

artículos

Gobernanza pública: el desafío de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la responsabilidad social para servicios públicos en el nuevo milenio*

Jonas Rabinovitch**

UN NUEVO PARADIGMA PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EMERGE DESDE EL PRINCIPIO DEL SIGLO XXI, QUE SE CARACTERIZA POR EL USO INNOVADOR DE LAS TIC'S, PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS POR LOS GOBIERNOS. EL AUTOR SOSTIENE QUE ESTE NUEVO PARADIGMA "POST-GOBERNANZA" NO DEPENDE NECESARIAMENTE DE GRANDES INVERSIONES DE CAPITAL O EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA ALTA TECNOLOGÍA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; GOBERNABILIDAD; RENDICION DE CUENTAS; PARTICIPACION POPULAR; SERVICIOS PUBLICOS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC ADMINISTRATION; GOVERNANCE; ACCOUNTABILITY; POPULAR PARTICIPATION; PUBLIC SERVICES

Introducción

El propósito principal de este artículo¹ es diseñar algunas tendencias globales claves para la gober-

nanza pública, incluyendo la participación pública, la rendición de cuentas y responsabilidad social para el servicio público en el nuevo milenio. En este artículo se sostiene que estas tendencias esbozan una nueva

* **Asesor Principal de la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo, DPADM, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DAES, Naciones Unidas, Nueva York.**

1. Este artículo es una adaptación de la presentación inaugural realizada en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, celebrado en Panamá del 7 al 9 julio de

2012, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, del Gobierno de Panamá.

Recibido: 16 de setiembre del 2012.
Aceptado: 24 de setiembre del 2012.

definición operativa de la gestión pública - que tal vez se podría llamar "post-gobernanza" - caracterizada por:

- Nuevos tipos de interacciones entre los actores sociales y el uso generalizado de la Tecnología de Información y Comunicación, TIC, en el interior de los gobiernos, entre gobiernos y sociedad civil, y entre gobiernos y empresas.
- La intensificación del uso espontáneo o planificado de los medios de comunicación social (*twitter*, *facebook*, etc) para fines de gestión pública; nuevos indicadores para conectarse e integrarse al conjunto de políticas gubernamentales, la libertad de información, el uso público de la computación en nube y un interés global en las posibilidades de gobierno abierto.
- Participación incremental de la sociedad civil, en particular en las actuales modalidades de rendición de cuentas de forma social y participativa, y la demanda por una mayor transparencia en los gobiernos.

La gobernanza pública ha sido tradicionalmente vista como la interacción crucial entre tres ámbitos distintos: el sector público, el sector privado y la sociedad civil. Sin embargo, con base en los elementos anteriores, estos dominios están

incrementalmente buscando novedosas formas de interacción, poco a poco formando un nuevo paradigma de gestión pública en el cual esas interacciones se dinamizan de forma más innovadora y eficiente.

El potencial de este nuevo paradigma parece ser constantemente rechazado por diversos gobiernos e instituciones posiblemente debido a poderosos "mitos negativos del desarrollo", incluyendo lo siguiente: "E-Government se refiere principalmente a alta tecnología", "Nuestro país no cuenta con los recursos financieros para invertir en la alta tecnología", "Tecnología de la Información y la Comunicación es solo una moda que no tendrá un impacto real en la transformación del Estado", "Nuestros empleados públicos no tienen el interés o la capacidad para convertirse en expertos en cuestiones de tecnología", "¿Si información es poder, por qué dividirla?", etc.

¿Qué tiene de especial el nuevo milenio para merecer nuestra consideración sobre estos temas? El artículo sostiene que en esta reciente coyuntura de factores se va delineando un nuevo enfoque para las modalidades transparentes, eficientes, eficaces y responsables del servicio público. Este enfoque no es solo teórico, abstracto o especulativo, por el contrario, los ejemplos más avanzados de la administración pública a nivel mundial han dejado lecciones aprendidas acerca de estas tendencias que serán brevemente

te descritas y analizadas en este artículo.

Desafíos actuales enfrentados por los gobiernos

Es un hecho que en todo el mundo las administraciones públicas se enfrentan a desafíos, incluyendo pero no limitado a lo siguiente:

Demanda para que los gobiernos:

- Resuelvan problemas más complejos con menos recursos y con capacidad operativa limitada.
- Para que instituciones públicas sean más eficientes y transparentes.
- Para que la administración pública responda de forma más rápida y eficiente con mayor participación pública.
- Por un mayor uso de las TIC's.
- Por más información y servicios.

