



Consejo Económico y Social

Distr. general
23 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

22º período de sesiones

27 a 31 de marzo de 2023

Tema 6 del programa provisional*

Aplicación de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Promover el principio de gobernanza relativo a la participación en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento preparado por Najat Zarrouk, miembro del Comité, en colaboración con Rolf Alter, Juraj Nemeč y Sherifa Sherif, también miembros del Comité.

* [E/C.16/2023/1](#).



Promover el principio de gobernanza relativo a la participación en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Resumen

Los autores examinan el principio de gobernanza relativo a la participación, que constituye un principio esencial para crear instituciones inclusivas a todos los niveles y un pilar fundamental de la democracia. Las estrategias que promueven la participación son clave a la hora de reforzar y legitimar las decisiones y acciones gubernamentales y para fomentar la confianza en las instituciones públicas. Los autores hacen hincapié en que las políticas orientadas a implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible deben formularse de forma participativa, inclusiva y colaborativa. La participación pública es importante para garantizar que se escuche a todas las partes interesadas y que se tengan en cuenta sus opiniones. Los métodos institucionalizados de participación también pueden mejorar la identificación con las políticas públicas y apoyar la implementación y el seguimiento de los Objetivos a todos los niveles. Según señalan los autores, se ha observado que la participación a nivel subnacional tiene un efecto especialmente marcado, ya que empodera a las comunidades y gobiernos locales y puede hacer que los resultados de desarrollo resulten mejores y más focalizados para los interesados.

Los autores exponen razones para promover la participación en la formulación de políticas públicas y la prestación de servicios, al tiempo que describen los retos asociados, en particular la resistencia del sector público y la cultura política, así como la insuficiente capacidad administrativa y la ausencia de procedimientos operativos normalizados, entre otros factores estructurales y contextuales. Subrayan la necesidad de que los Gobiernos creen un entorno propicio para la participación pública, sobre todo en casos en que existe una falta de confianza en las instituciones o un auge de los movimientos populistas y el extremismo. Algunos de los principales elementos de dicho entorno propicio son la voluntad política, la creación de capacidades, la educación cívica, un cambio de mentalidad en el sector público y una financiación suficiente.

Los autores abordan cuestiones relativas al diseño y la aplicación de procesos participativos y ofrecen una visión general de las estrategias, los mecanismos, las herramientas y las prácticas que han resultado eficaces en diversos contextos. Se presentan ideas sobre la forma en que la participación contribuye al seguimiento y examen de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Los autores concluyen con una serie de recomendaciones para mejorar la participación en vista de las crisis mundiales actuales, los retrasos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la falta de confianza en el gobierno que se observa en muchos países.

I. Antecedentes

1. El presente documento se centra en la participación, que está asociada a la inclusividad y es uno de los 11 principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible aprobados por el Consejo Económico y Social en 2018. El concepto de la participación está reflejado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la meta 16.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: “garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”. También se hace referencia a la participación en otras metas, como la 6.b (sobre la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento), la 10.2 (sobre la inclusión social, económica y política) y la 11.3 (sobre la planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos).

2. La cuestión de la participación ha estado presente en las deliberaciones del Comité desde su primer período de sesiones en 2002. Las discusiones iniciales se centraron en la mejora de la capacidad de la administración pública, herramientas para la interacción en situaciones concretas y la promoción de enfoques colaborativos en los procesos de formulación de políticas. Desde la aprobación de la Agenda 2030 en 2015, el Comité ha centrado su atención en la gobernanza participativa para la promoción de enfoques inclusivos del desarrollo sostenible y la implementación y el examen integrados e inclusivos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros mediante la participación de la sociedad civil y el sector privado y la implicación de los grupos vulnerables.

3. En sus análisis y discusiones, el Comité ha subrayado que el éxito en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su integración en las políticas nacionales están asociados a la implicación efectiva de los agentes no estatales en los procesos de toma de decisiones. Por ello, se ha insistido en la necesidad de contar con instituciones participativas y una participación pública institucionalizada en la formulación de políticas y la prestación de servicios, incluida la participación del público en el seguimiento y la evaluación de los propios procesos participativos.

4. Recientemente, el Comité ha examinado la cuestión de la participación en el contexto de la aplicación de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible con vistas a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En su 20º período de sesiones (2021), el Comité se centró en formas de fortalecer la base analítica de las políticas de reforma con arreglo a los principios de gobernanza, en particular inspirándose en la labor en este ámbito del Grupo de Praia de Estadísticas sobre Gobernanza de la Comisión de Estadística y en colaboración con dicho Grupo¹. En su 21º período de sesiones (2022), el Comité se centró en la aplicación de los principios a nivel subnacional, teniendo en cuenta la diversidad entre los gobiernos subnacionales en cuanto a políticas, capacidades, acceso a recursos e interacción con otros actores.

5. A la luz de los actuales retos y crisis mundiales, como el cambio climático y la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), los autores se esfuerzan por atraer una atención renovada a la importante cuestión de la participación en el contexto de los principios fundamentales de una gobernanza eficaz, combinando diversas líneas de discusión y sugiriendo un camino por el que avanzar. Reiteran las razones para promover la participación y detallan cómo establecer un entorno que propicie procesos de participación pública eficaces, al tiempo que ilustran ejemplos

¹ Véase, por ejemplo, Alexandra Wilde y otros, “Participation in political and public affairs”, en *Handbook on Governance Statistics* (Praia City Group, 2020).

de buenas prácticas en la aplicación del principio de participación que pueden acelerar la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

II. Definiciones y tipologías de participación pública

Diferentes definiciones

6. La participación pública se ha estudiado ampliamente, y existen distintas formas de definirla². Los expertos señalan como un obstáculo la falta de claridad en la definición de los conceptos utilizados por las distintas comunidades académicas y profesionales. Entre los diversos problemas de definición está el hecho de que en muchas de las escalas que se suelen aplicar a la participación (por ejemplo, la elaborada por la Asociación Internacional para la Participación Pública) se incluye la “información” como categoría, lo que provoca un solapamiento con los conceptos relativos a la transparencia y al acceso a la información. Otro de los problemas es el solapamiento entre los mecanismos participativos y los de responsabilidad social, ya que, para muchos expertos, la participación y la implicación son componentes básicos de la responsabilidad social³.

7. El principio de participación afirma que, para que un Estado sea eficaz, todos los grupos políticos relevantes deben intervenir activamente en los asuntos que les conciernan directamente y tener la oportunidad de influir en las políticas. Sobre la base de esta idea fundamental, a efectos de este documento la participación pública se entiende como cualquier proceso en el que se implique a miembros del público (aquellos que no ocupan cargos o puestos administrativos en el gobierno) y se tengan en cuenta sus aportaciones a la hora de tomar una decisión o una medida, e incluye la cocreación, la coproducción, la formulación de políticas interactiva o iniciada por los ciudadanos, y la colaboración en la prestación de servicios. No se aborda la participación indirecta a través de sistemas representativos.

Diferentes tipologías de participación pública

8. Se han desarrollado diferentes tipologías de participación pública. Un ejemplo fundamental es la “escalera de la participación ciudadana”, concepto desarrollado por Sherry Arnstein (1969)⁴, que describe la forma en que las instituciones públicas y los funcionarios con poder pueden negárselo a los ciudadanos, y de qué manera pueden aumentarse los niveles de capacidad de acción, control y poder de estos. La participación ciudadana se considera equivalente al poder ciudadano, cuyos grados van desde la “no participación” (mediante la manipulación y la terapia) hasta el “control ciudadano” (a través de la asociación, la delegación de poder y el control), pasando por el “formulismo” (por medio de la información, la consulta y el apaciguamiento).

