



LAS CARTAS IBEROAMERICANAS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD. ORIENTACIONES Y BUENAS PRÁCTICAS

IBERO-AMERICAN CHARTERS FOR GOOD GOVERNANCE. GUIDELINES AND GOOD PRACTICES

RICARDO SEBASTIÁN PIANA

RESUMEN

Las Cartas Iberoamericanas elaboradas en el marco del CLAD son resultado de los consensos alcanzados por los gobiernos iberoamericanos en materia de buen gobierno y administración pública. Si bien abordan diversos temas, como los de la función pública, el buen gobierno, el gobierno electrónico, la calidad en la gestión pública y la participación ciudadana, el centro en ellas es el ciudadano y sus derechos. Su contribución a la teoría de la democracia, en el contexto Iberoamericano, es importante y merece ser conocido.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, CLAD, gobierno electrónico, derechos, participación.

ABSTRACT

The Ibero-American Charters developed under the CLAD are the result of consensus reached by the Ibero-American governments on good governance and public administration issues. Although they deal with various topics, including civil service, governance, electronic government, governance quality and citizen participation, the main point on them all is the citizen and his rights. Its contribution to the theory of democracy in the Ibero-American context is important and deserves to be known.

KEYWORDS

Public administration, CLAD, electronic government, rights, participation.



1. INTRODUCCIÓN

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.

Institucionalmente es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

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 internacionales¹.

¹ Uno de estos documentos es el titulado “Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI”, aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, en 2010 que, junto con el documento inicial “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” elaborado en 1998, marcan la línea doctrinaria de estado actual de la Administración Pública de América Latina y las principales líneas para su reforma.



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

En sus preámbulos, en los más de 250 epígrafes y 27.000 palabras que contienen estas Cartas, aparecen principios, orientaciones, fundamentos, derechos y obligaciones para los Estados, los funcionarios, incluyendo sus empleados, y los ciudadanos.

Hemos seleccionado cuatro de las Cartas, las últimas, por ser las de mayor desarrollo y complejidad y estar, entre ellas, más vinculadas. Veremos, en el desarrollo del presente trabajo, qué aspectos novedosos podremos señalar en el marco del proceso de inflación constitucional y legislativa, sobre todo en la creación de derechos, en que nos encontramos.

2. EL CÓDIGO IBEROAMERICANO DE BUEN GOBIERNO

El “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” fue aprobado en Montevideo el 23 de junio de 2006. Participaron de su suscripción diecisiete países de la región. Está destinado y sus consignas son de aplicación para los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de Gabinete de Ministros, Ministros, Secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo.

Se señala en su Preámbulo que el fundamento del Código es el *principio de la dignidad de la persona humana* y como valores esenciales de desarrollo los de la *libertad y autonomía del ser humano* y su esencial *igualdad intrínseca*.

La estructura del Código cuenta con un *Preámbulo* donde se establecen los lineamientos teóricos y principales orientaciones. El Código tiene 42 artículos divididos en cinco apartados. Su primer apartado, titulado *Fundamentos*, establece el ámbito de aplicación, principios básicos y valores del buen gobierno así como su definición. El segundo apartado, *Reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno*, detalla acciones necesarias del Poder Ejecutivo hacia el buen gobierno, operacionalizando, a



través de ejemplos, principios mínimos del buen gobierno democrático. El siguiente apartado, hace lo propio con la *ética gubernamental* y el cuarto con la *gestión pública*. El último apartado, *Cumplimiento del Código*, refiere a su aplicación.

2.1. PREÁMBULO

La inspiración del Código reconoce estar inserta en dos tradiciones diversas aunque complementarias:

- Búsqueda de una ética universal fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global: el respeto a la soberanía, el derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación (pluralidad cultural y social de los pueblos);
- Tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales².

Se señala la necesidad de ...

[...] acercar a representantes y representados y de la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas [...] (Preámbulo).

Se sostiene que el fundamento del Código es el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca. Un buen gobierno, reconoce, respeta y promueve todos los derechos humanos -civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza interdependiente y universalidad.

Uno de los objetivos del Código enunciado en el Preámbulo es el de dignificar socialmente el servicio público de forma tal que sus integrantes sientan el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad, promoviendo en la actuación

² Sin embargo, la política del CLAD se apoya sobre esta última para sugerir buenas prácticas institucionales, aunque, claro está, con la firma de los ministros del área.



gubernamental el interés general³. Es por ello que se declara inaceptable un Gobierno que ampare y facilite la corrupción; que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones; que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos o que actúe en forma irresponsable y que no rinda cuentas.

