



**FOLKE
BERNADOTTE
ACADEMY**

SWEDISH AGENCY FOR PEACE, SECURITY AND DEVELOPMENT



**P N
U D**

*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Nota Orientativa

Para Evaluar el Estado de Derecho en la Administración Pública



Copyright © 2014

Del Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
Dirección de Políticas y Apoyo a Programas (BPPS)
1 UN Plaza, Nueva York, NY, 10017, Estados Unidos

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida de forma total o parcial, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, sin previo consentimiento.

MAQUETACIÓN Y DISEÑO

Phoenix Design Aid, Ostergarde 19,
8900 Randers C, Dinamarca
www.phoenixdesignaid.com/en/

FOTO DE CUBIERTA

1. El mejoramiento en el acceso a las cédulas de identidad en Sierra Leona ha sido crucial para el registro de votantes © Foto ONU, UNIPSIL
2. Ciudad de Tacloban, Filipinas © Foto ONU, Evan Schneider
3. Derechos de propiedad y asistencia legal © PNUD Ucrania

AVISO LEGAL

Los análisis y las recomendaciones de políticas de este informe no necesariamente reflejan las opiniones del Comité Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo o de sus Estados Miembros.

Cualquier error u omisión en el informe es únicamente responsabilidad de los autores y no debería atribuirse a ninguno de los individuos o instituciones representadas.

La Folke Bernadotte Academy (FBA) es la Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, y posee la misión global de apoyar la paz internacional y las operaciones de gestión de crisis. La FBA forma parte de la contribución sueca a la paz y la seguridad internacional, y a sus esfuerzos de mejorar las vidas de las personas viviendo en condiciones de pobreza y represión.

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones que puedan resistir la crisis; promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos. Presentes sobre el terreno, en 170 países y territorios, ofrecemos una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Índice

Prólogo.....	4
Agradecimientos.....	5
1 Introducción.....	6
2 Resumen. La importancia del estado de derecho en la administración pública	9
2.1 Capacidades en el servicio público y desarrollo humano sostenible	9
2.2 El estado de derecho	10
2.3 La desconexión actual entre estado de derecho y administración pública	11
2.4 La importancia de vincular el estado de derecho con la administración pública	12
3 Guía del Usuario para evaluar el estado de derecho en la administración pública	13
3.1 Complementando las herramientas de evaluación existentes con un enfoque basado en los derechos y una perspectiva del estado de derecho para la prestación de los servicios públicos.....	14
3.2 Apropiación por parte de la dependencia a través de la autoevaluación	15
4 Marco conceptual y orientación práctica.....	16
4.1 Marco conceptual: los seis principios fundamentales del estado de derecho	16
4.2 Integración de las iniciativas del estado de derecho y la administración pública a nivel de país	17
4.3 Apoyo para escalar la iniciativa en los planos nacional y regional	18
5 Lecciones aprendidas a partir de las pruebas piloto de la Guía del Usuario	20
5.1 Lecciones aprendidas sobre la implementación de la Guía del Usuario	21
5.2 Lecciones aprendidas de los hallazgos y resultados de la Guía del Usuario.....	22
6 Resumen de las acciones y cronograma para la autoevaluación.....	26
7 Acciones de seguimiento y siguientes pasos	28
8 Rol de los diferentes actores en el apoyo de la autoevaluación	30
8.1 Rol de las oficinas de país del PNUD	30
8.2 Rol de los centros regionales de servicios del PNUD	30
8.3 Rol de la sede del PNUD	30
8.4 Rol del servicio de asistencia técnica	31
9 Conclusiones	32
Listado de ilustraciones	34
Siglas y abreviaturas.....	34
Bibliografía y material de lectura adicional	35

Prólogo

El estado de derecho es un mecanismo fundamental para regular el uso del poder público y privado y, por ende, resulta un medio primordial para ordenar las relaciones entre el estado y la sociedad, así como una condición esencial para el desarrollo. No cabe duda tampoco de cuán importante es una administración pública eficiente y efectiva como motor de un desarrollo humano sostenible. Sin embargo, hasta el momento, ambos conceptos se han estudiado en forma aislada, como componentes diferentes en la agenda de desarrollo.