9. La Asociación Internacional para la Participación Pública desarrolló el espectro de la participación pública para ayudar a definir el papel del público en cualquier proceso de participación pública. Se compone de cinco modalidades generales de participación pública, a saber, informar, consultar, implicar, colaborar y facultar, que se asocian a un nivel creciente de autoridad compartida en la toma de decisiones.

² Véase, por ejemplo, Kathryn S. Quick y John M. Bryson, “Public participation”, en *Handbook on Theories of Governance*, Christopher Ansell y Jacob Torfing, eds. (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2016).

³ Véase también *Sustainable Development Goal 16: Focus On Public Institutions - World Public Sector Report 2019* (Publicación de las Naciones Unidas, 2019), págs.19 a 22.

⁴ Sherry R. Arnstein, “A ladder of citizen participation”, *Journal of American Institute of Planners*, vol. 35, núm. 4 (1969).

III. Razones para fomentar la participación

La participación es un derecho humano

10. La participación pública se refiere al derecho fundamental de todas las personas a participar activamente en los sistemas y políticas de gobierno; reconoce el valor intrínseco de todas las personas, teniendo en cuenta su cultura, conocimientos y experiencias, así como su capacidad para contribuir de manera esencial a los procesos de gobernanza, a la vez que garantiza que no se deje a nadie atrás. Resulta crucial para construir sociedades pacíficas y resilientes⁵.

11. La participación ciudadana quedó plasmada en el derecho internacional a partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, cuyo artículo 21 recoge el derecho a participar en el gobierno, acceder a las funciones públicas y votar en elecciones. Posteriormente, estos derechos fueron codificados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25) y desde entonces se han reflejado en diversos instrumentos regionales, como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 13) y varias directivas y reglamentos de la Unión Europea. El Consejo de Derechos Humanos reconoce que una participación igualitaria y efectiva en los asuntos políticos y públicos es de vital importancia para la democracia, el estado de derecho, la inclusión social, el desarrollo económico y el avance de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, así como para la realización de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

12. La importancia específica de la participación y la implicación de los agentes no estatales para el logro del desarrollo sostenible se reconoció en el Programa 21, en el que se señalaba que “uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones”. Esta noción se reafirmó posteriormente en varios otros documentos finales sobre desarrollo sostenible, como el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo), el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), “El futuro que queremos”, la Agenda de Acción de Addis Abeba, la Agenda 2030, el Acuerdo de París sobre el cambio climático, la Nueva Agenda Urbana y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres.

13. El valor específico de la participación pública en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente se refleja, entre otros, en el principio 10 de la Declaración de Río, en las Directrices de acceso a la información ecológica y participación pública en la adopción de decisiones sobre medio ambiente de la Comisión Económica para Europa, en la Convención de Aarhus de 1998 y, más recientemente, en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

Implicación de las partes interesadas para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

14. A fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y hacer frente a los desafíos y crisis multidimensionales mundiales es crucial implicar a las partes interesadas para llevar a cabo una acción coordinada entre todos los niveles de gobierno y con los agentes no estatales, así como definir visiones y estrategias para el futuro comunes e integradas. Esto solo puede lograrse traspasando los límites

⁵ International Peacebuilding Advisory Team, “Public participation and citizen engagement: effective advising in State-building and peacebuilding contexts - how”, 2015.

internos y externos de las organizaciones públicas, equilibrando las perspectivas de los distintos agentes que operan en diferentes sectores e implicando a los grupos vulnerables y marginados para no dejar a nadie atrás⁶.

15. El éxito en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible dependerá en gran medida de la eficacia con que los Gobiernos impliquen a diferentes grupos, incluidos los parlamentos, las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado, las comunidades científicas y académicas, y los grupos vulnerables como los pobres, las personas de edad, las personas con discapacidad, la juventud, los Pueblos Indígenas y las mujeres, para poder responder mejor a sus necesidades específicas y promover una mayor aceptación de las políticas públicas e identificación con estas. Por ejemplo, es necesario empoderar a las mujeres y las niñas e incluirlas de manera esencial, por medio de medidas adecuadas de participación pública, en todos los esfuerzos de implementación y seguimiento de los Objetivos. Además, es necesario crear espacios cívicos adecuados para movilizar a los jóvenes (actualmente 1.800 millones en todo el mundo) y darles la oportunidad de expresar sus necesidades, expectativas y ambiciones, recoger sus ideas y fomentar su participación activa en la implementación de la Agenda 2030.

16. Si bien la participación se presenta a menudo como la forma de alcanzar el consenso en las decisiones políticas, no siempre es el caso. La forma de abordar el equilibrio y las sinergias entre los Objetivos depende de las opiniones e intereses de los distintos interesados implicados en los procesos participativos y del alcance de su influencia. Aunque se espera que los gobiernos ejerzan su criterio en la toma de decisiones, la capacidad de mejorar el entendimiento entre las partes interesadas mediante el diálogo podría de por sí constituir un logro importante y llevar a una mayor coherencia de las políticas y a la aceptación pública de aquellas destinadas a promover el desarrollo sostenible cuando requieran concesiones.

Participación ciudadana para una gobernanza eficaz

17. Bien diseñada, la participación pública puede tener beneficios considerables. Es crucial para una toma de decisiones inclusiva, además de ser un indicador de una cultura cívica saludable que puede conducir a una mayor satisfacción ciudadana⁷. Puede ayudar al logro de una gobernanza eficaz, al fomentar la transparencia, la justicia y la rendición de cuentas y limitar la probabilidad de que se produzcan casos de corrupción, al tiempo que mejora la eficacia de la acción pública, la legitimidad de las instituciones y la confianza en ellas y garantiza la adhesión y el apoyo a las decisiones sobre políticas y su aceptación.

18. La participación pública puede servir como un mecanismo que reúna y vincule al gobierno, la sociedad civil y el sector privado y ayude a forjar un entendimiento común sobre oportunidades, desafíos y necesidades, prioridades y programas.

19. La participación pública también puede llevar a una mejor comprensión de los retos específicos que el Gobierno quiere abordar, al dar una mejor idea de las prioridades, necesidades y expectativas de las personas en relación con dichos retos. De este modo, la participación pública puede mejorar la calidad de los procesos de toma de decisiones, al evitar la adopción de decisiones impopulares o inadecuadas en materia de políticas que podrían no conducir a resultados concretos o no lograr un impacto significativo en el desarrollo sostenible y consumir demasiado tiempo o recursos. Puede generar nuevas ideas sobre cómo abordar problemas específicos, y al

⁶ *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (Publicación de las Naciones Unidas, 2018).

⁷ Véase, por ejemplo, Shaocheng Shi y otros, “Is life satisfaction higher for citizens engaged in political participation: analysis based on the Chinese social survey”, *PLOS One*, artículo núm. e0279436 (2022).

mismo tiempo reducir el riesgo de que solo se tengan en cuenta los intereses de determinados grupos —las élites— del país. Por último, permite a los gobiernos obtener apoyo para la implementación de políticas y proyectos y su repercusión.