Se advierte en su articulado un foco de atención en los problemas del Estado de Derecho y, en contrapartida, poco desarrollo de los problemas relacionados con la buena gestión y distribución de los recursos (Conf. García Delgado, 2006).

2.2. FUNDAMENTOS

Luego de establecer el ámbito personal de aplicación del Código, en su artículo segundo define como principios básicos el respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana; la búsqueda permanente del interés general; la aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos; y el respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

El siguiente artículo define ciertos valores que, a diferencia de los principios, no aparecían detallados en el Preámbulo. Explícitamente reconoce como valores del buen gobierno:

- objetividad, tolerancia e integridad,
- responsabilidad, credibilidad, e imparcialidad,
- dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad y austeridad,
- accesibilidad,
- eficacia,
- igualdad de género
- protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente

Por último, el capítulo cierra con la caracterización o *Concepto de buen gobierno*:

Aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos

³ Reconoce el Código el abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.



los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Vemos entonces abrirse en la definición tres grandes líneas: *interés general*, como objetivo último de toda acción de gobierno; *participación ciudadana* como procedimiento (democrático) para la toma de decisión; e *inclusión*, como necesario complemento de la participación, para que todos efectivamente puedan ser parte del proceso. Pese a esta apertura, como ya hemos visto, el Código se articula en tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.

2.3. REGLAS VINCULADAS A LA NATURALEZA DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO

Destacamos alguna de las reglas con que el Código busca que los Poderes Ejecutivos de la región orienten sus acciones hacia el buen gobierno y que hacen a la democracia. Así, detalla que el Poder Ejecutivo:

1. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana.
2. Perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar.
3. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.
4. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras.
5. Procurará que las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales sean ocupados por juristas de trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada.



6. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informativos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función.
7. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.
8. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, removiendo sus obstáculos y combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural.
9. Promoverá normas de financiamiento político que garanticen la igualdad, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control.

2.4. REGLAS VINCULADAS A LA ÉTICA GUBERNAMENTAL

En cuanto a las reglas relacionadas con la ética gubernamental, destacamos las siguientes que señalan que los miembros del Poder Ejecutivo:

1. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.
2. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo con criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
3. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
4. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o



ventaja injustificada.

5. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
6. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio e impedirán el tráfico de influencias.
7. Se responsabilizarán por las decisiones y actuaciones propias; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
8. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público.
9. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.
10. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

2.5. REGLAS VINCULADAS A LA GESTIÓN PÚBLICA

Por último y en lo que hace a la gestión pública, los miembros del Poder Ejecutivo deberán actuar de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado y, en particular,

1. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano.
2. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.
3. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquéllos realicen.



4. Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos.
5. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.
6. Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.
7. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales.
8. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna y el mejor acceso.
9. Fomentarán la participación en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas.
10. Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia.
11. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.
12. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.
13. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.

3. LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

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 de la mejora de la gestión pública, proponiendo 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 coadyuvantes de 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 y 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 derechos⁴. Este cambio de paradigma crea una oportunidad para que la sociedad sea la dinamizadora del Gobierno Electrónico y no una simple destinataria.

La estructura de la Carta es la siguiente: consta de un preámbulo y tres capítulos. En el Preámbulo se anuncian los antecedentes en cuanto a acuerdos internacionales, se fijan las grandes líneas de enmarcan el texto, centradas fundamentalmente a la Sociedad de la Información y el Conocimiento, la brecha, la participación y el fortalecimiento de la democracia; y, finalmente, se propicia la traducción de estos enunciados y principios en acciones concretas, mediante mecánicas participativas.

El capítulo primero tiene por título “Finalidad y ámbito de la Carta”. Define, en primer término, los Objetivos. Sigue con un listado de Finalidades y después con algunos Conceptos. Tal el caso de Gobierno Electrónico y Administración Electrónica donde se reconoce que se trata de términos iguales para la comprensión de la Carta, por mencionar un ejemplo. A continuación enumera una serie de Principios.