2. El Sondeo de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico es publicado cada dos años por la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo, DPADM, del Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, UNDESA, sigla en inglés . Estas cifras fueron tomadas del Sondeo de 2012.

Estas exigencias colocan cada vez más preguntas concretas a los gobiernos, incluyendo la capacidad de los ciudadanos para obtener información en tiempo real acerca de los problemas del país, por lo que el objetivo de hacer frente a la satisfacción de los ciudadanos es cada vez más difícil.

Por ejemplo, por un lado, el número total promedio global de suscripciones móviles por cada 100 habitantes es más de 80,5. Por otro lado, solo 24 países en todo el mundo promueven el acceso gratuito a los servicios de administración electrónica a través de Wi-Fi o quioscos. Actualmente, solamente el 40% de los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, ONU están usando sitios de redes sociales, con resultados variados.² La situación es muy heterogénea, pero está cambiando rápidamente, como se muestra en el Sondeo de la ONU sobre e-Gobierno en el 2012. En resumen, la mayoría de las personas en el planeta ahora tienen teléfono celular y utilizan medios sociales de comunicación. Entretanto los gobiernos no alcanzan este nivel y la incorporación gradual de estos cambios recientes todavía no ocurre de manera integrada en las políticas y prácticas de la gestión pública.

Breve perspectiva histórica

Sería un grave error poner la enorme diversidad de la historia mundial y los recientes cambios

dinámicos en los gobiernos en cajas racionales de análisis y categorías de gestión del conocimiento. No obstante, se espera que esta breve reseña histórica serviría al propósito de delinear la gestión pública como la vemos hoy en día, incluyendo el crecimiento de la participación ciudadana y la importancia de la rendición de cuentas, la libertad de información y la utilización de medios de comunicación para facilitar servicios públicos.

Estamos siendo testigos de tiempos dinámicos y desafiantes que ponen principios de administración pública bajo conjuntos contradictorios de circunstancias. Por un lado, vivimos en un mundo que gasta más de:

- US\$1,5 billones en gastos militares cada año y más de US\$1 billón en corrupción.
- Más de US\$600 billones anuales en subvenciones a la agricultura, a menudo subsidiando ineficiencias agrícolas.
- US\$6 billones serían suficientes para proporcionar educación básica a todos los niños y niñas en el planeta.

Asimismo, el 2% de la población mundial controla aproximadamente el 50% de los recursos.³ De

3. Sondeo sobre Desarrollo Humano, publicado anualmente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

hecho, es muy difícil hablar de la sostenibilidad y eficiencia de la administración pública en un mundo caracterizado por tantas contradicciones y desigualdades. Al mismo tiempo, hemos hecho más en la promulgación de políticas contra la pobreza en los últimos cincuenta años que en los 500 años anteriores. Los Estados miembros de la ONU han acordado los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que estableció un precedente histórico en términos de esbozar objetivos globales e indicadores concretos para luchar contra la pobreza, promover la educación, la salud, la igualdad de género y la sostenibilidad ambiental, entre otros objetivos de desarrollo.

Al mismo tiempo, en línea con los planteamientos habituales descritos en la literatura, me gustaría llamar la atención sobre tres ondas de democracia participativa, que ayudó significativamente a la arquitectura de los gobiernos como los conocemos hoy en día.

El término "democracia" fue acuñado 505 a.c. por Clístenes cuando desarrolló una reforma del gobierno en Atenas, que sustituyó a los tiranos anteriores (tiranía) por un "gobierno del pueblo" (demokratía). En aquellos días, "tirano" no era un adjetivo, sino una clase social. En la antigua Grecia, todos los hombres blancos libres eran iguales. A las mujeres no se les permitía participar en el proceso político. Era una sociedad en la que la esclavitud fue considerada "normal" y todos los economistas de la época podían

argumentar que un mundo sin esclavitud no sería económicamente viable. Ese arreglo innovador permitió a todos los ciudadanos de Atenas -que en ese momento tenía unos 300.000 habitantes, 115.000 de los cuales eran esclavos⁴- que se reunían en el "ágora", cuya capacidad es de más de 6.500 personas. Sin embargo, 6.500 personas no fueron capaces de entretener a cualquier diálogo productivo. La solución, según algunos sugerida por Sócrates, permitió a 500 ciudadanos elegidos por sorteo - no por votación - para tomar decisiones en nombre de todos los atenienses. No hubo elecciones o campañas políticas como la conocemos hoy en día. Si tuvieran *Twitter* e *Internet*, por ejemplo, el potencial de la antigua democracia ateniense habría sido sin duda aún más prometedor.

