Uso de los conocimientos y las aptitudes locales disponibles (expertos locales y beneficiarios anteriores)[14].

Tercera fase: recorrer el camino y realizar el cambio

40. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio no contienen ninguna referencia explícita a la gobernanza mundial, a pesar de que la mayoría de las crisis son consecuencia de la falta de esta a nivel mundial. El aspecto más importante para lograr un mejor sistema de gobernanza mundial es una mayor coherencia en las políticas económicas, sociales y medioambientales a los niveles nacional e internacional, y a nivel local, ya que el nivel nacional no siempre es representativo de este último.

41. Si bien se considera que la institucionalización de la gobernanza es fundamental en la adaptación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a la realidad local y el medio para lograrlo es la promoción de la capacidad de los ciudadanos para participar en la formulación de políticas públicas, el fomento de la

[16] Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Localizing the Millennium Development Goals: A Guide for Local Authorities and Partners* (mayo de 2006), pág. 14.

participación de los asociados y la creación de alianzas nacionales de colaboración contribuirán a crear un mundo mejor para todos.

42. Además, los Objetivos de Desarrollo del Milenio solo pueden abordarse en un contexto nacional si se adaptan a la realidad local y se concretizan. Ello supone establecer prioridades para que cada Objetivo pueda convertirse en un plan de acción. Dado que se requieren capacidades adecuadas, entre otras cosas en materia de planificación, negociación con los donantes y seguimiento y evaluación de la asistencia, los beneficiarios deberán desarrollar las aptitudes y conocimientos necesarios. A nivel local, estos deberán desarrollarse de forma que puedan satisfacer las necesidades de gobernanza local y desarrollo sostenible[14].

Cuarta fase: continuar avanzando y afrontar la incertidumbre

43. Establecer redes para lograr una base común (contrato social): un nuevo contrato social está cobrando forma, a medida que los ciudadanos buscan una relación con su gobierno basada en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. El marco para después de 2015 debe abordar los aspectos humanos, incluso aquellos relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales y laborales, así como las cuestiones de la desigualdad y la redistribución[10].

44. La innovación tiene como resultado la creación de mejores prácticas y la integración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los planes nacionales de desarrollo. En una estrategia y plan de ejecución actualizados del Grupo del Banco Mundial sobre el fortalecimiento de la gobernanza, se observa que los discursos del expresidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, reflejan la continuación de la evolución en la trayectoria de la comunidad del desarrollo, que está pasando del concepto de "mejores prácticas" en el fortalecimiento de las instituciones al de "buena adaptación"[17]. Se requieren más iniciativas mundiales de legitimidad política con objeto de fomentar una mayor coherencia en las políticas para el marco posterior a 2015, así como un foro que incluya a todos los Estados Miembros[10]. Debe prestarse atención a la desigualdad y a los derechos humanos como parte integral de la agenda para después de 2015, a fin de crear un contrato social mundial. Si los países en desarrollo participan plenamente en el proceso preparatorio de la agenda para después de 2015 y la desigualdad y los derechos humanos pasan a ser parte integral de ese proceso, la agenda se convertirá en un contrato social mundial con una base de garantías mínimas desde el punto de vista social que a su vez demostrará que un marco de este tipo puede frenar la desigualdad y la pobreza en varias circunstancias[10].

45. En la publicación *MDGs post 2015: beacons in turbulent times or false lights?*, Rolph von der Hoeven observa:

> Existe una amplia comprensión sobre cuáles fueron las principales tendencias de desarrollo que contribuyeron a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio y que deben hacerse más explícitas en una agenda para el desarrollo posterior a 2015. Nayyar enumera las siguientes: necesidad de crecimiento económico; mecanismos institucionales para que el crecimiento se traduzca en un desarrollo significativo mediante la mejora de las condiciones de vida de la población; la importancia de la acción pública; y el empleo como única manera

[17] Véase http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1326816182754/GACStrategyImplementationPlan.pdf.

sostenible de lograr la reducción de la pobreza. Ello requiere coherencia entre los diversos aspectos de las políticas económicas (política macroeconómica, comercial y de inversión), sociales y medioambientales[10].