El capítulo segundo se dedica al “Derecho al Gobierno Electrónico”. Menciona el de relacionarse electrónicamente tanto en la relación ciudadano a gobierno como en la de gobierno a ciudadano, los efectos en cuanto derechos de esa relación, los

⁴ Se entiende por ciudadano, para la Carta según una visión amplia, cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país.



instrumentos del Gobierno Electrónico, la seguridad, las direcciones electrónicas, los sitios electrónicos, los criterios para determinar el régimen de documentos y archivos electrónicos, las consecuencias del Gobierno Electrónico sobre el Derecho Administrativo y la protección de datos personales.

El capítulo tercero, “Condiciones Generales para el Establecimiento y Desarrollo del Gobierno Electrónico”, se dedica a contemplar las medidas complementarias necesarias para producir el tránsito de los sistemas actuales a otros más integrados donde se contemplen la interoperabilidad en sus distintos niveles: locales, nacionales, regionales e internacionales. Continúa con la preparación de las Administraciones Públicas, la planificación de Gobierno Electrónico con participación multisectorial, la usabilidad de los sistemas, la inclusión digital, la integración de procesos y servicios, las políticas de promoción de contenidos y, finalmente, el despliegue de las infraestructuras telecomunicativas.

3.1. PREÁMBULO

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

Una de las primeras afirmaciones es la que sostiene que el mundo contemporáneo está caracterizado por las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las TIC en la sociedad, pero que el caso de América Latina está dado por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales, desigualdad que se traslada a su uso y aprovechamiento. Más aún, dado que la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano –continúa el Preámbulo– es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, 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 las 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 con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes y, por el otro, como objetivo estratégico e 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 la 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 decisiones unilaterales contrarias al Derecho Internacional, realizando acciones tendentes 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 política-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.



3.2. 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, sin embargo, teniendo 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 en esta nueva materia, hacen necesario establecer una definición mínima para cerrar el debate en torno a este concepto.

El segundo de los objetivos está relacionado 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 sobre el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana. Por último, se menciona, como objetivo de la Carta, 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 2⁵ 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 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 en la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico.

⁵ Usaremos indistintamente Punto / Párrafo / Epígrafe para referir e identificar los párrafos numerados de la Carta.



- 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; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo 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 ⁶.

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 un simplificación general en las transacciones. Además, la Carta agrega:

El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales (Punto 6, b – Principios del Gobierno Electrónico - Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico).

Respecto del *principio de conservación* se señala la necesidad de garantizar que las comunicaciones y los documentos electrónicos se conserven en las mismas condiciones que por 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

⁶ Como también se aclara, ello no es óbice para que los gobiernos dicten medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.



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 sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración (*principio de proporcionalidad*) pues permite diseñar políticas adecuadas al tipo de trámite⁷ así como el de *responsabilidad* de forma tal que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que los realizados por 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 privatizado⁸.

3.3. 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 a 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

⁷ En este sentido, resulta disfuncional y oneroso establecer sistemas de firma electrónica, avanzada o no, para trámites sencillos como pedir turnos o solicitar certificaciones.

⁸ Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: la computadora, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate.



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 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 electrónicos⁹.

Este último derecho, el evitar el requerimiento de documentación ya obrante en la Administración, a su vez 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, obviamente¹⁰. 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 solo¹¹.

⁹ Lo que supone, bien aclara la Carta, acciones de interoperabilidad y simplificación registral que se encuentran tratadas más adelante.

¹⁰ Esto implicaría que cuando un ciudadano se identifica ante un organismo público (y se autentica presentando su documento de identidad, por ejemplo) su domicilio ya debería ser conocido por el organismo y a lo sumo le debería preguntar si no ha cambiado. Lo mismo debería pasar con todos los datos que el Estado administra de la sociedad, ya sean personas o empresas.

¹¹ Cuando uno quiere registrar a su hijo en la escuela, poco le importa si ésta depende del municipio, del gobierno provincial o del nacional o si el registro civil depende del Ministerio del Interior de la Nación o de otro provincial o si los impuestos son tasas municipales, rentas estatales o tributos federales.



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 estén 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 trascendentales en cualquier política de Gobierno Electrónico es de la *Seguridad* y ello no sólo por cuanto la seguridad jurídica y física es necesaria para las operaciones y transacciones de todo tipo sino porque aquella aporta el elemento de confiabilidad necesario en tanto los documentos electrónicos son 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, en la imposibilidad de ser repudiada por el emisor¹².