Este tipo híbrido de "democracia participativa" y "democracia representativa" duró unos 180 años. No representa mucho en comparación con las normas de funcionamiento equitativas y exigente que tenemos para las democracias de hoy, pero fue un invento importante que influyó en lo que llamamos "democracia" para los 2.500 años siguientes.

La segunda "ola democrática" sucedió durante el llamado "siglo de las luces" a través de las obras de Spinoza, Locke, Montesquieu, Kant, Voltaire y otros. Este movimiento dio

4. (http://www.ancientgreekbattles.net/Pages/47932_Population.htm)

lugar a cambios concretos en el Gobierno a través de la revolución americana, y la francesa y su influencia, incluyendo las innovaciones que perduran hasta nuestros días: la separación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los sistemas de chequeos y control, la idea de rendición de cuentas, la relevancia de las constituciones, el establecimiento de elección directa y la democracia representativa, entre muchas otras características las que no serán discutidas en este artículo.

La tercera "ola democrática" coincide aproximadamente con el nacimiento de la administración pública como disciplina moderna en una época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Fue un período de "maximización" del Estado, que duró aproximadamente desde 1945 a 1970. La Segunda Guerra Mundial se percibe generalmente como un momento en que los poderes democráticos del Occidente derrotaron a dictaduras brutales, pero también puede ser percibido como el momento cuando un sistema de administración pública prevalece sobre otro. En un ejemplo sencillo, en el apogeo de su poder, Adolfo Hitler centralizó en su persona unas cuarenta y siete funciones del Estado alemán. Además de los graves problemas morales y éticos existentes en las dictaduras, una situación en la que una persona centraliza cuarenta y siete funciones del Estado en su persona no puede en absoluto considerarse sostenible, responsable, transparente y eficiente.

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial también fue testigo del proceso de descolonización global, la sustitución del colonialismo por el nacionalismo, el nacimiento del nacionalismo y dictaduras militares en muchos países de reciente independencia, la Guerra Fría, la lucha por el poder mundial entre el capitalismo y el comunismo, el advenimiento del imperialismo, una situación geopolítica caracterizada por el enfrentamiento entre las esferas bipolares de influencia de los Estados Unidos, EE.UU., y la Unión Soviética, URSS, entre otras características que impiden el pleno desarrollo de relaciones entre el sector público, el sector privado y la sociedad civil en torno a cuestiones de prestación de servicios de forma participativa en una escala global.

Desde la década de los setenta a los noventa el mundo fue testigo de un período de "minimización" del Estado, que se caracteriza por la alabanza a la libre empresa, la liberalización económica, la libertad de negocios, una visión bien representada por Reaganomics del Presidente Reagan en los EE.UU. y del Thatcherismo en el Reino Unido, entre otros ejemplos. Ese tiempo fue testigo del nacimiento de la Nueva Gestión Pública y otras escuelas de pensamiento basadas en la transferencia de los principios del sector privado a la gestión y la eficiencia del sector público. En muchos países en desarrollo, las prioridades de progreso se centran en la noción de crecimiento económico por encima de cualquier otra cosa.

En aquellos días, el aumento del Producto Interno Bruto, PIB, fue el principal indicador de desarrollo. Hubo poca preocupación por el equilibrio entre las políticas económicas y sociales, había una creencia genérica en teorías de "distribución espontánea de recursos desde arriba hacia abajo" (*trickle down theories*) y en las políticas de ajuste estructural. En varios países en desarrollo, la noción de "milagros económicos" de acuerdo en que las naciones deberían "aumentar el pastel" para dividirlo mejor después. Sin embargo, muy a menudo estas políticas resultaron en significativa desigualdad social en varios países en desarrollo.