Una mirada hacia atrás: experiencia adquirida

46. Es sumamente difícil que los países lleguen a un consenso sobre unos objetivos universales. Por lo tanto, las Naciones Unidas deben desempeñar el difícil papel de mediador, y afirmar que los objetivos deben poder aplicarse universalmente, estar basados en los derechos, ser ambiciosos, globales, holísticos, orientados a la acción y fáciles de comunicar. Se debe prestar apoyo a las sociedades democráticas en las que no se puede alcanzar la justicia social y económica y en las que la gobernanza no existe o se limita a un número reducido de miembros de la élite política y económica.

47. El desarrollo depende de manera fundamental de una gobernanza más eficaz. Las mejores prácticas no son siempre el enfoque más adecuado: los enfoques basados en las dificultades tienen más fuerza. Sin embargo, debemos apoyarnos en ambos enfoques. El fortalecimiento de las instituciones de los países sigue siendo fundamental para la gobernanza, pero hay muchos sistemas que son esenciales y existen formas directas de establecerlos.

48. La educación para todos no solo es esencial para cumplir los objetivos de desarrollo, sino que también para promover la paz y la seguridad de las que depende el desarrollo sostenible (véase A/64/665). La educación debe ocupar un lugar mucho más importante entre las prioridades internacionales y deben promoverse políticas integradas que refuercen el efecto positivo de la educación en la salud, la pobreza, la igualdad de género y otros efectos socioeconómicos. La calidad es clave. Por tanto, es importante elevar el nivel de la educación y mejorar sus criterios. La necesidad de establecer nuevos objetivos ofrece una oportunidad para emplear las fortalezas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a la vez afrontar algunas de sus limitaciones y reflexionar sobre el contexto sociopolítico, económico y medioambiental.

IV. El gobierno electrónico como medio para lograr el gobierno transformacional

49. Las investigaciones han demostrado que las primeras iniciativas de gobierno electrónico defraudaron las expectativas de lograr mayores beneficios públicos que se habían depositado originalmente en ellas, debido a que pusieron mucho énfasis en la automatización de los procesos de gobierno existentes, el suministro en línea de información gubernamental y la prestación de servicios electrónicos. En resumen, la mera introducción de la tecnología y la prestación en línea de servicios, completos o escogidos al azar, no constituyeron argumentos suficientes para defender el gobierno electrónico, debido, fundamentalmente, a que fueron ejercicios que no se centraban en los ciudadanos.

50. A pesar de los enormes avances registrados en los últimos años en la adopción de iniciativas de gobierno electrónico en todo el mundo, la ausencia de una estrategia concertada para satisfacer eficazmente las necesidades reales de los

ciudadanos sigue siendo, hoy en día, la realidad de muchas de estas iniciativas, en particular en los países en desarrollo (véase el estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico, correspondiente a 2012). El vacío creado por la falta de un marco de gobernanza eficaz, centrado en las personas y que responda a las necesidades, por lo tanto, inhibe considerablemente la capacidad de los países afectados para desplegar los mecanismos y sistemas más adecuados para cumplir eficazmente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el crecimiento sostenible y el desarrollo, así como para lograr la inclusión social. Prueba de ello es la velocidad a la que las economías avanzadas están superando a los países en desarrollo en el ámbito de la gobernanza inclusiva, centrada en los ciudadanos, que hace uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como instrumentos para cumplir sus objetivos de gobernanza. Su modelo de gobernanza es, de alguna manera, "adecuado para sus fines".

51. El modelo original de gobierno electrónico, cuyo fin último era que la información, los productos y los servicios gubernamentales estuvieran disponibles en línea, se ha transformado en los últimos años, y ahora constituye un programa integral que lo abarca todo y cuyo objetivo es organizar los servicios públicos de manera estratégica y de forma más eficaz en torno a las necesidades de los usuarios. A la hora de acometer esta labor, se hace un mayor uso de las TIC para transformar los procesos de gobierno y los modos de prestación de los servicios para que estén más unidos y conectados entre sí, y para responder mejor a las necesidades de los usuarios. Este enfoque ha empezado a ser conocido corrientemente como "gobierno transformacional" o *t-government*. Los expertos en política de información de la Organización para el fomento de normas comunes de información estructurada, (OASIS, según sus siglas en inglés) un consorcio sin ánimo de lucro en favor del desarrollo, la convergencia y la adopción de normas abiertas para la sociedad de la información mundial, describen este nuevo enfoque como la inclusión de una nueva capa de actividad "virtual" dentro del gobierno gracias a la cual es posible ofrecer a los ciudadanos un servicio integrado, que abarque todos los ámbitos de gobierno, se centre en la ciudadanía y utilice todos los canales, sin ningún coste adicional (véase https://www.oasis-open.org).