Inspirados por una mayor atención hacia el estado de derecho como promotor esencial del desarrollo, la Folke Bernadotte Academy (FBA) de Suecia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han reunido sus esfuerzos para desarrollar –mediante una serie de pruebas piloto– una herramienta que ayudará a los gobiernos y a los actores del desarrollo en el análisis del nivel de respeto de los principios del estado de derecho en el trabajo de la administración pública. Las pruebas piloto se realizaron en el período 2011-2013 en tres países: Filipinas, Sierra Leona y Ucrania. Cada uno de estos países enfrenta un conjunto diferente de desafíos para el desarrollo. La primera prueba piloto se llevó a cabo en Ciudad Quezón, Manila, y se centró en la Oficina para Asuntos de Pobreza Urbana, en el concejo municipal de Quezón. La segunda prueba piloto se efectuó en Ucrania, y se enfocó en cooperativas de vivienda en las ciudades de Lviv y Feodosia. La tercera prueba piloto se realizó en Sierra Leona y estuvo dirigida a servicios provistos por la Secretaría Nacional del Registro Civil en Freetown, responsable del registro civil a nivel de país.

Como resultado de tres años de intenso trabajo y estrecha interacción con actores nacionales –gobiernos, sociedad civil, académicos y actores del desarrollo– el PNUD y la FBA

finalizaron la *Guía del Usuario para Evaluar el Estado de Derecho en la Administración Pública* (en adelante “Guía del Usuario”). Esta Nota Orientativa complementa la Guía del Usuario y le brinda al lector una visión integral sobre cuán importante es vincular el estado de derecho con la administración pública, resalta las lecciones aprendidas a partir de las pruebas piloto, y propone medidas que deben tomarse al realizar una revisión/evaluación de una dependencia específica dentro de la administración pública, y el rol de los diferentes actores en dicho proceso.

Confiamos en que esta Nota Orientativa y la Guía del Usuario resulten contribuciones importantes a un debate que se encuentra en constante evolución sobre la importancia del estado de derecho como principio rector tanto del trabajo en la administración pública como de la prestación de servicios esenciales a los usuarios. Deseamos también que los gobiernos centrales y locales en el mundo utilicen estos instrumentos para lograr una mejor comprensión sobre sus capacidades para la prestación de servicios, respetando los principios del estado de derecho y los derechos humanos. En tanto la Guía del Usuario está dirigida principalmente a los gobiernos nacionales y locales, así como a las oficinas de país del PNUD y a profesionales, también puede servir como documento de consulta para otras agencias de las Naciones Unidas, organismos multilaterales, instituciones académicas, *think tanks* o grupos de reflexión y organizaciones de la sociedad civil. También tiene la intención de convertirse en un recurso importante para la programación conjunta con otros organismos de las Naciones Unidas. A este fin, la Guía del Usuario y la Nota Orientativa se habrán de distribuir ampliamente más allá del PNUD.

Patrick Keuleers

Director, Gobernabilidad y Consolidación de la Paz
Dirección de Políticas y Apoyo a Programas
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Sven-Eric Söder

Director General
Folke Bernadotte Academy

Agradecimientos

La Dirección de Políticas y Apoyo a Programas del PNUD y la Folke Bernadotte Academy (FBA) de Suecia desarrollaron esta Nota Orientativa. La redacción de la Nota Orientativa estuvo co-liderada por Patrick Keuleers (Director y Jefe de Profesión, Gobernabilidad y Consolidación de la Paz, PNUD, Nueva York), el Dr. Richard Zajac-Sannerholm (Jefe del Programa Estado de Derecho y Jefe a cargo de Investigaciones en la FBA, Estocolmo) y Shane Quinn (Director de Proyecto, Programa Estado de Derecho, FBA).

Los integrantes del equipo del proyecto que participaron en el desarrollo de esta Nota Orientativa fueron Dominique Górska (Oficial de Estado de Derecho, Programa de Estado de Derecho, FBA), Kristina Simion (Oficial de Estado de Derecho, Programa de Estado de Derecho, FBA), Pelle Moller Lutken (Especialista en Políticas, Dirección de Políticas y Apoyo a Programas, PNUD), y Frida Wall (Oficial de Estado de Derecho, Programa de Estado de Derecho, FBA).