El final del siglo XXI vio el nacimiento de la globalización, la consolidación de la hegemonía económica mundial de los EE.UU., la creación de nuevos bloques económicos como la Unión Europea, UE, el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA/TLCAN, el crecimiento de China como acreedor internacional importante, el aumento de tensión entre el fundamentalismo islámico y los valores occidentales, la consolidación de la noción de "gobernanza" en la gestión de los asuntos públicos, la serie de conferencias de la ONU afirmando la idea de que los gobiernos no pueden actuar solos y necesitan alianzas con el sector privado y la sociedad civil para prestar servicios a todos. Además, ha habido un cambio general de los regímenes militares a gobiernos democráticamente electos en todas

las regiones, especialmente en América Latina, seguida por un fortalecimiento gradual global de la sociedad civil como un actor político. Estas tendencias también motivaron una serie de políticas de descentralización en varios países, así como mecanismos participativos desarrollados en respuesta a las demandas para una mayor transparencia en la conducción de los asuntos públicos. También es importante destacar el papel creciente de los medios de comunicación a lo largo de estas transformaciones.

En este contexto, quisiera referirme brevemente a tres características que juegan un papel cada vez mayor en la gestión pública desde el comienzo del siglo XXI:

- El desarrollo de nuevas modalidades de rendición de cuentas con participación social.
- La libertad de información.
- El uso incremental de las herramientas y tecnologías de información y comunicación, el gobierno electrónico y la gobernanza electrónica.

Participación pública y metodologías para la rendición social de cuentas

Hay varias dimensiones y modalidades para rendición de cuentas. Sin entrar en demasiados detalles sobre definiciones, me gustaría

acordar dos "tipos" básicos de rendición de cuentas, como suele definirse en la literatura, y dos "objetivos" básicos para la rendición de cuentas como se definen en el marco legal de un país.

"Rendición de cuentas vertical" generalmente se percibe como interna a los gobiernos y definida por una cadena tradicional de relaciones administrativas las que vinculan al electorado, los distintos niveles de la jerarquía de un gobierno y prestación de servicios. "Rendición de cuentas horizontal" puede referirse a los vínculos entre dos instituciones en un mismo nivel jerárquico en el gobierno, pero sobre todo a la acción de la participación pública en los ejercicios de rendición de cuentas. Éstos pueden tener dos propósitos básicos:

- "Justificación", o la obligación de los funcionarios públicos de informar al público sobre sus actividades y justificar sus decisiones, gastos y ejecución.
- La autoridad para imponer sanciones a los funcionarios públicos y a las instituciones que no obedecen a sus mandatos y límites.

En este artículo se pondrá de relieve la creciente importancia de la rendición de cuentas horizontal y el papel de la sociedad civil. En otras palabras, la responsabilidad existe, tanto desde el punto de vista institucional, como desde la perspectiva de

la interacción entre los gobiernos y el público.⁵

Parte del movimiento hacia la responsabilidad social creciente está motivada por la constatación de que las elecciones son una herramienta muy puntual y rudimental para evaluar la gestión pública democrática. Las elecciones, en promedio, ocurren cada cuatro años. El público en general tiene que elegir entre un(a) candidato(a) de "situación" y uno de "oposición". El de "situación" por lo general trata de convencer a los votantes de que absolutamente todo va bien, mientras que la "oposición" trata de convencer a los votantes que todo está mal y el gobierno estaría haciendo un trabajo terrible. Muy a menudo, los ataques personales se convierten en parte de este juego, que puede llegar a causar la falta de interés por parte del público en el proceso político. Ningún gobierno del mundo puede hacer todo bien o todo mal. Cuando un gobierno reconoce aspectos para mejorar en su propio rendimiento, está contribuyendo a uno de los puntos más importantes en la construcción de la confianza general por parte de la ciudadanía.

5. Reunión de Expertos "Involucrar a los ciudadanos para mejorar la rendición de cuentas y acelerar el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio", organizado por la División para Administración Pública y Gestión del Desarrollo (DPADM) de UNDESA, Naciones Unidas en Viena, Austria, 11-13 de julio 2011
<http://www.unpan.org/2011WKS-CE-Vienna>

En las democracias más avanzadas esa responsabilidad social se convierte así en una parte intrínseca del gobierno, veinticuatro horas al día, incluyendo metodologías sociales para rendición de cuentas, tales como:

- Auditorías Sociales.
- Iniciativas de Análisis Presupuestaria.
- Encuestas de Vigilancia de Gastos Públicos.
- Mecanismos multicanal para quejas y modalidades de ovidoria (Ombudsman).
- Planificación Participativa y ejercicios de Presupuesto Participativo.