52. En muchos países desarrollados, la constatación de que el gobierno electrónico estaba lejos de cumplir las expectativas se produjo relativamente pronto en el curso de la revolución mundial del gobierno electrónico. Esta constatación precipitó en estos países la revisión de las estrategias de gobierno electrónico con el fin de reorientar su énfasis hacia un enfoque que abarcara al conjunto de las administraciones públicas, las uniera y las conectara, y que tuviera en cuenta las transformaciones culturales, organizativas y políticas del gobierno y de los procesos de gobernanza. Este enfoque utiliza las TIC para ofrecer servicios y productos coordinados, con objetivos concretos, y que den respuesta a las necesidades, que realmente extiendan sus beneficios a sus usuarios y que sean socialmente inclusivos.

53. El modelo original de gobierno electrónico también trató de imitar los atractivos que ofrecía para la industria y la empresa privada, pero olvidó tener en cuenta el hecho, muy importante, de que las obligaciones del gobierno no son exactamente las mismas que las de las empresas privadas. A diferencia de la empresa privada, los gobiernos no pueden elegir a sus clientes. Del mismo modo, las empresas del sector privado no tienen ningún compromiso del tipo del servicio universal a los ciudadanos que los gobiernos sí tienen.

54. Además, a pesar de que su objetivo era aumentar la eficiencia, el modelo original de gobierno electrónico, en la práctica, exacerbaba los niveles de duplicación y las ineficiencias en la administración pública, debido a la falta de coordinación entre muchos de los proyectos de tecnologías de la información que caracterizaba este modelo temprano.

55. Diversos expertos en política de información han señalado que el modelo temprano de gobierno electrónico se enfrentó a las siguientes diez dificultades:

a) La falta de comprensión y apreciación comunes de los objetivos finales del gobierno electrónico en todas las partes del gobierno;

b) El hecho de que las instancias más altas de gobierno no hicieran suyos los objetivos del gobierno electrónico, y la falta de decisiones transversales eficaces al respecto;

c) El hecho de que no se impulsara la aplicación de los cambios necesarios para hacer efectivo el programa del gobierno electrónico;

d) La prohibición de la colaboración interinstitucional, los intercambios de datos e información y otras actividades conjuntas;

e) El fracaso de los mecanismos presupuestarios tradicionales, "compartimentalizados", a la hora de apoyar la puesta en práctica del programa de gobierno electrónico;

f) El fracaso en el logro de contratos óptimos y de la mejor relación posible entre calidad y precio para la prestación de servicios de gobierno electrónico;

g) Problemas de aplicación debido al intento de ofrecer demasiados servicios y de hacerlo demasiado rápido;

h) La falta de aceptación por los usuarios de los servicios de gobierno electrónico;

i) La falta de interoperabilidad efectiva de los procesos y los sistemas en los distintos niveles de gobierno;

j) La falta de conocimientos a todos los niveles para aplicar el programa de gobierno electrónico.

56. Estos son los principales escollos que han servido como catalizadores para la transición a un enfoque de gobierno transformacional, y que continúan caracterizando muchas iniciativas de gobierno electrónico, especialmente en los países en desarrollo. La persistencia de estas dificultades, unida a una participación ciudadana insuficientemente inclusiva y sostenida, exacerbará la brecha digital mundial, lo que dificultará los esfuerzos de desarrollo.

