

Las Cartas Iberoamericanas de Gobierno Electrónico y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Hacia una definición local de los parámetros institucionales del buen gobierno

Ricardo Sebastián Piana

Introducción

Como señala Portinaro (2003), es muy común encontrar en la literatura de los últimos años, interrogantes acerca del poder del Estado, su futuro y su compleja acción de gobierno, así como de su capacidad de integración social. Se ha vuelto casi un *leit motiv* hablar de crisis, ocaso o más aún, del fin del Estado por la pérdida de poderes y funciones de los aparatos estatales.

La descripción del Estado que predomina hoy es la de un Estado débil, que ha perdido irremediamente su soberanía en medio de una sociedad cada vez más compleja.

Resulta evidente que la producción de resultados justifica la existencia de cualquier institución, pero no resulta obvio cuáles deben ser esos “productos” en una institución pública. Éstos se encuentran orientados por un modelo estatal legitimado, que ha cambiado (y mucho) en los últimos dos siglos.

En este contexto entran a jugar las políticas de reforma del Estado y de la Administración Pública. Y este es un proceso que se no detiene porque debe comprenderse, también, como una forma de resolución de las crisis política, económica y estatal que afectaron a la sociedad en las décadas de los años 70 y 80 (Zeller, 2007).

Los temas recurrentes en las agendas de reforma han buscado modificar la capacidad institucional del Estado a través de una reestructuración organizativa, de la creación de la carrera pública profesional, de la desburocratización de normas y procedimientos y de la aplicación de las TIC en la gestión pública. Pero los objetivos son distintos.

Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales post Welfaristas, legitimaron las llamadas reformas del Estado de primera generación propiciadas por el Consenso de Washington. Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones –pero sobre todo- de los fines estatales. A menos de diez años éstas fueron sustituidas por las reformas

de Segunda Generación. Estas últimas, destinadas a la mejora del funcionamiento eficiente de las organizaciones estatales, se apoyaron en aspectos de la cultura organizacional y las tecnologías. Otra vez, en los ´90, una nueva vuelta de tuerca se dio con las políticas de Gobierno Electrónico, cuyo acento se pone en las TIC pero sin modificar, inicialmente, las premisas de la Nueva Gestión Pública y su pretensión de introducir criterio de eficacia privada al manejo de la cosa pública. Los parámetros actuales del paradigma del buen gobierno están apoyados sobre los pilares lanzados en la campaña presidencial de Obama de 2009: el Gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo (<http://www.whitehouse.gov/open>).

Los gobiernos de la región han pretendido seguir los modelos foráneos. En efecto, muchas veces propiciados por Organismos internacionales o de crédito internacional, los Estados latinoamericanos han intentado, por isomorfismo institucional mimético, replicar los modelos en boga y sin embargo, o tal vez por ello, los resultados han sido muy distintos. Ejemplo de ello fue el conocido y muy documentado proceso de reforma del Estado de primera generación en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem (Oszlak, 2000).

Con las reformas de segunda generación, se pretendieron modificar los grandes defectos en su implementación de aquellas. Sustentadas en ideologías que pretendieron incorporar criterios de eficacia empresarial dentro de la administración estatal, enmarcados en los lineamientos de la Nueva Gestión Pública, se impulsaron algunas acciones que marcaron las políticas de mediados de los ´90: Cartas Compromiso, Ventanillas Únicas, Banco de proyectos exitosos, Audiencias públicas, fueron modelos imitados por Administraciones de corte napoleónico, habituadas a usos discrecionales del poder y sin experiencia en formas contractuales con los administrados entendidos como usuarios

Incentivados por el revolucionario uso de las TIC, especialmente Internet, surgen otros parámetros de reforma que propician su uso intensivo con el fin primordial de mejorar eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios. Otra vuelta de tuerca se da con las políticas de Open Government que, propiciando la transparencia y participación, hace que los parámetros del Gobierno Electrónico queden reducidos a “poca cosa” frente a estas nuevas consignas.