Participación pública para empoderar a los gobiernos subnacionales y a las comunidades

20. En su 14° período de sesiones, el Comité señaló que para prestar servicios que respondieran a las necesidades de la población y fomentar la confianza en el gobierno era importante descentralizar el poder hacia los niveles provincial y local, según lo recogido en las constituciones, leyes y reglamentos. Como demuestra la experiencia, cuanto más remota sea la conexión de los ciudadanos con las decisiones políticas, más esfuerzo se requiere para informarlos y convencerlos de los beneficios derivados de tales decisiones. La descentralización permite que participen las comunidades locales y las organizaciones populares, y la proximidad de los representantes de los gobiernos subnacionales, que responden a las preocupaciones de los ciudadanos y tienen en cuenta sus necesidades y su bienestar en el proceso de adopción de decisiones, hace que las personas tengan una mayor sensación de que se las toma en serio y de que su participación es efectiva. Las decisiones de políticas adoptadas sobre la base de la participación pública pueden fomentar el desarrollo local y territorial, así como empoderar a los interesados locales y aumentar su bienestar.

Participación pública y construcción sostenible del Estado

21. Para construir Estados con una mayor capacidad de respuesta y rendición de cuentas y lograr un cambio sostenible es necesario reconocer y apoyar las contribuciones que pueden hacer las personas a los procesos de toma de decisiones. Para esta tarea resultan muy adecuados los métodos de participación pública en su conjunto, ya que pueden empoderar a las personas y concienciarlas sobre sus derechos y obligaciones, de forma que estén bien informadas y preparadas para asumir un papel activo en el desarrollo sostenible de sus comunidades locales. La participación ciudadana efectiva contribuye de manera significativa a los resultados democráticos y puede apoyar la construcción de Estados pacíficos y estables y al mismo tiempo favorecer el desarrollo sostenible.

IV. Creación de un entorno propicio para la participación pública

22. La participación pública es clave a la hora de reforzar y legitimar las decisiones gubernamentales y acciones de desarrollo y para fomentar la confianza en las instituciones públicas. Favorece una gobernanza eficaz y es un pilar crucial de la democracia.

23. Las crisis mundiales actuales, como el cambio climático y la pandemia de COVID-19, son una amenaza para la consecución de los Objetivos y el desarrollo sostenible de los países de todo el mundo. En algunos países la democracia se está viendo amenazada por una creciente falta de confianza en las instituciones públicas y los dirigentes, y a ello se suma el auge de los movimientos populistas y los partidos extremistas. Además, tras haber intentado adoptar de forma directa los modelos de las democracias occidentales, varios países en desarrollo se encuentran hoy en una situación difícil en términos de estabilidad, paz, seguridad y desarrollo sostenible y resiliente. Para generar o restaurar la confianza en las instituciones públicas es importante crear un entorno propicio para la participación pública, pero no existe una fórmula ideal ni un enfoque único.

Voluntad política y cambio de mentalidad

24. Se requiere voluntad política, un cambio de mentalidad y esfuerzos diarios a todos los niveles de gobierno a fin de crear un entorno propicio para la participación pública. Debe crearse de forma integrada, coherente, coordinada y consultiva, idealmente sobre la base del diálogo y el consenso, para que se emprendan las reformas adecuadas cuando sea necesario y a su debido tiempo.

25. Las decisiones relativas a fomentar la participación pública en la elaboración de políticas deben ser independientes de las opiniones o preferencias personales de los funcionarios públicos y los líderes políticos. Lo ideal sería que, con arreglo a una ley constitucional o estatutaria, fuera obligatorio para las entidades del sector público realizar consultas abiertas e inclusivas, y que estas fueran respaldadas por la formulación de las correspondientes disposiciones y marcos normativos que se adhirieran a las normas de derechos humanos.

Participación equitativa de todas las partes interesadas

26. Cada Estado tiene el deber y la responsabilidad, de acuerdo con su propia constitución, de crear, promover y afianzar un entorno propicio para la participación pública que permita que todas las partes interesadas participen en los avances hacia el desarrollo sostenible en un espíritu de confianza y respeto mutuos. Para ello, debe tener en cuenta su historia y cultura, la madurez de su ciudadanía, su nivel de desarrollo y las reformas anteriores, así como respetar y adherirse a las disposiciones jurídicas internacionales y regionales.

27. Los procesos participativos suelen estar dominados por grupos de interés más preparados, con más experiencia y mejor conectados con los responsables de la toma de decisiones. Por lo tanto, los esfuerzos por no dejar a nadie atrás no solo tienen que ver con una inclusión amplia, sino también con considerar de manera igualitaria a las distintas partes interesadas, independientemente de sus capacidades y aptitudes. Una posibilidad es establecer consejos ciudadanos integrados por todos los grupos de población, lo que puede aumentar la representación y posibilitar que las instituciones públicas presten el mismo apoyo a todas las partes interesadas.

Papel proactivo de la sociedad civil

28. La participación se interpreta a menudo como una invitación de los gobiernos a las partes interesadas para que debatan o contribuyan a las propuestas de políticas y se impliquen en los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, la sociedad civil está adoptando un papel cada vez más proactivo en algunos países. En lugar de esperar una invitación de los gobiernos a contribuir o participar, los miembros de la sociedad civil definen por sí mismos las cuestiones que les gustaría discutir con sus gobiernos. Incluso en algunos países, como los Países Bajos y Suiza, está codificado este “derecho a proponer”. Dado que lo ideal es que los gobiernos y los ciudadanos interactúen en pie de igualdad, probablemente cada vez haya más demanda de una mayor receptividad por parte de los gobiernos a las iniciativas participativas de la sociedad civil.

Medios de implementación

29. Deberían proporcionarse también suficientes recursos financieros y humanos para crear un entorno propicio. Habrá que mejorar las aptitudes y capacidades de los funcionarios públicos e interesados no estatales mediante iniciativas adecuadas de capacitación y sensibilización. Además, debería fomentarse entre las partes interesadas el aprendizaje en la práctica y entre pares, teniendo en cuenta las mejores prácticas y la experiencia adquirida.

Inversión en educación cívica

30. La educación cívica es un requisito crucial para la participación pública efectiva; debe estar orientada tanto a la población urbana como a la rural e incluir a los grupos vulnerables, como la juventud y las mujeres. Una condición previa para que las democracias funcionen bien es que en los asuntos públicos participen ciudadanos instruidos. Como participantes, los ciudadanos deben conocer sus derechos y tener un claro compromiso con sus obligaciones para contribuir al avance de los intereses de la sociedad. Los buenos ciudadanos son algo más que votantes, consumidores de servicios públicos y contribuyentes; son responsables de la correcta organización de la vida pública, de la manera en que se afrontan los problemas y de la elección de determinados políticos como parlamentarios, miembros de consejos locales o —en muchos países— Jefes de Estado.

31. Para que la participación sea efectiva, es necesario fomentar de manera temprana e intensiva las capacidades de los funcionarios públicos y los interesados no estatales, entre otros mediante la capacitación y la educación para concienciar sobre el desarrollo sostenible. Varios países han integrado los Objetivos de Desarrollo Sostenible en sus planes de estudio y programas educativos y han elaborado material didáctico al respecto. La próxima generación de líderes políticos se está formando en las escuelas y universidades, que son fundamentales a la hora de proporcionar las herramientas y generar ambición e inspiración para crear y probar soluciones de desarrollo nuevas e innovadoras. Por lo tanto, es necesario invertir en capacitación y aprendizaje entre pares, sobre la base de evaluaciones adecuadas de las necesidades y mediante la elaboración de planes de estudio sólidos y la asignación de suficiente presupuesto, entre otros.