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)¹³.

¹² El punto reitera que los Estados también establecerán sistemas alternativos a la firma electrónica cuando la naturaleza del trámite lo aconseje.

¹³ Para asegurar este derecho, la Carta recomienda elaborar estándares comunes evitando el uso de siglas teniendo en cuenta el uso intuitivo de la navegación en Internet. Por último, también para facilitar la localización de esas direcciones y desde la perspectiva del ciudadano, las mismas deberían estar elaboradas en función de los temas atendidos por cada institución que puedan ser objeto de búsqueda y localización por los ciudadanos. Consecuentemente, no



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 portales¹⁴. Las Administraciones son responsables de la información que publican, debiendo aclarar cuál es el órgano responsable de los mismos y de su puesta al día¹⁵ y es 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).

Como hemos visto, la Carta define al Gobierno Electrónico como 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). Ahora, agrega que además implica que los ciudadanos puedan relacionarse con las Administraciones Públicas en todo momento, así como que puedan recibir de forma automática *la confirmación de la recepción* de tales comunicaciones. Este último aspecto es el que destaca el Punto 15 de la Carta con el título *Registros Electrónicos*. Es allí donde se establece que tal confirmación se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, de las comunicaciones y documentos presentados, en su caso, en los que constará la fecha y hora de presentación. Se recomienda a los Estados que notifiquen a los ciudadanos, a través de los registros electrónicos, sus resoluciones y decisiones, siempre que los mismos hayan consentido esta forma de notificación.

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

se recomienda seguir la práctica habitual de las administraciones de colocar el nombre de sus organismos en la Web.

¹⁴ Además, para evitar el *phishing* recomienda que los sitios electrónicos estén dotados de los sistemas de firma electrónica que identifiquen a su titular y garanticen la comunicación segura con los mismos.

¹⁵ También constará la norma que autoriza la creación del sitio y el contenido de tal norma así como los mecanismos y sistemas que permiten el establecimiento de comunicaciones seguras cuando éstas sean necesarias.



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, 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. Consecuencia de todo ello, se consagran las oficinas únicas de atención y de acceso por múltiples canales.

3.4. 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 las que 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)¹⁶ .

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 hace a los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible. Agrega la necesidad de establecer mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo en lo que hace una referencia más para la integración interjurisdiccional. En materia de recursos humanos, sugiere 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 la constante innovación.

4. LA CARTA IBEROAMERICANA DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública fue aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, en junio de 2008 y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada también en San Salvador, El Salvador, en octubre de 2008.

La Carta se estructura en cinco capítulos donde se desarrollan 69 epígrafes precedidos por un Preámbulo. En el primero de ellos, se establece la Finalidad de la Carta y Noción de Calidad en la Gestión Pública y en el capítulo segundo, se desarrollan los “*Principios inspiradores de una gestión pública de calidad*”. Especial interés tiene el capítulo tercero donde se establecen los “*Derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad*”. En el anteúltimo capítulo se pautan “*Orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de*

¹⁶ Como una de las posibles estrategias, la Carta menciona la posibilidad de otorgar algunos beneficios por ejemplo en materia tributaria y aduanera.



calidad en la gestión pública”, finalizando con uno titulado “*Consideraciones finales acerca de la eficacia de la Carta*”.

El contenido de la Carta es finalista pues, según allí se indica, “*una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático*” y éste es asociado, en la Carta, a la gestión pública centrada en el servicio al ciudadano, por un lado, y a una gestión pública para resultados (Punto 3). Más aún, entre los principios inspiradores de la Carta, aparece la asociación de la función pública como un servicio público.

4.1. PREÁMBULO

La Carta Iberoamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

- toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social;
- la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas.

La Carta promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública y del derecho de los ciudadanos a una gestión pública de calidad, estableciéndose unos contenidos mínimos que podrían ser incrementados por los ordenamientos jurídicos nacionales. A este último propósito, la Carta lo identifica como *empoderamiento* del ciudadano.