Todas estas pautas tienen un origen foráneo, y sin embargo existen modelos y propuestas locales que merecen un mayor estudio.

Desde el retorno a la democracia en Latinoamérica hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el

gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también hay que conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

En el ámbito latinoamericano, las propuestas de reforma de la Administración Pública desde fines de los años 90, han surgido desde el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD. El CLAD. Es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Se constituyó en el año 1972 por iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela y su creación fue recomendada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2802-XXVI), con la idea de establecer una entidad regional, que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas como factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social.

Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública, mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre sus países miembros y proveniente de otras regiones.

Bajo su propuesta, los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en Bolivia, en 2003; el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en Uruguay, en 2006; la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en Chile, en 2007; la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en El Salvador, en 2008, y la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, en Portugal, en 2009, entre otros documentos internacionales.

Las orientaciones de las reformas son críticas del modelo implantado desde el Consenso de Washington. Son documentos poco conocidos salvo para el público especializado, y su estudio resulta esencial, pues marcan un horizonte hacia el cual los gobiernos de la región han pretendido reformar sus administraciones.

Hemos seleccionado para su análisis dos de las Cartas, las últimas, por ser las de mayor desarrollo y complejidad y estar ellas más vinculadas a los paradigmas de reforma actuales. Creemos que su análisis es importante para la construcción de parámetros locales de reforma.

1. La carta iberoamericana de gobierno electrónico

Fue aprobada durante la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Pucón, Chile, durante el año 2007, y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santiago de Chile, en noviembre de ese mismo año.

La Carta es resultado del consenso alcanzado por los representantes de los gobiernos iberoamericanos, en busca de definir un nuevo paradigma en cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como herramientas coadyuvantes en la mejora de la gestión pública, y propone un conjunto de conceptos, valores y orientaciones que facilitan dicho objetivo. Sus enunciados sirven como orientaciones de utilidad para el diseño, implantación, desarrollo y consolidación de las TIC como herramientas para la mejora de la gestión pública.

La principal orientación gira en torno al reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado, y la correlativa responsabilidad de los gobiernos en proveer las herramientas necesarias para satisfacer ese derecho. Por ello se subraya que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública, es la del ciudadano y sus derechos. Este cambio de paradigma crea una oportunidad para que la sociedad sea la dinamizadora del Gobierno Electrónico y no una simple destinataria.

1.1 Preámbulo de la Carta

Si realizamos un análisis pormenorizado de la Carta, sobre todo de su Preámbulo, advertiremos que sus afirmaciones, como en todo preámbulo, son tanto consideraciones fácticas, valores deseados y objetivos a alcanzar.

Una de las primeras afirmaciones es la que sostiene que si bien la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano, dadas las profundas desigualdades sociales en América Latina, aquellas pueden constituirse en un factor que profundice esa característica, con lo cual el rol del Estado resulta primordial para facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social.

Otro de los presupuestos fuertes, por sus consecuencias, es el que sostiene son las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública. Consecuencia lógica de ello (no explicitada) sería que las TIC pueden modificar ese estado de cosas.

La Carta Iberoamericana reconoce el derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas. Se pretende, por un lado, reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas del principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes y, por el otro, como objetivo estratégico indirecto, el de promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

En ese marco, se establece, desde el propio Preámbulo, el derecho del ciudadano a conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que está haciendo la Administración, tornándola más transparente y, por ello mismo, más controlable para luchar contra la corrupción y generar confianza en los ciudadanos. Tienen también los ciudadanos el derecho de promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social, a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento. Otro de los derechos, clásicos desde este tipo de perspectiva, es el de participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

Los redactores de la Carta instan a la cooperación, coordinación e interoperabilidad internacional. Así, solicitan a los Estados que, en la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, eviten adoptar medidas y tomar decisiones unilaterales contrarias al Derecho Internacional, realizando acciones tendientes a contribuir a la plena consecución del desarrollo económico y social de la población de los países afectados y al bienestar de sus ciudadanos.