32. Las escuelas nacionales de administración y los centros de investigación son actores clave en la participación pública, ya que pueden apoyar a las autoridades, a nivel nacional y local, en los esfuerzos de formación, fomento de la capacidad e investigación científica, así como en el desarrollo de políticas públicas y marcos conceptuales para la participación pública. También pueden apoyar la capacitación de un conjunto de organizadores y facilitadores de actos de participación pública. Por último, pueden investigarse, observarse y evaluarse la participación pública y las tendencias conexas en entornos académicos y de investigación.

33. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales elaboró el Plan de Estudios sobre Gobernanza para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es promover la comprensión crítica de las cuestiones relacionadas con el desarrollo sostenible, mejorar la capacidad de gobernanza y reforzar la concienciación de los funcionarios públicos sobre el papel activo que desempeñan de cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Contiene un amplio conjunto de herramientas de desarrollo de la capacidad para la formación de formadores, incluidos materiales de capacitación listos para su uso sobre las dimensiones clave de la gobernanza necesarias para avanzar en la implementación de los Objetivos. El material de capacitación del plan de estudios puede utilizarse para organizar talleres de formación presenciales a nivel de los gobiernos locales y nacional.

V. Cuestiones relacionadas con el diseño y la implementación

A. Diseño de los procesos de participación pública

34. La participación pública puede ponerse en práctica y diseñarse de distintas maneras, dependiendo del contexto, la historia, el capital social, el nivel de desarrollo, las prioridades, los objetivos y los recursos disponibles de cada país. Los gobiernos

deben elegir la forma adecuada de participación pública para ganar legitimidad, promover la justicia y la inclusividad y garantizar la eficacia de la acción pública.

35. Todo proceso de participación pública debe basarse en un marco conceptual que tenga en cuenta los siguientes elementos:

a) **Los problemas que haya que resolver.** Habrá que determinar y describir los problemas a los que se deba dar respuesta y, entre otras cosas, decidir a qué jurisdicción están sujetos (si es la de un parlamento, un ministerio o un gobierno local, por ejemplo), dilucidar sus posibles causas y cuantificarlas⁸;

b) **Las partes interesadas.** Es necesario designar a las partes interesadas que deban participar, entre otras cosas mediante los análisis correspondientes y tras el establecimiento de criterios para el proceso de selección. Habrá que definir los grupos de interés especiales y los grupos vulnerables y marginados, como los pobres, la juventud, las personas de edad, las personas con discapacidad, los Pueblos Indígenas y las mujeres, para garantizar que nadie se quede atrás. También es importante abordar la brecha urbano-rural, dado que los habitantes de las zonas rurales suelen tener menos formación y ser más pobres, y a menudo están infrarrepresentados en el proceso de participación pública. Las personas y comunidades que viven en zonas rurales, con frecuencia alejadas de los centros de poder, no suelen participar en los procesos de toma de decisiones, y sus necesidades, prioridades y expectativas no se integran en las políticas públicas, o solo parcialmente, lo que reduce el efecto que tienen estas políticas y empeora la situación y reduce el bienestar de las personas y comunidades rurales. Esto puede provocar un aumento del éxodo rural, una urbanización anárquica, desempleo y movimientos migratorios sin un control adecuado. Habrá que desarrollar estrategias inclusivas para llegar a todos los interesados y definir claramente sus funciones en el proceso de participación;

c) **Los objetivos de la participación.** Tendrán que definirse claramente los objetivos y resultados esperados del proceso de participación, entre otras cosas exponiendo las razones del proceso de participación y aplicando un análisis de escenarios⁹.

36. Estos elementos están en consonancia con el cubo de la democracia ideado por Archon Fung, que se basa en el supuesto de que la participación tiene tres dimensiones: a) quién participa (cuestión de la selección de los participantes); b) cómo intercambian información y toman decisiones los participantes (cuestión de la comunicación y la toma de decisiones); y c) cómo se vinculan sus aportaciones a los resultados (cuestión de autoridad y poder)¹⁰.

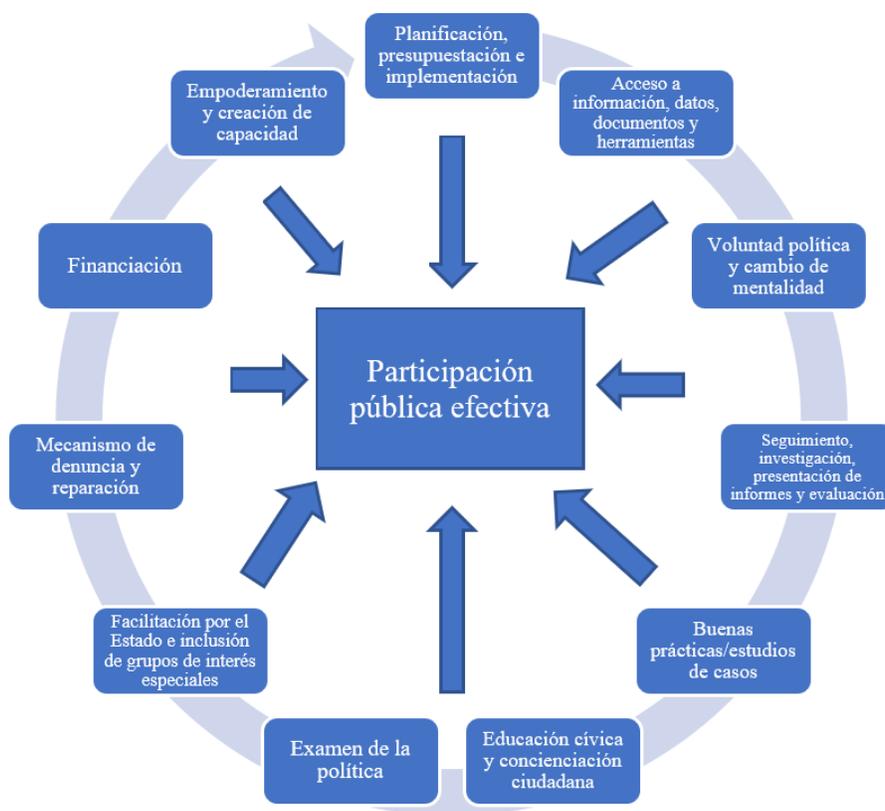
37. Habrá que decidir el formato del proceso participativo, incluidos el cronograma, la ubicación (locales apropiados y accesibles), el transporte hasta el lugar y el idioma empleado. Es necesario diseñar procesos para una participación efectiva, con un equilibrio adecuado entre la participación y la deliberación (en caliente o en frío) y entre la participación presencial y la virtual, sin dejar de garantizar la equidad, la neutralidad y el respeto. Deben comunicarse claramente todos los detalles a las partes interesadas y el gobierno debe avisar con tiempo para la participación, designación y movilización de facilitadores facultados. En la figura se presenta una síntesis de los distintos aspectos de una participación pública efectiva.

⁸ Luigi Bobbio, "Designing effective public participation", *Public and Society*, vol. 38, núm. 1 (marzo de 2019).

⁹ Katrin Hofer y David Kaufmann, "Actors, arenas and aims: a conceptual framework for public participation", *Planning Theory* (2022).