Es importante destacar el hecho de que las metodologías para la rendición social de cuentas deben centrarse no necesariamente en la cantidad de información, sino en su calidad. Una crítica común es llamada por algunos de "estrategia para sobrevivir a la rendición de cuentas", cuando las instituciones se centran en proporcionar un montón de informaciones que no son relevantes, son difíciles de interpretar o que no tienen base concreta o atribución.

Un ejemplo de un caso exitoso de política para acceso a la información ha sido llevada a cabo en la India. El Estado Rajasthan aprobó una Ley de Acceso y Derecho a la Información en el 2002, que abrió las puertas para el ejercicio de audi-

torías sociales a través de las agencias públicas.⁶

Las auditorías sociales involucran a la comunidad o a las partes interesadas en un programa de escrutinio de proyectos o programas públicos para exponer irregularidades en el uso de gastos públicos. Una Organización No Gubernamental, ONG, llamada en inglés MKSS (Asociación para Empoderamiento de Trabajadores y Agricultores) ha desarrollado diferentes herramientas para la auditoría social que combinan audiencias públicas, el monitoreo de gastos públicos, sondeos con participación comunitaria, comparando los informes de auditorías formales con las auditorías sociales generadas por los activistas del movimiento. Las auditorías sociales también incluyen entrevistas con trabajadores y contratistas de obras públicas, la apertura de cuentas de los proveedores, informes de la gen-

te del pueblo sobre el progreso o la calidad del trabajo y otros aspectos. La iniciativa demostró estimaciones infladas de costos, el uso de materiales de mala calidad, cobros excesivos por los proveedores, entradas falsas en los registros de empleo, nombres falsos de empleados cuyos pagos se les asignaba a otras personas y otros problemas.

En Corea, el índice global de la integridad del sector público ha pasado de 6,43 en el 2002 a 8,43 en el 2011. En Nueva York, el número telefónico 311 ofrece información con más de 4.000 servicios, con costos reducidos por 7 millones de dólares anuales, mientras que los servicios son ofrecidos en 180 idiomas. En México, el Gobierno creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, mientras que en España el Gobierno aprobó una ley en el 2007 por lo que es un derecho de los ciudadanos acceder a la información sobre los servicios públicos. Hubo ahorros del orden de los 3 millones de euros para los veinte servicios con mayor demanda.⁷

“Gobierno Abierto”: hacia un equilibrio entre acceso a la información y la protección de datos públicos

Con los avances que se realizan en las TIC, los ciudadanos esperan una mejor organización de los datos del gobierno a través de la gestión del conocimiento, como se mencionó anteriormente. Un seg-

6. “Involucrar a los ciudadanos y sus organizaciones para prevenir la corrupción en la prestación de servicios públicos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM”, Enrique Peruzzotti, documento presentado a la Asamblea General Extraordinaria se ha mencionado anteriormente en la nota de pie de página No. 4, y más específicamente citando a Dennis Arroyo y Sirker Karen, “Balance de las Responsabilidades Sociales en la región de Asia y el Pacífico”. El Instituto del Banco Mundial, BM, y el Programa de Empoderamiento de la Comunidad y de Aprendizaje para Inclusión Social (The Work Bank, 20005), p. 12.

7. Para mejores prácticas en la administración pública, consulte también los Premios de las Naciones Unidas para Servicios Públicos <http://www.unpan.org>

mento creciente de la población requiere que los datos sean fácilmente disponibles a través de plataformas en línea. Los gobiernos más avanzados están abriendo sus conjuntos de datos, por lo general a través de los portales abiertos de cifras oficiales con el uso de formatos abiertos, como CSV, XML y otros, lo que permite a los ciudadanos realizar sus propios análisis. Gobierno Abierto por lo general requiere un *software* de lectura mecánica y no todos los gobiernos están preparados o dispuestos a compartir toda su información en línea, debido a comprensibles razones políticas, de seguridad y privacidad.