En concordancia con la orientación político-ideológica del CLAD, contraria al neoliberalismo, la Carta reconoce el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

1.2. Capítulo primero - finalidad y ámbito de la Carta

La Carta establece, como uno de sus primeros objetivos, el “*de determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico*” para Iberoamérica. Si bien establecer un objetivo conceptual, como primer objetivo, podría parecer superfluo en un documento orientativo para las políticas públicas, hay que tener en cuenta la gran cantidad de definiciones y orientaciones (muchas de ellas contradictorias), que se han dado en la literatura a lo largo de

los recientes años sobre esta nueva materia. Ello hace necesario establecer una definición mínima para cerrar el debate en torno a este concepto.

El segundo de los objetivos tiene que ver con la “*definición de los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica*” con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. El tercer objetivo es el de “conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión”, llamado a constituir un lenguaje común para el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana. El último, objetivo de la Carta, es el de “*servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública*”.

Entre las finalidades explícitas establecidas en el Punto 2 de la Carta se enumeran las siguientes:

- a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos [...].
- b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y garantizar una mayor transparencia [...].
- c. Contribuir a que los países iberoamericanos accedan en plenitud a la Sociedad de la Información y el Conocimiento mediante el impulso que, para la misma, supone el efectivo establecimiento del Gobierno Electrónico [...].
- d. Coadyuvar a la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico.
- e. Optimizar, con ocasión de la implantación del Gobierno Electrónico, los modos de organización y de funcionamiento de los Gobiernos y sus Administraciones, simplificando trámites y procedimientos.
- f. Fomentar el uso de los medios electrónicos en los demás ámbitos de la sociedad a través de la percepción de la utilidad que presentan en la Administración Pública.
- g. Sensibilizar a las Administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconecten con la ciudadanía a través de estrategias de múltiples canales de acceso.
- h. Desarrollar en la implementación del Gobierno Electrónico, acciones que apunten a generar información para que redunden en conocimiento social, con el objetivo de aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad [...] (Punto 2 – Finalidades – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, entiende las expresiones Gobierno Electrónico y Administración Electrónica, como sinónimos; la primera es más utilizada en Latinoamérica y la segunda en España. Para la Carta ambos conceptos son considerados como sinónimos:

[...] el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico – Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Según la Carta, el Gobierno Electrónico se propone la satisfacción de las necesidades así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que –entiende– jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado. Por ello, –continúa– aquél se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, y tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos (Conf. Punto 4 de la Carta).

Más adelante, en el Punto 24 -Interoperabilidad de Servicios-, se señala que el Gobierno Electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas.

Los Principios de la Carta, que se encuentran enumerados en el Epígrafe 6º, son los de igualdad, legalidad, conservación, transparencia y accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad y adecuación tecnológica, con los que deben interpretarse y complementarse todos los derechos, principios y exigencias establecidos en su texto.

Respecto al primer principio, el de igualdad, se subraya que en ningún caso el uso de medios electrónicos puede implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo.

En cuanto al principio de legalidad, la Carta adopta el paralelismo o igualdad de garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración. Así, las garantías de los trámites electrónicos,

deben ser las mismas que las que se reconocen en formato papel o presencial, aún cuando aquellos supongan una simplificación general en las transacciones.

Respecto al principio de conservación, se señala la necesidad de garantizar que las comunicaciones y los documentos electrónicos se conserven en las mismas condiciones que en los medios tradicionales. En cuanto al principio de transparencia y accesibilidad, se garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos, se hagan en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.

La accesibilidad Web se refiere a la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por parte de todas las personas, con prescindencia de toda eventual limitación.