4.2. FINALIDAD DE LA CARTA Y NOCIÓN DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

En su primer artículo, la Carta define su Objeto en tres incisos que son, esencialmente, pedagógicos pues buscan promover un *enfoque común sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública*, que integre las distintas perspectivas políticas y técnicas (inciso a); conformar un cuerpo de *principios y orientaciones* que



sirvan de referencia en la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública (inciso b) y proponer la adopción de *instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública*, que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos de las Administraciones Públicas iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas (inciso c).

El concepto de calidad es desarrollado en el Punto 2 de la Carta, la que... “Constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad. [...] cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social. La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales”.

Para el buen gobierno, la formulación de políticas públicas deben ser conveniente a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica y *“tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos”* (Punto 3).

4.3. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

La preferencia de las Administraciones Públicas está en la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Ello supone, también, maximizar la creación de valor público y éste *“responder al principio de gestión para resultados”* (Punto 4). Por su parte y como integrante del principio de servicio público, se señala la



necesidad de optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño.

Otro de los principios desarrollados en este punto es el de legitimidad democrática como garantía y protección de las libertades públicas. Si bien se afirma que proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos, también es su fuente *“el ejercicio independiente de una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático”*.

Por su parte, según el principio de transparencia, las Administraciones Públicas deben ser abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía. Como parte del principio de legalidad, que supone el sometimiento al Estado de Derecho, su racionalidad y objetividad, se afirma que la calidad requiere la formalización de los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad, mediante la adopción de normas jurídicas.

Otro de los principios es el de coordinación y cooperación buscando, entre otros, que las Administraciones Públicas, a pesar de la asignación de competencias, relaciones e instancias entre las reparticiones, presten servicios de forma integral al ciudadano, especialmente, en modelos descentralizados y con diferenciación competencial a nivel territorial.

Completan el título los principios de ética pública¹⁷, de acceso universal¹⁸, continuidad

¹⁷ [...] *“orientan, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del interés público sobre el privado”* Punto 9.

¹⁸ Hace referencia, más que a las dificultades de acceso por incapacidades físicas, a las dificultades de tiempo y espacio: [...] *“comprende el esfuerzo por lograr la universalización y el más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento”*. Punto 10.



en la prestación de servicios e imparcialidad¹⁹.

Resulta conveniente desarrollar los principios de eficacia y de eficiencia entendiéndose por el primero que es la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano mientras el segundo sería la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución. Por su parte, el de economía busca la utilización racional de los recursos públicos (Puntos 13 a 15).

Finalmente, sostiene la Carta el principio de responsabilización, central para la teoría de la democracia, indicando que es, por un lado, la rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública, por el otro. Relacionado con éste, se encuentra el de evaluación permanente y mejora continua.

4.4 DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD

Según la Carta, forman parte del derecho a una gestión pública de calidad entre otros, los siguientes:

- a. Acceder a cualquier servicio público o prestación a que tengan derecho, recibiendo una atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.
- b. Solicitar y obtener información pública de interés general, en especial, resultados de la gestión pública y al desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública, completa, veraz y actualizada. [...]
- c. Conocer el esquema de organización de la Administración Pública, los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a ellos.
- d. Identificar a las autoridades, funcionarios públicos encargados de las prestaciones o servicios públicos [...].
- e. Presentar con facilidad las peticiones, solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la Administración Pública, así como recibir oportuna y adecuada respuesta a tales peticiones o solicitudes [...]
- f. Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar

¹⁹ [...] “sin discriminación por motivos tales como el género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica” Punto 12.



propuestas de transformación e innovación [...]

i. Exigir un trato respetuoso y deferente por las autoridades y funcionarios públicos [...].

j. Participar en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado. (Punto 18).

Por parte de los ciudadanos, éstos contribuirán al sostenimiento de los costes, darán un trato respetuoso y conforme a principios éticos a los funcionarios y autoridades públicas, realizarán un uso adecuado de los bienes y servicios públicos y participarán en el ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas (Punto 19).

4.5. ORIENTACIONES, ACCIONES E INSTRUMENTOS PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

El anteúltimo capítulo, el más extenso de la Carta, con dos secciones en su haber, refiere a las orientaciones, acciones e instrumentos para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública. Propone nueve ejes u orientaciones estratégicas, que resumimos.