¹⁰ Archon Fung, "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*, número especial: Collaborative Public Management, vol. 66 (diciembre de 2006).

Elementos de una participación pública efectiva



Fuente: Elaboración propia a partir de ejemplos de buenas prácticas.

B. Principales obstáculos a la participación ciudadana

Resistencia a la participación pública

38. En los países pueden existir varias formas de resistencia a la participación pública, en particular debido a las dificultades para cambiar la mentalidad, las actitudes y los comportamientos de funcionarios públicos, incluidos cargos electivos y de designación política. En ocasiones puede haber funcionarios públicos que estén muy apegados a sus funciones, responsabilidades y competencias y sean reacios al cambio, lo que obstaculiza las iniciativas de participación pública e impide que cumplan sus objetivos o, en algunos casos, solo permite una forma “ilusoria” de participación que induce a los ciudadanos a creer que se les está dando poder en un proceso que ha sido elaborado intencionadamente para negárselo. A menudo se considera que la participación pública y la apertura de los procesos de toma de decisiones al debate público corren el riesgo de socavar y reducir la autoridad y el poder de los funcionarios del gobierno, especialmente cuando su elección o designación ha estado marcada por una falta de elecciones libres y limpias, transparencia, mérito o respeto a la igualdad de oportunidades.

39. Algunos funcionarios públicos justifican su falta de apoyo a los esfuerzos de participación pública aduciendo una falta de interés de los ciudadanos por implicarse o una falta de conocimientos o comprensión de estos en cuanto a los retos planteados. También suelen citar como factores disuasorios el tiempo y el costo que lleva poner

en marcha mecanismos de participación pública. En algunos países las crisis, como la pandemia de COVID-19, han exacerbado estas posturas, actitudes y comportamientos negativos de los funcionarios hacia la participación pública en todos los niveles de gobierno¹¹.

40. Si los funcionarios públicos no están bien preparados, capacitados y motivados para facilitar y poner en práctica los procesos de participación pública, pueden representar un grave obstáculo e incluso resultar perjudiciales para su diseño y aplicación, ya que tienen una gran influencia a la hora de decidir el grado de implicación que tendrá el público y en qué medida se tomarán en cuenta las aportaciones de este en la adopción de decisiones sobre políticas, además de controlar los recursos administrativos e informar a los políticos y dirigentes.

Desafíos estructurales y contextuales

41. En el diseño y la puesta en práctica de la participación pública puede ser necesario superar retos estructurales o contextuales, según el contexto y el estado de la democracia en cada país. Los factores socioeconómicos, como la renta per cápita, la educación, la alfabetización digital y la ubicación geográfica, pueden afectar considerablemente el nivel de participación pública.

42. Existen varias situaciones problemáticas que, de no abordarse, pueden dar lugar a una participación pública inefectiva y a un aumento de la frustración social, lo que puede provocar una falta de confianza en los procesos de participación pública y en las instituciones públicas. Ejemplos de estas situaciones son:

- La ausencia de normas que definan claramente la participación pública y sus resultados esperados.
- Una coordinación inadecuada entre los organismos públicos, y sus consecuentes duplicaciones y competencia.
- La falta de inclusión o la inclusión insuficiente de los grupos de población vulnerables y marginados, incluidos los grupos de población rural, debido a la falta de análisis y selección de interesados.
- La falta de comunicación clara y coherente sobre los procesos de participación pública.
- Una financiación inadecuada o la asignación ineficiente de los recursos disponibles.
- Problemas logísticos (relacionados, por ejemplo, con la accesibilidad del lugar, el transporte disponible o los idiomas utilizados).
- Mecanismos ineficaces de seguimiento, evaluación, retroalimentación y aprendizaje.
- Una actitud de mínimo esfuerzo por parte de los funcionarios públicos, que se limitan a garantizar el cumplimiento de la ley y los reglamentos, sin promover y mejorar de forma efectiva la participación pública.

¹¹ Koen Migchelbrink y Steven Van de Walle, “A systematic review of the literature on determinants of public managers’ attitudes toward public participation”, *Local Government Studies*, vol. 48, núm. 1 (2022). En este artículo los autores destacan, entre los determinantes de las actitudes de los gestores públicos hacia la participación pública, las características personales de los gestores públicos; las características del proceso; la estructura orgánica y la cultura institucional y las características contextuales. Los resultados del estudio parecen indicar que las actitudes de los gestores públicos son multidimensionales y dependen de cada contexto.

- La falta de continuidad de las iniciativas de participación pública.

43. En algunos países, los ciudadanos han empezado a manifestar serias dudas sobre componentes clásicos de la democracia como los partidos políticos, los procesos electorales y las instituciones públicas, al haber tomado conciencia de las constantes conductas indebidas y corrupción o al tener la sensación de que se los deja atrás. La juventud, en particular, suele estar menos interesada en la política de partidos. En muchos países desarrollados y en desarrollo se ha observado un descenso de la participación política o un aumento de los movimientos extremistas o populistas.

44. Algunos ciudadanos no están lo suficientemente familiarizados con sus derechos y obligaciones, y los que sí lo están pueden carecer de la comprensión, los conocimientos o las aptitudes necesarias para abordar las cuestiones que se plantean. Estas carencias apuntan a la necesidad de una educación cívica que en muchos casos aún es deficiente. Además, la falta de ejecución o la ejecución inadecuada de las prioridades y los comentarios de los ciudadanos puede disuadir a la población de participar en procesos de participación pública más adelante.

VI. Métodos, herramientas y ejemplos

45. La implementación de los procesos de participación pública debe basarse en un plan de acción. Los criterios de éxito incluyen:

- Capacidades financieras y humanas suficientes a nivel nacional y local, incluso mediante una posible financiación y apoyo a la creación de capacidades obtenidos a través de alianzas, en consonancia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 17.
- El respeto de la diversidad cultural y la necesidad de garantizar que no se deje a nadie atrás; por ejemplo, teniendo en cuenta los problemas que puedan surgir con respecto al idioma empleado, la accesibilidad o la alfabetización, así como los ingresos de los grupos destinatarios.
- La inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para facilitar la participación pública.
- El examen continuo de los procesos de participación pública mediante evaluaciones de impacto, retroalimentación y presentación de informes, incluidos sistemas para recibir denuncias y mecanismos de reparación.
- La adaptación de los procesos de participación pública, especialmente cuando surjan nuevos problemas o necesidades.

46. El éxito de la participación pública también depende en gran medida de la existencia de una gobernanza eficaz basada en instituciones públicas sólidas, una prestación también eficaz de los servicios públicos, un liderazgo responsable, ético y comprometido y unos funcionarios públicos decididos y entusiastas en todos los niveles de gobierno.

A. Estrategias, mecanismos e instrumentos de participación pública

47. La participación pública puede variar de un país a otro en lo que respecta a la apertura del gobierno y a la inclusión en la gobernanza pública y los procesos de toma de decisiones. Entre las estrategias más utilizadas para poner en práctica el principio de participación pública se encuentran los procesos normativos y bien organizados y gestionados de consulta pública, los foros de múltiples interesados y el desarrollo impulsado por la comunidad.

Diferentes mecanismos y disposiciones institucionales para la participación pública

48. En los últimos decenios se han concebido múltiples mecanismos de participación, incluidos los de consulta; gestión participativa y conjunta de recursos naturales; evaluaciones del impacto ambiental y social; cocreación o coproducción, y presupuestación participativa. La participación es también un componente central de las iniciativas de responsabilidad social, incluidas las auditorías sociales.