57. Los países que tratan de superar las dificultades de los primeros modelos de gobierno electrónico han pasado a formular un enfoque del gobierno, la gobernanza y la administración pública que reconoce lo siguiente:

a) La necesidad imprescindible de diseñar respuestas de gobierno, infraestructuras, políticas, etc., en torno a las necesidades de los usuarios;

b) La naturaleza dinámica de la gobernanza moderna y, por lo tanto, la necesidad de incorporar adecuadamente metodologías para hacer frente a la constante evolución de los marcos relacionados con dicha gobernanza con el fin de

mantener su pertinencia y actualidad (los expertos han desalentado la percepción de que el *t-government* es una especie de estado final perfecto para los gobiernos, haciendo hincapié en que todos los gobiernos son diferentes en términos de sus respectivos contextos históricos, culturales, políticos, económicos, sociales y demográficos, al igual que lo son los legados respectivos en materia de procesos institucionales y aplicación de la tecnología desde los que parte cada uno de ellos; en consecuencia, el marco de gobierno transformacional *t-government* no es una fórmula única para todos que prescriba cómo deben ser todos los gobiernos en el futuro, y no debe ser considerado como tal);

c) La necesidad de plena participación de las partes interesadas en el diseño y mantenimiento de los marcos; y

d) El hecho de que los resultados deseados se pueden lograr mediante el uso óptimo de los avances en las TIC.

58. Las Naciones Unidas, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Mundial han alentado a los gobiernos a pasar a este nuevo enfoque mediante la reconsideración de los términos del gobierno y la gobernanza electrónicos, y poniendo mayor énfasis en los vínculos institucionales entre las distintas estructuras y niveles de gobierno que trabajan en pro de un desarrollo sostenible inclusivo. Las Naciones Unidas consideran que esta ampliación del alcance del gobierno electrónico es necesaria para garantizar que los gobiernos tengan un papel transformador en la transición hacia procesos e instituciones cohesivos, coordinados e integrados (véase el estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico correspondiente a 2012).

¿Cuál es el atractivo de este nuevo enfoque?

59. La Organización para el fomento de normas comunes de información estructurada ha señalado cuatro formas principales en que los programas de gobierno transformacional se distinguen de los programas tradicionales de gobierno electrónico:

a) Por lo que se refiere a las administraciones públicas, adoptan una visión global de la relación entre el sector público y el ciudadano o usuario de los servicios;

b) Incluyen iniciativas para capacitar electrónicamente al personal que se halla en primera línea en la prestación de los servicios públicos (es decir, el que presta personalmente servicios directos, como la educación y la atención a la salud), en lugar de fijarse solo en los servicios transaccionales que pueden ser habilitados electrónicamente desde un punto al otro;

c) Adoptan una visión integral de las administraciones públicas como modo más eficiente de gestionar su base de gasto;

d) Se orientan a los ciudadanos, no a clientes; en otras palabras, procuran implicar a los ciudadanos, en su calidad de titulares y participantes, en la creación de servicios públicos, en vez de considerarlos receptores pasivos de esos servicios.

60. Los principales beneficios de este modelo se derivan de su mayor eficacia para lo siguiente:

a) Promover una reducción de la burocracia, alentar las experiencias de ventanilla única y conducir al diseño de servicios basados en las necesidades relevantes y en tiempo real de los usuarios;

b) Introducir coordinación y cohesión en el marco de gobierno, lo que reduce la duplicación y mejora la eficiencia;

c) Reducir los conflictos entre organismos, la frustración de los clientes y los costos innecesarios;

d) Permitir que los usuarios de servicios gubernamentales puedan acceder a esos servicios 24 horas al día, 7 días a la semana.

61. La Organización para el fomento de normas comunes de información estructurada ha descrito este nuevo enfoque como un proceso de cambio gestionado del sector público, que es posible gracias a las TIC, y que sitúa las necesidades de los ciudadanos y las empresas en el centro de dicho proceso, con unas repercusiones importantes y transformadoras para la eficiencia y la eficacia del gobierno, lo que produce una relación entre gobiernos y ciudadanos más rica, más recíproca y que empodera más a los ciudadanos.

62. Lo que es más importante, distintos expertos han subrayado que actualmente la prioridad es el proceso de transformación, cómo un gobierno puede desarrollar una nueva manera de trabajar que le permita adaptarse de forma rápida y eficaz a los cambios en las necesidades de los ciudadanos y a las nuevas prioridades políticas y de los mercados.