1. Para una gestión pública al servicio de la ciudadanía: “La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la Administración Pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra” (Punto 24).
2. Hacia una gestión pública para resultados: “Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas.[...] requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones” (Punto 26).
3. Compromiso social y ambiental: “Los órganos y entes de la Administración Pública, en su compromiso de servir a la sociedad, promoverán esfuerzos para



contribuir al desarrollo social, económico y ambiental de forma sostenible, además de sus atribuciones legales, siempre que no sean incompatibles con las mismas” (Punto 27).

4. Responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos: “La gestión pública de calidad exige una alta cualificación de los directivos [...] deberán rendir cuentas y someterse a control por los resultados obtenidos, e impulsar activamente el cambio, definiendo visión, misión, objetivos y metas, de conformidad con la ley. [...] y motivar a los funcionarios públicos, apoyándolos, facultándolos y otorgándoles el reconocimiento merecido” (Punto 28).
5. Gestión por procesos: “Los procesos constituyen una secuencia ordenada de actividades interrelacionadas, para crear valor añadido [...] basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanzar. [...] La gestión por procesos en la Administración Pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública [...]” (Puntos 30 y 31).
6. Desarrollo de capacidades de los empleados públicos: “[...] el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos. [...] Para el desarrollo de capacidades resulta de gran importancia [...] elaborar normas éticas que proporcionen pautas de comportamiento a los funcionarios públicos, orientadas al servicio público; establecer un sistema de profesionalización de la Función Pública; incorporar programas de capacitación en gestión de calidad [...]” (Puntos 32 y 33);
7. Participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad de la gestión;
8. Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad;
9. Relaciones de colaboración y cooperación orientadas a la mejora de la calidad: “Las Administraciones Públicas identificarán aquellas organizaciones públicas o privadas con las cuales colaborar y cooperar, con el propósito de: a. Acercar el servicio a la ciudadanía. b. Crear sinergias y mejorar la coordinación y coherencia de la gestión pública. c. Mejorar la eficacia, eficiencia y economía de los servicios públicos. d. Mejorar la calidad de los servicios. e. Compartir las mejores prácticas, generar aprendizaje y la gestión del conocimiento” (Punto 36).



La siguiente sección, dentro del mismo capítulo, titulada Acciones e instrumentos para la calidad en la gestión pública, recomienda algunas acciones, técnicas e instrumentos básicos de calidad, en los que los órganos y entes públicos pueden apoyarse para la implementación de la calidad en la gestión pública.

Así, por ejemplo, recomienda como modelo la dirección estratégica que supone un enfoque flexible, que se anticipa y adapta a las necesidades de la sociedad (Punto 38) y que se basa en el *“ciclo de mejora: establecimiento de objetivos y planificación, desarrollo de forma sistemática y a través de procesos de las actuaciones planificadas, comprobación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos establecidos y adaptación continua de la planificación estratégica”* (Punto 39).

El uso de técnicas de prospectiva y estudio del entorno general y específico junto con la realización de encuestas de opinión son estrategias que permiten identificar necesidades, expectativas y retos de la sociedad (Puntos 40 y 41).

Un punto en la Carta que se desarrollará con profundidad en la Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública pero que tiene poco desarrollo aquí, es el de participación. Sólo se recomienda a las Administraciones desarrollar mecanismos de participación ciudadana, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, ya sea a través de comités consultivos, grupos de trabajo, foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o Administraciones Públicas y actividades similares.

Un punto que sí tiene más desarrollo es el de la “gestión por procesos” que implicaría, según la Carta en el Punto 45, el desarrollo de algunas de las actuaciones siguientes:

- a. La identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés.
- b. La identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización: procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos.



- c. La definición del objetivo de cada uno de los procesos, así como de los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido.
- d. La definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto, para el cumplimiento de los diferentes requerimientos, y en su caso su diagrama.
- e. La definición de las obligaciones, así como de las autoridades y directivos encargados.
- f. La definición de indicadores que permitan la medición y control del desarrollo de la marcha adecuada del proceso.
- g. La definición y desarrollo de un sistema de gestión que permita el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio.
- h. La implantación de sistemas de gestión normalizados o estandarizados.

La constitución de equipos internos *ad hoc* para la ejecución de proyectos aparece en la Carta. Señala que “*Tendrán encomendadas tareas de identificación, análisis y resolución de aspectos susceptibles de ser mejorados, para la óptima orientación a resultados y a la satisfacción de los usuarios*” (Punto 46).