49. La cocreación o coproducción, por ejemplo, se basa en la idea de que pueden encontrarse soluciones innovadoras para la prestación de servicios públicos, especialmente a través de la colaboración con diferentes partes interesadas. Un ejemplo de ello es la participación activa de las comunidades locales y las organizaciones populares para obtener resultados verdaderamente importantes para ellas en el ámbito social¹². A la presupuestación participativa se le atribuye el mérito de acercar la administración pública a las necesidades y preferencias de los ciudadanos y, en algunos países, se ha traducido en mejoras para las personas que viven en la pobreza¹³. Por ejemplo, el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, una red internacional abierta a todas las ciudades, organizaciones y centros de investigación con interés en conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre democracia participativa en el ámbito local, apoya a los gobiernos locales en el fomento de la participación ciudadana¹⁴.

50. Además, existe una gran variedad de mecanismos institucionalizados en los que pueden participar distintos tipos de partes interesadas, que operan a diferentes niveles de gobierno y que cumplen funciones en distintas fases del ciclo de formulación de políticas. Algunas estructuras están dirigidas por gobiernos y otras por agentes no estatales. Ciertas instituciones tienen poder de decisión, mientras que otras son órganos consultivos. En ocasiones, la representación de las partes interesadas tiene lugar en el órgano de alto nivel responsable de la dirección estratégica general para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en tanto que otras veces se produce a nivel técnico o temático. Algunos ejemplos de estos mecanismos institucionalizados son las comisiones de desarrollo sostenible, los comités o consejos multisectoriales (como los consejos económicos y sociales nacionales o los consejos nacionales de desarrollo sostenible) y los comités consultivos y de expertos, que se crean adaptando instituciones (de desarrollo sostenible) ya existentes o creando otras nuevas.

51. Algunos países aplican enfoques pangubernamentales y pansociales que constituyen marcos de gobernanza colaborativos multinivel en los que se destaca la necesidad de abordar los procesos de elaboración de políticas de forma integrada, teniendo en cuenta a la totalidad de las entidades gubernamentales y los miembros de la sociedad. Para avanzar en el desarrollo sostenible resulta fundamental adoptar este tipo de enfoques, ya que constituyen la base de la coherencia de las políticas, al exigir que la elaboración de políticas se produzca de forma integrada más allá de los silos institucionales, fomentar las sinergias y mejorar la responsabilidad pública. Para poner en ejecución estos marcos de gobernanza es necesario establecer mecanismos adecuados de coordinación y participación que garanticen la implicación efectiva de

¹² Victor Bekkers, Lars Tummers y William Voorberg, “From public innovation to social innovation in the public sector: a literature review of relevant drivers and barriers”, documento presentado en la conferencia del Grupo Europeo de Administración Pública, Edimburgo, septiembre de 2013.

¹³ Sónia Gonçalves, “The effects of participatory budgeting on municipal expenditures and infant mortality in Brazil”, *World Development*, vol. 53 (enero de 2014).

¹⁴ Véase <https://oidp.net/es/>.

los funcionarios públicos a todos los niveles, así como de todos los miembros de la sociedad, en los procesos de diseño, aplicación y seguimiento de las políticas¹⁵.

Diferentes herramientas de participación pública

52. A la hora de poner en marcha procesos de participación pública pueden utilizarse una serie de herramientas para informar al público, generar y obtener aportes o crear consenso y buscar acuerdos. Todas estas herramientas deberían permitir que interesados de distintos ámbitos educativos y profesionales presenten y discutan sus distintos puntos de vista sobre cuestiones concretas e intercambien ideas y experiencias con los representantes gubernamentales.

53. **Herramientas para informar al público.** Entre ellas, cabe citar herramientas presenciales, como reuniones públicas y sesiones informativas, y herramientas a distancia, como información impresa, sitios web, teléfonos y puntos de información, prensa y medios de comunicación, incluidos los medios sociales.

54. **Herramientas para generar y obtener aportes.** Puede tratarse de entrevistas, grupos focales, grupos comunitarios (de control), círculos de estudio, reuniones y audiencias públicas y talleres públicos. Las audiencias públicas, por ejemplo, son fundamentales para que las instituciones sean abiertas, transparentes y democráticas. Facilitan la deliberación y el debate públicos sobre políticas y otros asuntos administrativos proporcionando a los ciudadanos una vía directa para dirigirse a los responsables de formular políticas y expresar sus ideas y preocupaciones, especialmente en relación con cuestiones presupuestarias y de planificación. Al mismo tiempo, permiten que los funcionarios públicos obtengan información sobre los problemas y necesidades locales y que aprendan de los conocimientos y experiencias de las partes interesadas.

55. **Herramientas para crear consenso y buscar acuerdos.** Cabe señalar, entre otras, los talleres de creación de consenso, las juntas consultivas y los jurados ciudadanos¹⁶.

56. Todas las herramientas requieren el compromiso por parte de los gobiernos nacionales y locales de compartir información e implicar a la comunidad en un diálogo abierto y justo. Las opiniones de las partes interesadas no solo deben escucharse, sino también reflejarse en las decisiones y medidas, lo que lleva a que los gobiernos sean receptivos, inclusivos y responsables.

El uso de tecnologías de la información y las comunicaciones

57. La participación ciudadana puede beneficiarse del uso de las nuevas tecnologías y de la digitalización en curso de las instituciones públicas. La participación electrónica, es decir, el proceso de implicar a los ciudadanos a través de las TIC, puede servir de catalizador hacia una mayor inclusión, pero también conlleva riesgos en cuanto a la privacidad y la exclusión potencial de algunas partes interesadas debido a la brecha digital, que afecta a muchos grupos de población como consecuencia de la falta de infraestructuras de acceso y conectividad, la insuficiente creación de capacidad y el analfabetismo digital.

58. A día de hoy, 2.900 millones de personas siguen sin tener acceso a Internet, lo que supone un gran desafío que debe abordarse de manera urgente. Los países menos adelantados, donde solo el 19 % de la población dispone de acceso a las redes

¹⁵ Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, *Towards the Localization of the SDGs: How to Accelerate Transformative Actions in the Aftermath of the COVID-19 Outbreak* (Barcelona, 2019).

¹⁶ Estados Unidos de América, Agencia de Protección del Medio Ambiente, *Public Participation Guide* (2022).

digitales, son los menos conectados. La encuesta sobre gobierno electrónico realizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales en 2022 constató que, aunque la mayoría de los países estaban comprometidos con la mejora de los servicios en línea y la experiencia de los usuarios, los esfuerzos de los gobiernos por implicar activamente al público en consultas electrónicas y otras formas de participación electrónica seguían siendo algo limitados¹⁷.

Participación pública en el seguimiento y control

59. Los gobiernos deberían establecer también un espacio para la participación ciudadana en los esfuerzos de seguimiento y control, por ejemplo a través de comités especiales de selección o consejos ciudadanos permanentes de control y cumplimiento. Esta forma de participación pública puede contribuir a garantizar un entorno abierto de contratación pública que fomente una conducta ética en ese ámbito.