Es muy importante que entre los principios, se resalte que los requerimientos de seguridad deben ser adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración (principio de proporcionalidad). Esto permite diseñar políticas adecuadas al tipo de trámite, como la responsabilidad, de forma tal que la Administración y el Gobierno respondan igualmente por los actos realizados a través de medios electrónicos y de medios tradicionales.

Por último, el principio de adecuación tecnológica establece que las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades, recomendándose el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado.

1.3. Capítulo segundo - derecho al gobierno electrónico

La Carta establece el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas de forma tan amplia como lo permita la naturaleza del trámite y la pretensión de que se trate. Según la Carta, ello supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí con el fin de simplificar los procedimientos y que cuenten con leyes de acceso a la información pública.

Los detalles de este derecho de amplio alcance están enumerados en el Punto 9 de la Carta e incluyen las facultades de:

- Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas como si se hubieran realizado por medios tradicionales así como utilizar documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones.

- Realizar todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- Recibir notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o cuando así lo solicite.
- Acceder a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de un anuncio en diarios o boletines oficiales.
- Acceder a los expedientes para conocer su estado.
- Acceder a información pública de alto valor agregado que sirva para aumentar la competitividad.
- Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos.

Este último derecho, el evitar el requerimiento de documentación ya en poder de la administración, presupone dos principios fundamentales existentes en todo plan de Gobierno Electrónico: “Simplificación Registral” y “Ventanilla Única”, íntimamente relacionados entre sí y que debieron tener un mayor desarrollo en la Carta. Según el primero, si alguien ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedirla, salvo que sea preciso actualizarla, obviamente. El principio de Ventanilla Única supone que el Estado, idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independiente de su estructura interna y sus divisiones políticas o territoriales. Bajo este principio, el Estado asume él mismo el costo de su complejidad y distribución política, jurisdiccional y administrativa y se muestra como uno solo.

Para lograr el ejercicio efectivo de este derecho, la Carta enumera, a su vez, algunas herramientas, instrumentos o regulaciones del Gobierno Electrónico. Una de las primeras, es la identificación de los ciudadanos, Administraciones, funcionarios y agentes, así como la autenticidad de los documentos electrónicos, equipos y sistemas. Otro punto es la necesidad de que las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas sean accesibles para todos los ciudadanos y, como su complemento, la regulación y el establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas (con confirmación de su recepción). El siguiente ítem que menciona la Carta, el régimen de los documentos y archivos electrónicos, es regulado más adelante.

Uno de los puntos transcendentales en cualquier política de Gobierno Electrónico es de la Seguridad y ello no sólo por cuanto la seguridad jurídica y física son necesarias para las operaciones y transacciones de todo tipo, sino porque aquella aporta el elemento de confiabilidad necesario, al ser los documentos electrónicos, elementos intangibles. Respecto a esta problemática, la Carta establece que los Estados iberoamericanos aprobarán las normas jurídicas y técnicas necesarias, para que los ciudadanos y las Administraciones Públicas en sus relaciones electrónicas puedan tener seguridad y confianza, tanto en lo que se refiere a la

identidad de la persona, órgano o institución que se comunica, como en lo que se refiere a la autenticidad e integridad del contenido de la comunicación, así como, consecuentemente, por la imposibilidad de ser repudiada por el emisor.

Un tema también clave para establecer un verdadero acceso a la información y para garantizar la comunicación, poco regulado hasta el momento, es el de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas. La Carta establece que *“los Estados iberoamericanos regularán sobre las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas garantizando que los ciudadanos las puedan conocer con facilidad”* (Epígrafe 13, segundo párrafo de la Carta).

Se establece que las Administraciones Públicas serán responsables de la integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones en sus sitios electrónicos y portales. También de la información que publican, debiendo aclarar cuál es el órgano responsable de los mismos y de su puesta al día. Por ello que en los sitios electrónicos no podrán figurar avisos de exención de responsabilidad por su contenido. Caso contrario –agrega la Carta–, esos sitios o direcciones no podrán considerarse una sede electrónica, ni formará parte del sistema de Gobierno Electrónico *“y así deberá figurar con caracteres relevantes en todas sus páginas”* (Punto 14 de la Carta).