Un gran desafío que propugna la carta es la mejora de la normatividad a través de un marco normativo sencillo que facilite la eficacia, eficiencia, agilidad y adaptabilidad de los procesos y procedimientos.

Otro de los puntos que trata son las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios al Ciudadano que, según se señala, son documentos públicos con los cuales un “*ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación del servicio, especificando plazos de ejecución*” o “*estándares de calidad*” o “*mecanismos de participación ciudadana*” que deben complementarse con un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos y revisión (Puntos 47 y 48).



Otros de los instrumentos para la calidad en la gestión pública recomendados es la generación de mecanismos adecuados para la comunicación y la difusión de información relevante para los ciudadanos²⁰.

En el Punto 52 y siguientes recomienda adoptar, como hábito sistemático, mecanismos de evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad, es el seguimiento a través de indicadores, la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes establecidos, entre otros, generando estándares de calidad como punto para la medición. Los resultados de estas evaluaciones servirán, según la Carta, para medir avances e identificar puntos críticos en la gestión pública.

Todo ello debe complementarse con la generación de *“procesos sistemáticos y organizados para obtener información a través de sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos [...] y la capacidad de escucha y de respuesta efectiva y eficaz”* y mecanismos que permitan, a los funcionarios, aportar sugerencias (Puntos 56 y 60).

Pero tal vez el punto central que la Carta trata en esta sección, es la gestión del conocimiento que requiere, como rutina organizativa, el desarrollo de procesos sistemáticos para captar e incorporar, generar, adaptar y difundir la información y el conocimiento adquirido estableciendo protocolos para la creación, validación y difusión del conocimiento que generen valor. Ello puede plasmarse en repositorios de información, mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas.

4.6. CONSIDERACIONES FINALES DE LA CARTA

El último punto de la Carta refiere a la necesidad de planificación a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que los cambios sustanciales y sostenibles se lograrán en el largo plazo (Punto 61).

Y se añade, una exigencia que ya estaba anticipada, que *“la estrategia de calidad tiene que ser anticipativa y adaptativa, siempre atenta a los cambios del entorno*

²⁰ *“Entre los posibles instrumentos, se pueden contemplar los siguientes: formularios, guías de servicios, publicaciones, folletos divulgativos, hojas de instrucciones, circulares, páginas de información sobre la organización y sus servicios ubicadas en Internet, puntos automáticos de información y consulta, u otros medios”* (Punto 49).



dinámico, lo que dotará a los órganos y entes públicos de mayor capacidad de respuesta” (Punto 63).

5. LA CARTA IBEROAMERICANA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

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.

Consta de un Preámbulo y seis capítulos con un total de cincuenta (50) epígrafes y una Consideración Final relacionada con el compromiso de los Estados iberoamericanos de promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la Carta. El capítulo primero define el *Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública* seguido por otro referente a la *Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas*. En el tercero se habla de las Formas de participación y en el capítulo cuarto sobre *La participación como organización y proceso*. El anteúltimo capítulo refiere al *Acceso a la información pública para la participación ciudadana* y el sexto a la *Evaluación del proceso de participación en la gestión pública*.

5.1. 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), el que 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 ocupa específicamente los Puntos 3 a 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 subrepresentados 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 de 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, en tanto ese derecho es de cada ciudadano y ciudadana por lo cual los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que cualquier derecho sea ejercido en igualdad de condiciones; el segundo, autonomía, por cuanto todo derecho debe ejercerse con total autonomía o libertad²¹. Complementan, entre otros, los constitucionalización, institucionalización, gratuidad y corresponsabilidad social.

5.2. 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. También, 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 quienes 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

²¹ Así, por ejemplo, cuando los destinatarios son los pueblos indígenas, la Carta establece que su participación deberá darse de acuerdo a sus normas, prácticas, procedimientos, gestión e institucionalidad propia, “conforme a sus cosmovisiones, en armonía con la comunidad y la naturaleza” (epígrafe 19), que “se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna” (epígrafe 22 inciso f), que deberá llevarse a cabo “mediante procedimientos apropiados” (epígrafe 35 inciso e), etc.



temáticamente para mejor comprensión incluyendo otros que parecen desperdigados todo a lo largo de la Carta.

Respecto del 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. Entre esas acciones, menciona 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 respuesta²².

Se reconoce el derecho de 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)²³.