60. Las organizaciones comunitarias y las asociaciones populares también pueden contribuir al seguimiento de las iniciativas gubernamentales y la difusión de información sobre ellas. Algunas de ellas llevan a cabo un seguimiento de los asuntos y políticas del gobierno local y del nacional, mantienen correspondencia con medios de comunicación y autoridades gubernamentales, asisten a audiencias públicas y se pronuncian a favor o en contra de propuestas de políticas públicas. Pueden desempeñar un papel vital al complementar los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas y apoyar la generación o restauración de la confianza pública en las instituciones y la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

61. La participación pública también puede extenderse a las actividades de recopilación de datos. Los gobiernos deben partir de una base empírica para la planificación de políticas y la presupuestación orientadas a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El uso de datos fiables es clave para garantizar intervenciones gubernamentales con base empírica que eviten dejar atrás a los grupos de población más vulnerables y marginados. Los gobiernos necesitan datos de referencia sólidos y fuentes de datos integradas. También deberían utilizar datos recogidos por el sector privado, el mundo académico y la sociedad civil para complementar las estadísticas nacionales.

Participación en exámenes nacionales voluntarios y procesos conexos

62. Como parte de sus mecanismos de seguimiento y examen, la Agenda 2030 alienta a los Estados Miembros a que realicen exámenes periódicos e inclusivos, liderados e impulsados por los propios países, de los progresos nacionales y subnacionales. Estos exámenes tienen por objeto facilitar el intercambio de experiencias, incluidos los logros, los desafíos y las lecciones aprendidas, a fin de acelerar la implementación de la Agenda 2030. Los exámenes nacionales voluntarios también están concebidos para reforzar las políticas e instituciones gubernamentales y movilizar el apoyo y las alianzas de múltiples interesados para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

63. Los países han desarrollado diferentes formatos nacionales de participación de las partes interesadas para cumplir con la Agenda 2030 y contribuir al proceso de preparación de los exámenes nacionales voluntarios. En la región árabe, por ejemplo, los países han establecido procesos participativos de consulta con múltiples partes interesadas para preparar la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No existen aún iniciativas de múltiples interesados para la implementación en todos los países de la región, pero Egipto, los Emiratos Árabes

¹⁷ *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government* (Publicación de las Naciones Unidas 2022).

Unidos, el Líbano y Omán han dado los primeros pasos para poner en marcha iniciativas intersectoriales. La participación de los parlamentos, los gobiernos locales y los grupos vulnerables, como la juventud, también es variada. Marruecos, el Sudán y Túnez, por ejemplo, confirmaron en sus exámenes nacionales voluntarios la implicación de estas tres partes interesadas en el proceso de implementación de los Objetivos.

64. Además, como parte de las actividades de promoción y movilización llevadas a cabo por las autoridades locales y regionales para la localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en diferentes regiones se han iniciado exámenes locales y subnacionales voluntarios para observar y analizar la consecución de los Objetivos a nivel subnacional y local, sobre la base de enfoques participativos e inclusivos. Estos exámenes también pueden ayudar a reforzar la coherencia vertical y complementar y contribuir a los exámenes nacionales voluntarios.

65. Las directrices de los exámenes locales voluntarios de África, formuladas en 2022 entre la Comisión Económica para África, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África, sirven como herramienta práctica para apoyar la preparación de exámenes locales voluntarios por parte de los gobiernos locales africanos, y se basan tanto en las mejores prácticas mundiales como en experiencias específicas de ciudades, pueblos y distritos africanos para establecer principios rectores clave y definir un modelo detallado de examen local voluntario que puedan adaptar los gobiernos locales. Se incluye una variedad de herramientas específicas para facilitar el examen de las prioridades locales en cuanto a los objetivos y metas de la Agenda 2030 y la Agenda 2063 de la Unión Africana, así como la obtención y el análisis de datos y la participación de las partes interesadas. También se proporciona un marco para fomentar el aprendizaje a nivel de pares entre las localidades. Tal y como promueven las directrices, una mejor integración de las políticas y la implicación de múltiples interesados servirán para garantizar que nadie se quede atrás, especialmente las mujeres, la juventud y otros grupos vulnerables y marginados¹⁸.

66. En la región de Europa, la edición de 2022 del manual europeo para los exámenes locales voluntarios de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (*European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews - 2022 Edition*) proporciona a los responsables de formular políticas, a los especialistas urbanos y a los expertos un método consolidado y ejemplos de indicadores que los gobiernos locales y regionales europeos pueden utilizar para hacer el seguimiento del logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Incluye información detallada y actualizada sobre 72 indicadores y las correspondientes fuentes de datos, lo que permite a las ciudades medir sus avances en la implementación de la Agenda 2030¹⁹.

B. Ejemplos de buenas prácticas de participación ciudadana

67. En Nueva Zelanda, la Ley de Administración Local 2002 está concebida para promover la eficacia de los gobiernos locales y su reconocimiento de la diversidad de las comunidades locales. Permite que las autoridades locales desempeñen un amplio papel en el fomento del bienestar de la comunidad, desde un enfoque de desarrollo sostenible, al orientarlas para que impulsen una participación pública efectiva. Entre

¹⁸ Comisión Económica para África, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos de África y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, *Africa Voluntary Local Review Guidelines* (2022).

¹⁹ Alica Siragusa y otros, *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2022).

otras cosas, incluye disposiciones sobre la consulta a los maoríes y su implicación en los procesos de toma de decisiones²⁰.

68. En Marruecos, la Constitución de 2011 contiene numerosos capítulos referidos a la participación ciudadana, y el Gobierno de Marruecos se apoya en ella para afirmar su objetivo de consolidar y fortalecer sus instituciones sobre la base de los principios de participación, pluralismo y buena gobernanza, a fin de desarrollar una sociedad unida en la que todos disfruten de seguridad, libertad —incluida la libertad de culto—, respeto a la diversidad cultural, igualdad de oportunidades y justicia social. Estas disposiciones constitucionales también se reflejan en los arreglos institucionales en todos los niveles de gobernanza, y en las leyes que rigen los tres niveles de descentralización (regiones; prefecturas y provincias; y municipios)²¹. Sin embargo, es importante subrayar que este sistema está firmemente anclado en una serie de acertadas reformas llevadas a cabo desde que el país obtuvo la independencia, un liderazgo comprometido al más alto nivel del Estado y la implicación de todas las partes interesadas del ámbito nacional.

69. En Kenya, el Gobierno desarrolló una política orientada a proporcionar un marco para la gestión y coordinación de la participación pública a fin de cumplir con el requisito constitucional sobre la implicación ciudadana en los procesos de desarrollo y gobernanza del país. La política tiene nueve objetivos específicos, que deben aplicarse a todos los niveles de gobierno:

- a) Garantizar a los ciudadanos el acceso continuo a información oportuna sobre asuntos públicos en un lenguaje y formato fáciles de entender;
- b) Proporcionar un marco de coordinación y un entorno propicio para los agentes no estatales implicados en la educación cívica;
- c) Llevar a cabo actividades de creación de capacidad coordinadas e integradas para empoderar a los ciudadanos e instituciones públicas de manera que sean responsables;
- d) Promover una participación pública efectiva en la planificación, presupuestación y ejecución de los planes y presupuestos aprobados;
- e) Promover la participación efectiva de las minorías y los grupos marginados a todos los niveles;
- f) Garantizar una financiación adecuada, segura y sostenible de la participación pública;
- g) Promover sistemas de seguimiento, evaluación y aprendizaje para la participación pública actualizados y con suficientes recursos y aplicarlos de manera eficaz;
- h) Promover mecanismos de presentación de informes y retroalimentación receptivos, funcionales y oportunos para fomentar la confianza en el proceso de participación pública;
- i) Promover una gestión eficaz de las denuncias²².