En el Punto 15 de la Carta con el título Registros Electrónicos se establece que la confirmación de la recepción de los envíos digitales se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, en los que constará la fecha y hora de presentación.

Como consecuencia del principio de igualdad establecido en el Epígrafe 6º -Principios del Gobierno Electrónico y que hemos desarrollado más arriba, en el Punto 17 de la Carta -Consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el procedimiento administrativo-, se establece que los Estados deberán prever que puede haber quienes quieran relacionarse con medios electrónicos y quienes no lo deseen en un mismo expediente por lo que ello obligará a reconocer el derecho de ambos y permitir la concurrencia de modos de acceso. Se reitera el derecho de que en todo caso los ciudadanos deberán poder conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los expedientes y se agrega que el acceso al expediente podrá hacerse por comparecencia en la oficina pública o, en su caso, a un expediente electrónico. Se aclara, a renglón seguido, que el acceso al expediente en la oficina pública no implica per se su acceso en formato papel; es decir, para aquellos que no estén familiarizados con las TIC, o no quieran emplearlas desde sus propios domicilios u oficinas, las Administraciones deberán facilitar y poner a su disposición aparatos, equipos y personal de apoyo preparado para acceder electrónicamente desde dichas oficinas públicas o acreditar su identidad personalmente para remitir sus escritos por medios electrónicos desde la propia

oficina pública de información. Como consecuencia de todo ello, se consagran las oficinas únicas de atención y de acceso por múltiples canales.

1.4. Capítulo tercero – condiciones generales para el establecimiento y desarrollo del gobierno electrónico

La Carta es explícita, en su último capítulo, acerca de cuáles son las condiciones para el establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico.

En primer lugar, en su Epígrafe 19, reconoce que los Estados deben tener en cuenta los problemas del tránsito hacia un sistema integral de Gobierno Electrónico, para lo que tomarán las medidas necesarias para resolverlos. Entre ellas destaca las de interoperabilidad e integración entre diversas jurisdicciones, por un lado, y el componente formativo, por el otro.

Esto último implica, entre otras cosas, desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y gestionar redes, basadas en modelos de gestión de conocimiento. Es por ello que la planificación ocupa otro ítem importante en la Carta. Se establece que una vez definido el objetivo, es preciso determinar los plazos de ejecución teniendo en cuenta los costos-beneficios, así como las estrategias y metodologías necesarias para la implementación, entre las que destaca las de gestión y producción de información pública y de gestión de redes. La Carta insiste en el factor tiempo y agrega que los *“Estados deberían asumir compromisos de calendarios en que concreten fechas de implantación sucesiva de servicios”* (Punto 21 –Planificación del Gobierno Electrónico– Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

En el Epígrafe 23 -Las transformaciones de las Administraciones Públicas- la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico recomienda a los Estados acordar nuevos marcos regulatorios en lo que tiene que ver con los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible. Agrega la necesidad de establecer mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo como una referencia más para la integración interjurisdiccional. En materia de recursos humanos, sugiere que se establezcan programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo su profesionalización, garantizando la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos. Se agrega la necesidad de adaptar las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas. Su último inciso, sugiere, sin caracterizarlos, la adopción de nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y su constante innovación.

2. La Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública

Fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa, Portugal, en 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril, Portugal, en diciembre de ese mismo año.

2.1. Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública

El concepto de participación ciudadana en la gestión pública que adopta la Carta está vinculado al *“proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”* (epígrafe 2), y debe ser complementado con lo establecido en el Preámbulo donde se lo desagrega el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública con los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público en la busca de una democracia plena (ver también epígrafe 3).

Uno de los objetivos definidos en la Carta es el de definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública (epígrafe 1, punto b).