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

²² Ésta debe ser no sólo oportuna y adecuada sino también debe respetar la dignidad de la persona (epígrafe 35 inciso b). Como se aclara a renglón seguido, este derecho es independiente, esto es, no se superpone con el derecho de ejercer recursos administrativos o judiciales.

²³ En el caso de que esas normas y decisiones afecten a los pueblos indígenas, el inciso siguiente, establece además de la participación en su elaboración, modificación y revisión, el derecho a ser consultados previamente, ambas, consulta y participación, mediante *procedimientos apropiados*.



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 de 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 la efectivización de 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 de 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 de "*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 cívica implica:



- Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.
- Informarse sobre los aspectos de interés público así como 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 a 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 con su sola condición de tal; la respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada; 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).

5.3. 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 debe estar encuadrada en los de relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad 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, la Carta establece que cuando hubieren tasas y precios para la recepción de la información solicitada, las normas que los establecen así como 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

Podemos generalizar a las Cartas y Código que hemos descrito el comentario que García Delgado realiza al Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Señalaba que el Código es *“impulsor de un necesario proceso para comenzar a homogenizar, compartir o consensuar los criterios que deben guiar una buena gestión del Estado en los países de la región”* aunque también reconoce que *“es un conjunto de consideraciones sobre principios y normas, que tratan de articular racionalidad instrumental, ética y modernización al que se hace difícil no suscribir.”* (García Delgado, 2006:1).

En efecto, como hemos podido analizar, muchas o casi todas estas reglas ya están en las Constituciones políticas de los Estados o sus normas positivas. Hay poca innovación o operacionalización en las normas. Tal vez, lo más novedoso sea la pretensión de establecer límites a las facultades discrecionales del Ejecutivo, como en los casos de nombramientos de jueces o funcionarios, o en las reglas de ética, donde hay consideraciones acerca de las causales de incompatibilidad de la función pública con la actividad privada que en muchas legislaciones no está muy detallado o, en ese mismo ámbito, el de la ética, el de asumir la responsabilidad de las acciones y no derivarla, sin causa objetiva, a terceros o inferiores.

Se puede advertir una visión neoinstitucionalista en los Códigos y Cartas comentadas pues las problemáticas están más centradas en la falta de capacidad institucional y no 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, quien 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 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 sea mucho menor, 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 y, como lo ha hecho notar Maresca (2007), esto supone una doble condición: por un lado, una alta dosis de transparencia en el gobierno; y por el otro, la posibilidad de que los ciudadanos o sus organizaciones tengan acceso directo a las fuentes primarias de información, es decir, a los documentos elaborados por la propia administración que documentan y justifican sus acciones.

El derecho de cualquier habitante de 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 democráticos²⁴.

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.

BIBLIOGRAFÍA

GARCÍA DELGADO Daniel (2006). "Código Iberoamericano de Buen Gobierno –CLAD. Comentarios al Documento", IPAP; Buenos Aires, Disponible en www.claudiabernazza.com.ar/.../documentos/comentarios_buen_gobierno.doc. (Consulta 03-12-2010)

MARESCA Fernando (2007). "La Multiplicación de los Panes y los Peces" en Revista de Derecho Administrativo, RAP; Buenos Aires.

OLMEDO Juan P y COLOMBARA Ciro (1999). El derecho al acceso a información pública. Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Diego Portales; Santiago de Chile.

PIANA Ricardo Sebastián (2010). "La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico: Orientaciones y buenas prácticas" (página 107 a 131) en Mezzaroba Orides y Fernando GALINDO eds. (2010), Democracia electrónica, LEFIS SERIES 11. Prensas Universitarias de Zaragoza; Zaragoza.

²⁴ En esta línea, Olmedo y Colombara (1999:5) sostienen que el fundamento del derecho de acceso a la información es precisamente el "*derecho a la libertad de expresión, como instrumento de crítica a la autoridad en las sociedades democráticas*", poniendo de relieve la estrecha vinculación que hay entre el sistema democrático y la libertad de expresión.



RICARDO SEBASTIÁN PIANA

Docente de Derecho Político en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, calle 48 n° 582, La Plata, Bs.As.,
E-Mail: rspiana@jurosc.unlp.edu.ar / r_piana@yahoo.es

Fecha de recepción: 11-03-2011

Fecha de aceptación: 25-04-2011