70. Además, el Gobierno de Kenya también estableció el Programa Nacional Integrado de Educación Cívica como marco nacional para la educación cívica, en reconocimiento de su importante valor para la participación pública.

²⁰ Véase www.lgnz.co.nz/local-government-in-nz/local-government-basics.

²¹ Véase www.maroc.ma/fr; y www.collectivites-territoriales.gov.ma/fr/accueil.

²² República de Kenya, Oficina del Fiscal General y Departamento de Justicia, “Kenya draft policy on public participation”, septiembre de 2018, págs. 5 y 6.

71. En Eslovaquia se llevó a cabo con éxito un proyecto de cocreación en Kojatice. El objetivo del proyecto era construir viviendas sociales para los ciudadanos romaníes, a menudo pobres y desfavorecidos. El proyecto fue coiniado y codiseñado por estudiantes universitarios y ciudadanos romaníes, junto con el gobierno local. Otro participante en este proyecto es ETP Slovakia, un organismo financiero sin ánimo de lucro que gestiona el fondo común. Se implicó a los ciudadanos romaníes tanto en la construcción como en la financiación de las nuevas viviendas con la esperanza de aumentar la apropiación y mejorar el mantenimiento a largo plazo²³.

72. En los Estados Unidos de América, el Centro para la Función Pública de la Universidad Estatal de Portland apoya a los gobiernos locales en el fomento de la participación pública. Su objetivo es reforzar el liderazgo y mejorar la eficacia de los profesionales y las organizaciones del servicio público.

73. En la región árabe, los países que presentaron sus exámenes nacionales voluntarios en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible señalaron que una participación pública efectiva podía conducir a una menor corrupción, una mayor transparencia y mejores leyes y políticas, así como a asignaciones presupuestarias que promovieran enfoques pangubernamentales y de toda la sociedad. También subrayaron que, al sensibilizar a la opinión pública sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las prácticas de buena gobernanza, los ciudadanos podían exigir una mayor rendición de cuentas a sus gobiernos. En varios exámenes nacionales voluntarios, por ejemplo de 2017, se destacaron los enfoques participativos utilizados y las actividades innovadoras de sensibilización realizadas para aumentar la identificación con los Objetivos.

74. En Francia se creó un consejo de ciudadanos integrado por todos los grupos de población que se utilizó para generar propuestas ciudadanas de iniciativas frente al cambio climático. En octubre de 2022 se creó un consejo ciudadano permanente para debatir una serie de cuestiones sociales clave.

75. En Sudáfrica, la Constitución (1996) contiene una serie de secciones que tratan la participación pública de manera directa, como las secciones 59, 72 y 118, en las que se atribuye a ambas cámaras del parlamento nacional y a todos los órganos legislativos provinciales la responsabilidad de promover la participación pública. En 2005, el Departamento de Gobiernos Provinciales y Locales redactó un marco político nacional para la participación pública. En 2022, el Presidente promulgó la Ley de Enmienda del Gobierno Local: Sistemas Municipales, por la que se prevé la implicación de la comunidad en los procesos presupuestarios y la planificación del desarrollo local y las iniciativas de seguimiento y examen del desempeño (secciones 2 y 5). Esta Ley también impone a los municipios la obligación de crear un entorno propicio para la participación continua y sistemática de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos que los afectan directamente. Además, en la sección 4 se exhorta a los municipios a que contribuyan a desarrollar la capacidad de las comunidades locales para participar en los asuntos del municipio²⁴.

IX. Conclusiones y recomendaciones

76. Ante el panorama actual de crisis mundiales, retrasos en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y falta de confianza en el gobierno y los procesos políticos en muchos países, la participación pública resulta más importante que nunca. La participación puede ayudar a crear instituciones inclusivas a todos los

²³ Maria Svidronova y otros, "Inclusion by co-production of social housing: the Slovak experience", *Central European Public Administration Review*, vol. 17, núm. 2 (2019).

²⁴ Véase www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-1996-1.

niveles al promover la transparencia, la justicia y la rendición de cuentas y reducir las posibilidades de corrupción. Puede aumentar la eficacia de la acción de los gobiernos y la legitimidad de las instituciones públicas y fomentar la aceptación y el apoyo a las decisiones sobre políticas. La participación es clave para aumentar la confianza de las partes interesadas en las instituciones públicas y en general en los sistemas culturales, sociales y económicos del país en cuestión.

77. La participación pública es un derecho humano recogido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que estipula que todos los ciudadanos, sin distinción de ningún tipo, deben tener la oportunidad de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos. La toma de decisiones receptiva, inclusiva y participativa a todos los niveles es parte integral de la Agenda 2030. El éxito en la consecución de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenible dependerá en gran medida de la eficacia con que los gobiernos impliquen a los distintos grupos de población, también a nivel subnacional, local y de base.

78. La descentralización (o la transferencia de competencias, según el contexto nacional) faculta a los gobiernos locales para implicar a los ciudadanos, que a su vez pueden convertirse en actores comprometidos y activos en sus comunidades, escuchados y respetados, lo que refuerza su sentimiento de pertenencia y aumenta su apoyo y apropiación de las decisiones y políticas locales, incluidas las relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

79. En consecuencia, el Comité podría alentar a los países a asegurar una participación efectiva e inclusiva mediante:

- El diseño de sus propios modelos de participación pública y el establecimiento de los correspondientes marcos y acuerdos normativos e institucionales para que todas las partes interesadas participen en pie de igualdad.
- La adopción de enfoques pangubernamentales y de toda la sociedad para lograr un sistema de gobernanza verdaderamente multinivel y de múltiples partes interesadas que ponga a las personas en el centro del desarrollo.
- La respuesta urgente a los desafíos que obstaculizan la participación pública para acelerar la acción y los resultados en favor del desarrollo sostenible.
- El desarrollo de políticas para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de forma participativa, inclusiva y colaborativa e institucionalizar la participación y la colaboración para asegurar que los distintos miembros de la sociedad civil tengan la oportunidad de hacer oír su voz. Esto puede aumentar la identificación con los Objetivos y apoyar una implementación y un seguimiento eficaces a todos los niveles.
- El establecimiento de un entorno propicio para la participación pública, teniendo especialmente en cuenta las necesidades de los grupos vulnerables y marginados para no dejar a nadie atrás. Ese entorno propicio requiere, entre sus principales elementos, voluntad política y medios de implementación, como una financiación suficiente a nivel nacional y subnacional. Resulta crucial abordar de manera directa el cambio de mentalidad, actitudes y comportamientos por parte de aquellos funcionarios públicos que se muestren reacios a ampliar el uso y el alcance de los procesos participativos.
- La adopción de un enfoque holístico y el empoderamiento, la capacitación o el perfeccionamiento de las competencias de los funcionarios públicos y los interesados no estatales a todos los niveles a través de medidas de educación y fomento de la capacidad, incluida la prestación de capacitación adecuada para aumentar su concienciación sobre sus derechos, deberes y obligaciones. Es necesario desarrollar una estrategia integral de fomento de la capacidad centrada

en las autoridades locales, los gestores territoriales y el empoderamiento de los ciudadanos.

- El empleo de mecanismos, procesos y herramientas de participación pública bien diseñados, aplicados y supervisados, especialmente mediante el uso de las TIC y de datos fiables.