El vínculo entre la democracia y la participación es resaltado varias veces en la Carta y está específicamente entre los Puntos 3 y 5. En concreto se establece que [...]

La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.

Desde el punto de vista de los gobiernos, la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones.

También establece la Carta que la participación ciudadana en la gestión pública, cualquiera fuere su objeto, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales. Se añade, además, que el objeto es tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren sub representados en los circuitos de decisiones. La Carta no efectúa distinciones según el derecho a participar, sea ejercido (o reclamado) en forma individual o colectiva. Esta última, supone, el derecho a organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas (epígrafe 35 i).

Queda establecido en el epígrafe 6 el doble vínculo existente de la participación ciudadana en la gestión como derecho activo exigible a los poderes públicos por los ciudadanos y las ciudadanas y su contraparte, esto es, ser una responsabilidad cívica (corresponsabilidad social, según se lo define más adelante en el epígrafe 10), punto que se desarrolla en el epígrafe 39.

Finalmente, cierra la sección con un listado de principios aplicables a la participación, entre los que se destacan los de igualdad y la autonomía; el primero de ellos, porque es derecho de cada ciudadano, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que cualquier derecho sea ejercido en igualdad de condiciones; el segundo, autonomía, porque todo derecho debe ejercerse con total libertad y auto-organización. Complementan, entre otros, la constitucionalización, institucionalización, gratuidad y corresponsabilidad social.

2.2. La participación como organización y proceso

Un aspecto esencial que aparece en la Carta, es la necesidad de regulación de la participación. En su epígrafe 20, reconoce que la participación en la gestión pública puede adoptar distintas formas. Así, habrá pluralidad de formas según el objeto de la participación: si se la ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados. Y será distinta si este derecho se ejerce en forma individual o en forma colectiva. La participación puede canalizarse a través de procedimientos, instancias o ambos.

Tendrá, por último, variantes según los tipos de sujetos sociales sobre los que recae la política pública.

Los componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública aparecen desarrollados en el Punto 35. Allí se consigna la necesidad de que los ordenamientos jurídicos estatales reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Y, en una enumeración mínima (no taxativa), se detallan en diez incisos diferentes los derechos participativos en la gestión pública, que hemos agrupado temáticamente para mejor comprensión, incluyendo otros que parecen desperdigados todo a lo largo de la Carta.

Respecto al derecho de intervenir en las distintas fases de la proceso de formación de políticas públicas, el más genérico de la enumeración, aparece en primer lugar (epígrafe 35 inciso a), se encuentra íntimamente vinculado con el de ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar (inciso g del mismo epígrafe).

En el epígrafe 38 aparece otro de los principios generales: el derecho a reclamar derechos a través de acciones ciudadanas de interés público, como el derecho de petición (que es establecida en la propia Carta), la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento.

Por su parte, el derecho a la presentación de solicitudes, proyectos y propuestas y de recibir respuesta, comprende el de presentarlas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como el de recibir las respuesta.

Se reconoce el derecho a participar, a través del trámite que sea previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales (epígrafe 35 inciso d).

Según el epígrafe 35 inciso f) es un derecho el solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada. Este derecho es instrumental pues, como veremos, aparece como un prerrequisito para poder ejercer útil y eficazmente el derecho de participar.

La Carta consagra que el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública, incluye el poder denunciar ante las autoridades competentes cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional (epígrafe 35 inciso h).

Siguiendo la línea de lo ya establecido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, se sostiene en el epígrafe 36 que la aplicación de las tecnologías de información y comunicación a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública, posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas, sin que esto genere restricciones para aquellos que usen medios tradicionales. Para hacer efectivo este derecho, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación, facilitando la participación, especialmente, de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos (epígrafe 37).

En el epígrafe 35 inciso i) aparece consagrado el derecho a organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

El último inciso del epígrafe 35 señala el derecho a “*Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas*”. En el epígrafe 16 se señala, además, que es un derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas y se afirma que ello facilitará la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y su control.