¿ En qué punto se halla el mundo en desarrollo en el proceso evolutivo hacia el gobierno transformacional?

63. En el estudio de las Naciones Unidas sobre el gobierno electrónico correspondiente a 2012 se señala que, a pesar de los avances generales en la aplicación de servicios en línea en todo el mundo, continúa existiendo un desequilibrio en la capacidad digital entre países desarrollados y países en desarrollo. A pesar de que gran parte de ese desequilibrio ha sido atribuido a la inmadurez de las infraestructuras electrónicas, la causa profunda de los problemas podría hallarse en la falta de una estrategia de gobierno transformacional y en la dependencia del primer modelo de gobierno electrónico.

64. Los 20 países que el estudio de 2012 situó en la cabeza eran todos países desarrollados de altos ingresos; de los 25 países reconocidos como líderes emergentes, solo los 6 siguientes eran países en desarrollo: Kazajstán, Chile, Malasia, Colombia, Barbados y Chipre.

65. El desarrollo sostenible y la inclusión social siguen siendo objetivos deseables para la mejora de la condición humana básica y del nivel de vida de los ciudadanos. En este sentido, los países desarrollados con economías fuertes y un sector privado robusto han tratado de asegurar el crecimiento sostenido y el desarrollo a través de iniciativas de reforma del sector público que no solo han utilizado las TIC como elemento propiciador fundamental, sino que también han rediseñado sus mecanismos y procesos de gobierno para lograr esos objetivos en concreto. Esos gobiernos son capaces de generar y aprovechar los medios y recursos para garantizar que las necesidades de sus ciudadanos queden satisfechas.

66. Los países menos desarrollados, en cambio, se enfrentan a importantes problemas para cumplir estos mismos objetivos. Uno de los retos, en particular, es la reforma de los mecanismos y procesos de los servicios públicos, que requieren una modernización significativa (como ejercicio holístico, a largo plazo, multidireccional y cohesivo), a menudo en circunstancias en que el *statu quo* se ha mantenido debido a la fuerte resistencia y a los recelos que suscita el cambio.

67. El viaje ha empezado, pero la mayoría de los países tienen todavía un largo camino por recorrer. Incluso los países muy avanzados en iniciativas relacionadas con este nuevo modelo descubrirán la necesidad de ajustar y adaptar esas iniciativas a las circunstancias dominantes, a nivel nacional y mundial. El éxito de la agenda para después de 2015 está inextricablemente ligado a la necesidad de seguir fomentando y apoyando la reforma de las administraciones públicas nacionales de una manera más transformadora, con las TIC como factor propiciador clave.

68. Los avances tecnológicos continúan ofreciendo mejoras en la forma de prestar servicios y de suministrar productos, lo cual puede realizarse con mayor eficacia. También proporcionan soluciones apropiadas para la colaboración entre todos los sectores de la administración pública más amplia a un costo considerablemente menor del previsto al inicio del impulso del gobierno electrónico a nivel mundial. Estos avances proporcionan medios para que los países en desarrollo no tengan que sufrir gran parte de los problemas que experimentaron durante iniciativas de transformación anteriores, al mismo tiempo que ofrecen soluciones que se corresponden con la escala y las capacidades de los países en desarrollo, con independencia de su tamaño.

69. La participación por medios electrónicos en la gobernanza es una característica importante del gobierno transformacional, ya que tiene una función precursora en la determinación efectiva de los recursos asignados y los mecanismos de distribución para satisfacer las necesidades reales de los usuarios. En pocas palabras, si los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar cuáles son sus necesidades, así como la mejor forma en que creen que pueden ser atendidas, no se desperdiciarán esfuerzos y recursos en la prestación de servicios irrelevantes o en el suministro de productos que no satisfagan las necesidades de los usuarios. La puesta en práctica de diferentes canales de participación ciudadana es un componente vital de la participación por medios electrónicos y del cumplimiento de los objetivos de inclusión social.

¿Debería el *t-government* constituir uno de los factores principales de la agenda de las Naciones Unidas para después de 2015?