Este artículo no defiende la apertura total de datos gubernamentales ni la falta de transparencia en los sistemas gubernamentales de datos. Los próximos años y décadas irán modulando, sin duda, esta tendencia hacia un equilibrio entre la libertad de información y protección de datos. Anticipo que, en el futuro, los líderes del gobierno recibirán su mandato junto con un "flash drive" con diferentes conjuntos de datos los que podrían ser abiertos al público o protegidos.

La apertura de datos del gobierno es relevante, ya que fortalece la gobernanza participativa, permite a los ciudadanos controlar los flujos de datos y de este modo controlar el desempeño del gobierno en materia de transparencia y combate a la corrupción. También puede permitir a los ciudadanos ser más conscientes sobre algunas cuestiones impor-

tantes y hacerlas parte del proceso de toma de decisiones para enfrentar asuntos de política a través de e-participación (participación electrónica).

El Gobierno Abierto puede ser visto como una característica de la práctica democrática contemporánea y está a menudo vinculado a la aprobación de legislación sobre libertad y acceso a la información. El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se refiere al derecho de "buscar, recibir y difundir informaciones e ideas". Además, el Comité de Derechos Humanos reconoció en una observación general, la importancia de la libertad de información consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las leyes para incrementar la Libertad de Información, LDI, garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellos se establece un "derecho a saber" así como el proceso legal mediante el cual el público podrá solicitar información en poder del gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones. También en el marco de los llamados "registros abiertos" o "Leyes Sunshine", los gobiernos estarían obligados a publicar y promover la transparencia. En muchos países existen garantías constitucionales para el derecho de acceso a la información, pero por lo general éstos no han sido utilizados, si la legislación de apoyo específico aún no está debidamente aprobada e implementada.

Libertad de información

Entre todos los miembros de las Naciones Unidas, noventa y un países (47%) tienen un *Freedom of Information Act* (FOIA), cincuenta (26%) no tienen FOIA, veintiocho (15%) tienen un proyecto de ley y veinticuatro (12%) tienen una disposición constitucional. Sin duda, el escenario global todavía parece heterogéneo y transitorio relativo a la libertad en el uso y diseminación de la información pública.

Leyes de protección de datos

Al mismo tiempo, noventa y dos países (48%) no tienen legislación sobre protección de datos; ochenta y dos (42%) cuentan con una legislación para protección de datos; once (6%) tienen una disposición constitucional y ocho (4%) tienen un proyecto de ley para ser discutido. Esto también muestra un escenario global muy heterogéneo en relación a Leyes para Protección de Datos.

Un aspecto interesante es que muy a menudo los países emprenden iniciativas de "libertad de información" y en los "ejercicios para protección de datos" no coordinan una iniciativa con la otra. Naturalmente, diferentes tipos de actores sociales apoyan la libertad de datos o protección de datos. Los medios de comunicación son los actores que más aclaman y apoyan

la libertad de información, sobre todo en Europa, mientras que la comunidad de inteligencia, junto con las organizaciones no gubernamentales que defienden la privacidad de los ciudadanos, están dispuestos a apoyar leyes de protección de datos. En última instancia, los intereses nacionales determinarán qué conjuntos de datos deben estar bajo el amparo de la libertad de información o dentro del ámbito de protección de datos.

La importancia de la privacidad y la seguridad

Si bien el acceso a los datos del gobierno promueve un discurso civil, el bienestar público mejorado y un uso más eficiente de los recursos públicos, plantea problemas de privacidad que puede legalmente impedir que ciertos conjuntos de datos se compartan con el público. Los desafíos que enfrentan los gobiernos requieren hacer públicos los datos del gobierno, mientras que al mismo tiempo proteger la información de identificación personal, mantener los datos a salvo de la corrupción y el acceso adecuado del control de la misma. Estas preocupaciones suelen superarse mediante la prevención de ciertos conjuntos de datos, que de compartirse con el público, se realizaría a través de medios legales, como los actos de protección de datos, leyes de privacidad y otros.

Las leyes deben ser bien implementadas con el propósito de

hacer una diferencia. Las regulaciones gubernamentales abiertas, se pueden lograr a través de una supervisión institucional sólida, por ejemplo a través de una organización independiente como por ejemplo Libertad de Información y Privacidad de Datos Personales.