Los derechos a la participación en la gestión pública (así como su ejercicio) suponen, por su parte, la responsabilidad de los ciudadanos y organizaciones colectivas. Como señala la Carta en su epígrafe 39, el derecho de participación conlleva responsabilidades cívicas. Así, esa responsabilidad cívicas que implican:

- Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.
- Informarse sobre los aspectos de interés público y sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija.
- Escuchar las razones presentadas por los representantes de la Administración Pública y, en los casos de ser necesaria la contra argumentación, hacerlo de acuerdo con razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo.
- Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad.
- Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora.

Todo derecho supone una garantía para su ejercicio. En su epígrafe 22, la Carta señala que para garantizar la participación individual y colectiva las Administraciones

Públicas propiciarán medidas tendientes a posibilitar el acceso a información de interés general; difundir los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración; su vinculación con la ciudadanía por su sola condición de tal; la respuesta en tiempo y forma adecuados a toda consulta, solicitud o propuesta presentadas; la provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que tenga dificultades para comunicarse con la Administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios; la gestión transparente de intereses, a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

Para finalizar, es importante señalar que la Carta recomienda a las Administraciones Públicas procurar que los diferentes contenidos del derecho a la participación en la gestión pública, sean jerarquizados a través de su constitucionalización, regulando los mecanismos, procedimientos y garantías que requiere (epígrafe 10 inciso a).

2.3. El acceso a la información pública como presupuesto de la participación y control

La mayor participación requiere la generación de canales de participación; requiere del establecimiento de regulaciones que determinen los derechos, obligaciones y responsabilidades, tanto de los ciudadanos como de los funcionarios, tanto unos como otros, proactivos, con vocación civil para el cambio.

Pero es también necesario brindar los instrumentos necesarios que posibiliten esa participación. El acceso a la información pública es uno de los requisitos necesarios para el ejercicio del derecho de participación en la gestión pública en sus distintas formas, que debe enmarcarse en otro de los principios generales que debe orientar la gestión pública: el principio de transparencia.

Justamente, es por ello que la Carta Iberoamericana dedica un capítulo especial a este recaudo, que ha recibido amplia recepción en las Constituciones latinoamericanas, y lo reconoce como sustento de la participación, señalando, también, como principios que el acceso y la entrega de la información deben estar encuadrados en los de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensión y máxima divulgación.

En su epígrafe 40, la Carta Iberoamericana de Gestión en la Participación Ciudadana en la Gestión Pública señala que *“El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es*

condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública” y a continuación (epígrafe 41) establece las condiciones de su efectividad y el principio de su gratuidad.

Referente al punto de la gratuidad en el proceso de participación, establece que cuando hubieren tasas y precios para la recepción de la información solicitada, las normas que los establecen así como las condiciones de su dispensa, deberán hacerse conocer.

Vinculado con el control, la Carta señala que los Estados pondrán a disposición, sin que necesariamente medie solicitud, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas así como información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos, todo ello para facilitar la participación ciudadana y el control del manejo de la cosa pública (epígrafes 44 a 46).

Algunas reflexiones finales

Como hemos podido intuir, muchas de estas reglas ya están en las Constituciones políticas de los Estados o en sus normas positivas para las que hay poca operatividad. Esto nos impide no sólo medirnos sino también compararnos.

Se puede advertir una visión neoinstitucionalista en los Códigos comentados, pues las problemáticas están más centradas en la falta de capacidad institucional que en las orientaciones de la gestión de la cosa pública que son, en definitiva, las que condicionan la fortaleza, transparencia y apertura de las instituciones. En efecto, el “Estado mínimo” no puede ser considerado una causa de las políticas del neoliberalismo sino todo lo contrario.