70. Para la mayoría de los países en desarrollo, los desafíos que plantean el gobierno y la gobernanza transformacionales son mucho más serios que para las economías avanzadas, y será necesario más tiempo para la aplicación de este modelo. Sin embargo, los beneficios que se derivarían de él ofrecerán a los países en desarrollo la capacidad de desplegar los escasos recursos del sector público y una senda clara para mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de sus ciudadanos. Si la agenda para después de 2015 avala la función fundamental de la administración pública en el logro del desarrollo sostenible, reconocerá que su facilitador principal será el modelo transformacional.

71. Como se ha señalado en varias ocasiones, las capacidades tecnológicas y la capacidad de transformar están fácil y ampliamente disponibles. Lo importante

ahora es cómo utilizarlas para apoyar y facilitar el proceso de transformación para lograr un marco de gobernanza pública moderno.

72. A través de la Red de las Naciones Unidas sobre Administración Pública y de productos e iniciativas asociados creados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales se ha establecido una base sólida para ayudar a los países. Para que todos los Estados Miembros alcancen el desarrollo deseado y los objetivos para después de 2015, se requiere una inversión continua en los programas de las Naciones Unidas que permiten a los países en desarrollo analizar, comparar, crear capacidad y aprovechar otros programas de asistencia técnica ofrecidos por la Organización.

V. Conclusión

73. Las secciones II a IV del presente informe, examinadas en el contexto del amplio proceso de consulta que están llevando a cabo en la actualidad las Naciones Unidas y a la luz de los continuos desafíos sociales y económicos a los que se enfrentan muchas partes del mundo, señalan algunos temas recurrentes y formulan las siguientes recomendaciones en relación con la agenda para después de 2015:

a) A nivel nacional y local, los objetivos deben ser verdaderamente sentidos como propios; asimismo, deben quedar integrados en los objetivos del gobierno nacional e interpretarse y planificarse a nivel local; la información sobre ellos también debe proceder del nivel local. Se debe prestar atención a no distorsionar las prioridades a causa de la disponibilidad de ayuda y de la intervención de personal de los donantes en la planificación;

b) Los objetivos deben ser expresados de tal manera que atiendan a preocupaciones reconocidas en todo el mundo (como el hambre y la pobreza), y, al mismo tiempo, alienten a una interpretación tal que los objetivos tengan sentido a nivel local y puedan ser incorporados a estrategias de más alto nivel, y traducirse en planes de acción factibles;

c) Los derechos humanos deben ser parte integrante de los nuevos objetivos, y se debería prestar especial atención a los grupos vulnerables en situación de riesgo, por ejemplo a causa de su género u origen étnico.

d) Será necesaria una colaboración sostenida para abordar cuestiones complejas y el uso de unos recursos escasos en los niveles nacional, internacional y local, y en el marco de dicha colaboración las TIC pueden constituir un elemento propiciador de una gobernanza más transparente y eficaz, y facilitar la consecución de los objetivos en materia de políticas;

e) La mejora continua de la gobernanza es esencial para crear un entorno para la mejora de la aplicación y la solución de problemas complejos, la protección de los recursos y una participación ciudadana real;

f) En todos los niveles (es decir, a nivel nacional y local), será necesario ser mas competentes a la hora de solucionar problemas, trabajar en colaboración, innovar y ejercer el liderazgo;

g) Es necesario que la información sobre el logro de los objetivos sea pertinente y útil, y sirva para apoyar la solución de problemas (por ejemplo,

revelando las disparidades locales), en vez de establecer clasificaciones, que ocultan los ámbitos en que se debe mejorar;

h) Debería alentarse la transferencia adecuada de enfoques que hayan tenido éxito de una zona o país a otros, con las precauciones habituales de garantizar la pertinencia local y su aplicabilidad.

74. Queda mucho por hacer para enriquecer estas propuestas de alto nivel. Está claro que hará falta voluntad política para abordar los desafíos de una manera constructiva, no competitiva. Los líderes políticos tendrán que demostrar su voluntad de adoptar enfoques de gobernanza eficaces y de construir infraestructuras propiciadoras, como estrategias de TIC y planes de participación a nivel local. Además, la aplicación de estas propuestas no será posible si no se garantiza la presencia de capacidad individual e institucional para impulsar juntos estos objetivos, con confianza y una base sólida de conocimientos.