Existe una serie de herramientas que pueden utilizarse para aplicar y gestionar las políticas gubernamentales abiertas con respecto a datos, tales como: *Open Data Gobierno Catálogos*, *Kit de herramientas de Open Data Gobierno*, *Open Data Gobierno competiciones y aplicaciones*, *Open Government Index Data* (compuesto por compromisos estipulados en Tratados Internacionales y fundamentados en el imperio internacional de la ley, la accesibilidad de datos, facilidad de uso y la difusión de los esfuerzos y las normas técnicas del W3C,⁸ por ejemplo 5-puntos de rating, normas ISO legislaciones, libertad de información y protección de datos, etc.)

Debido a las políticas de la UE, los países europeos están a la vanguardia en la promoción de la

legislación relativa a la privacidad y protección de datos. En este artículo se reconoce que la legislación sobre privacidad efectiva es necesaria para el éxito de iniciativas de gobierno abierto, y disminuir las preocupaciones de los políticos, administradores públicos y los ciudadanos. Un marco institucional sólido es necesario para acceder a los datos del gobierno y la privacidad de los datos.

Sin embargo, la falta global de los marcos institucionales para facilitar la aplicación y supervisión de la Libertad de Información y Privacidad de Datos en varios países, hacen que sea difícil para un Gobierno Abierto convertirse en una realidad inmediata. La gran mayoría de los países europeos facilitan la existencia de una libertad de información independiente y un órgano de privacidad de datos.

Gobierno Electrónico y un "Post-Gobierno" para modernizar y simplificar las operaciones del gobierno: con un enfoque hacia todos los niveles de la administración

Esta sección se basa en el Sondeo de las Naciones Unidas para Gobierno Electrónico.⁹

El Sondeo presenta una evaluación sistemática del uso de las TIC para transformar y reformar el sector público, mejorar la eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, el acceso a los servicios

8. El Consorcio World Wide Web (W3C) es una comunidad internacional que desarrolla estándares abiertos para asegurar el crecimiento a largo plazo de la Web. Se han desarrollado criterios para el avance de un gobierno abierto basado en 5 puntos. Para obtener más información, visite <http://www.w3.org/>
9. La séptima edición de este Sondeo ha sido publicado desde el 2002 por la División de Administración Pública y Gestión del Desarrollo de UNDESA en la Secretaría de las Naciones Unidas.

públicos y mejorar la participación ciudadana en los 193 Estados miembros de la ONU. Los mismos han sido utilizados como una herramienta útil para comparar el desarrollo de la administración electrónica en todos los países a través de indicadores comunes y enfoques de política. El índice de desarrollo de gobierno electrónico es un indicador compuesto que mide la voluntad y la capacidad de la Administración Pública para utilizar las TIC y prestar servicios públicos. Está formada por tres componentes básicos:

OSI = Índice de servicios en línea, con información de UNDESA.

TII = Índice de Infraestructura en Telecomunicaciones, con información de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT.

HCI = Índice de Capital Humano, con información de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, sigla en inglés y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

Mediante la combinación de estas tres dimensiones, la Encuesta permite a los gobiernos a asignar su estado en términos de preparación para el gobierno electrónico y pro-

porciona indicadores concretos para orientar la formulación de políticas.¹⁰

El índice de servicios en línea permite el establecimiento de diversas fases objetivas en el proceso nacional de desarrollo del gobierno electrónico, como sigue:

- *Emergentes*: un sitio *web* oficial con información del gobierno estática, incluyendo los Ministerios, información sobre los servicios, actividades y prioridades, etc.
- *Mejora*: la existencia de servicios en línea, obtener formularios descargables, información actualizada de la política, etc.
- *Transaccional*: posibilidad de pago de impuestos y otros pagos en línea, consultas, de dos vías de comunicación entre el gobierno y el público, etc.
- *Conectado*: integración de la burocracia interna (*back-office* de integración) para la mejora de la "*front-office*" (relación general con el público).

El Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones está determinado por un índice compuesto de la siguiente manera, obtenido de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, UIT, una agencia independiente de las Naciones Unidas:

- El promedio de los usuarios estimados de Internet / 100 personas.

10. Sondeo de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico 2012 en <http://www.unpan.org>

- El promedio de líneas de teléfono fijo / 100 personas.
- El promedio de Suscripciones Móvil / 100 personas.
- El promedio de Suscripciones Fija Internet / 100 personas.
- El promedio de Banda Ancha Fija / 100 personas.

El valor de una quinta parte se le asigna a cada uno de los elementos anteriores.