Por ello también entendemos que es un error que muchas de las normas se circunscriban al Poder Ejecutivo. Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo es, sobre todo en el marco del presidencialismo fuerte que caracteriza al modelo latinoamericano, el que debe cargar con mayores responsabilidades para implementar las acciones que el Código propicia para alcanzar el buen gobierno, lo cierto es que esas consignas, en la medida que correspondan, también deberían ser aplicables y aplicadas por los Poderes Legislativo y Judicial, así como por los órganos constitucionales creados fuera de la órbita de los poderes clásicos, por los entes públicos no estatales y también por la sociedad, que padece, pero también ampara, utiliza y convive con la corrupción, la falta de transparencia y los favoritismos.

Por otro lado, situar la responsabilidad del estado de cosas que es necesario cambiar para lograr el buen gobierno sólo en cabeza de los más altos cargos del Ejecutivo, es desconocer la responsabilidad que le cabe a los cuerpos intermedios y empleados de las Administraciones. Aun cuando su responsabilidad y capacidad de acción sean mucho menores, no por ello puede ignorarse el rol central que desempeñan en la ejecución de las políticas de reforma de la Administración Pública.

Y en este sentido, si bien el espíritu de las Cartas afirman que el Gobierno se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática y que por tal motivo tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general, entendemos que resulta necesaria la existencia de una norma que expresamente consagre ampliamente el derecho al acceso a la información y, en especial que establezca las condiciones para ejercerlo cualquiera fuere el medio. En esto las Cartas deberían haber avanzado hacia definiciones y recomendaciones más operativas (Piana, 2010).

Teniendo en cuenta que el juicio de la ciudadanía sobre el desempeño de su gobierno no puede darse por sentado, entendemos que el acceso a la información es la clave de bóveda de una política participativa. El ciudadano debe tener la capacidad de obtener y analizar por sí mismo la información relativa a la gestión pública.

El derecho de cualquier habitante a acceder a información pública no es más que la aplicación directa del principio republicano de la publicidad de los actos de Gobierno y es una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos.

A la fecha, el balance es desfavorable entre ese equilibrio necesario entre horizonte de las políticas, las reformas y los resultados. Si las Cartas, que marcan el horizonte de la gestión pública en Iberoamérica, se separan cada vez más de una realidad que no mejora o que, en el mejor de los casos, lo hace más lentamente que ese horizonte, corremos el riesgo de disolver su utilidad. Por ello, es hora de elaborar los parámetros que traduzcan operativamente estos principios para que se conviertan en realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- CLAD (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*, disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/at_download/file. Fecha de Consulta: 10/04/12.
- _____ (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2011). *La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica*, disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ci/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_Estado_para_el_desarrollo_en_Iberoamerica.pdf. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2011). *Consenso De Asunción*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- _____ (2012). *Consenso De México*, disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Consenso%20de%20Mexico%20.pdf/at_download/file. Fecha de consulta: 26/10/12.
- OLMEDO Juan P y COLOMBARA Ciro, 1999. *El derecho al acceso a información pública*, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- OSZLAK Oscar (2000). “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”, en: *IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf. Fecha de Consulta: 01/06/11.
- PIANA Ricardo Sebastián (2010). “La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico: Orientaciones y buenas prácticas”, en: Mezzaroba Orides y Galindo Fernando, eds. *Democracia electrónica*, LEFIS SERIES 11, Pressas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, España.
- _____ (2012). “De las políticas de Gobierno Electrónico a las de Open Government. La reforma dentro de la reforma”, en: Mellado Noemí, Ed. y Dir., *Instituciones, comercio y cooperación monetaria en la integración sudamericana: sus efectos sobre la gobernabilidad regional*, Editorial Lerner, Córdoba, Argentina, ISBN 978-987-1579-63-1.
- PORTINARO Pier Paolo (2003). *Estado. Léxico de política*, Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.
- ZELLER Norberto, Coord. (2007). “Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas”, *Dirección de Investigaciones*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.