El Índice de Capital Humano está determinado por un índice compuesto de los siguientes, que se obtiene a partir de la UNESCO y el PNUD:

- La tasa de alfabetización de adultos, combinado con la relación primaria bruta de escolarización, secundaria y terciaria.

Un valor de dos tercios está asignado a la tasa de alfabetización de adultos, mientras que una tercera parte se asigna a la tasa bruta de matrícula.

ÍNDICE DE DESARROLLO GLOBAL E-GOVERNMENT

República de Corea	0,9283
Países Bajos	0,9125
Reino Unido	0,8960
Dinamarca	0,8889
Estados Unidos	0,8687
Francia	0,8635
Suecia	0,8599
Noruega	0,8593
Finlandia	0,8505
Singapur	0,8474

Fuente: Organización de Naciones Unidas, ONU, e-Government Survey.

Las principales conclusiones de la ONU e-Government Survey destacan los siguientes aspectos:

- Enfoques de Gobierno Integrado están a la vanguardia de los países avanzados.
- Los Estados Miembros de la

ONU están prestando más atención al suministro de servicios multi-canal (teléfono, móvil, banda ancha, atención personal, correo convencional, etc.).

- Los países en desarrollo están avanzando en la e-participación.
- Los ciudadanos están demandando más servicios de los gobiernos.

Esto significa que los gobiernos se están convirtiendo en facilitadores de la gestión integrada de oferta de servicios a través de un solo punto de entrada basados en la demanda por servicios, en lugar de la oferta de servicios a través de canales descentralizados y sin coordinación.

Conclusiones

En este artículo se espera haber demostrado algunas tendencias actuales en el arte y ciencia de gobernar a través de un movimiento gradual hacia una mayor transparencia y participación. Este movimiento -llamado aquí de "Post-Gobernanza"- incluye, pero no se limita a:

- Gobierno electrónico y gobernanza electrónica integrados ("Whole-of-Government" o Gobierno Integrado), múltiples canales para prestación de servicios, mejores mecanis-

mos para rendición social de cuentas, el equilibrio entre la libertad de información y protección de datos por razones de privacidad y seguridad, entre otros aspectos.

Esta conclusión apunta a tendencias hacia la "Post-Gobernanza", que pueden caracterizar un cambio en el conjunto tradicionalmente estático y separado de las relaciones entre el Estado, los ciudadanos y el sector privado.

Los países están cambiando de distintos modelos separados de organización administrativa para modelos integrados y unificados para todo el gobierno. Los Estados se están trasladando a puntos de entrada centralizados para prestación de servicios a un único portal donde los ciudadanos pueden acceder a todos los servicios proporcionados por el gobierno, sin saber cuál autoridad del gobierno las proporciona. En algunos países más avanzados, un "nivel de gobierno integrado" ayuda a construir un sistema de gobierno transparente con los departamentos y divisiones interconectadas.

Junto con las metodologías para la responsabilidad social y los marcos jurídicos para el gobierno abierto, parece que nos estamos acercando a un nuevo paradigma de gestión pública - "post-gobernanza" - en la que los plazos y modelos separados y desintegrados de organización tienden a desaparecer en respuesta a una ciudadanía más

exigente con el poder democrático, contando con enfoques revolucionarios ofrecidos por la tecnología y nuevos formatos de organización social.

El movimiento de la gobernanza tradicional para la “post-gobernanza” no tiene por qué ser errático y circunstancial. Hay indicadores concretos que existen y guían el camino para una presencia más conectada por parte de los gobiernos. Existen herramientas para medir el progreso. Hay enfoques concretos que promueven la responsabilidad social y la libertad de información. Los retos se sitúan en la consecución de liderazgo, desarrollo de capacidades y la oportu-

nidad de integrar la forma en que los marcos de la administración pública funcionen. Como se ha visto recientemente, la falta de transparencia puede incidir en el rechazo popular o en el castigo de resultados electorales, lo que refleja una falta de confianza en el gobierno.

Finalmente, podemos decir que somos testigos de una nueva etapa para el diseño de la administración pública, caracterizada por la prestación de servicios innovadores e integrados. A lo mejor, podemos estar entrando en una era en que los gobiernos autoritarios y poco transparentes, dentro de límites razonables, se podrían considerar una cosa del pasado ◇