El desarrollo de la Guía del Usuario y de la Nota Orientativa se realizó sobre la base de extensas pruebas piloto de la metodología de autoevaluación, en colaboración con las Oficinas de País del PNUD y las contrapartes nacionales en tres países: Filipinas, Sierra Leona y Ucrania.

El borrador de la Nota Orientativa fue revisado por un grupo de pares compuesto por: Emmanuel E. Buendia, Noella Richard, Isabelle Tschan Harada, Anga Timilsina, Jose Dallo, Shaima Hussein, Nick Booth, Jago Salmon, Berdi Derdiyev, Monjurul Kabir, Nicholas Leader, Annie Demirjian, Gabriel Vockel, Mitra Motlagh, Kurtmolla Abdulganiyev, Gerardo Berthin, Jairo Acuna-Alfaro, Per Bergling, Albert Soer, Shireen Said, Nina Berg y Joachim Nahem.

Agradecemos muy especialmente a las Oficinas de País del PNUD en Filipinas, Sierra Leona y Ucrania por haber apoyado y facilitado la implementación de las respectivas evaluaciones piloto, y por haber contribuido al control de calidad de la Guía del Usuario. Deseamos expresar nuestro agradecimiento en particular a los siguientes colegas que entregaron generosamente su tiempo y energía para apoyar la implementación de las experiencias piloto a nivel de país: Renaud Meyer (ex DP del PNUD en Filipinas y actualmente DP

Adjunto en Afganistán), Mia Seppo (ex DP en Sierra Leona, actualmente CR en Malawi), Ricarda Rieger (ex DP del PNUD en Ucrania, actualmente Jefa de la Unidad para Afganistán en la DRAP), Emmanuel Buendia (DP Asistente del PNUD, Filipinas), Pamela Grafilo (PNUD, Filipinas), Elena Panova (ex DP Adjunta del PNUD en Ucrania, actualmente Jefa Adjunta del Centro Regional en Estambul), Oksana Remiga (Gerente de Cartera del PNUD en Ucrania), Adeline Gonay (PNUD, Ucrania), Kurtmolla Abdulganiyev (PNUD, Ucrania), Olena Ursu (PNUD, Ucrania), Edward Kamara (DP Asistente del PNUD en Sierra Leona), Cleophas Torori (antes en el PNUD de Sierra Leona, y actual DP Adjunta de Programa en Liberia), y Charles Kamanda (PNUD, Sierra Leona).

También queremos hacer llegar unas palabras de agradecimiento a los académicos y consultores que apoyaron la implementación de las experiencias piloto: Edna Co y Faina Diola (Facultad Nacional de Administración Pública y Gobernabilidad, Universidad de Filipinas), Maryana Malachivska y Ayder Seiytosmanov (Consultores, Ucrania) y Michael Kargbo (Instituto de Administración y Gestión Pública, Universidad de Sierra Leona).

Por último e igualmente importante, agradecemos a los funcionarios del gobierno local en las ciudades de Quezón, Lviv, Feodosia y Freetown quienes respondieron a la invitación del PNUD para realizar la prueba piloto de la Guía del Usuario en su municipio y/o dependencia de gobierno: Dr Max Sesay, Jefe de la Secretaría Nacional del Registro Civil (Freetown), Alcalde Herbert Bautista y Legislador Alfred Vargas (Ciudad Quezón), Alcalde Andriy Sadovyi y Director de Administración de la Alcaldía de la Ciudad, Oleg Berezyuk (Ciudad de Lviv), Alcalde Aleksandr Bartenevⁱ, y el Jefe de Asuntos Comunes y Vivienda del Concejo Municipal de Feodosia, Vladimir Zagodirenko.

ⁱ Aleksandr Bartenev fue asesinado el 27 de julio de 2013 en la puerta de su casa en Feodosia.

1

Introducción



Niños escuchando una charla en una unidad de salud móvil en Filipinas © Foto ONU de B. Legeller

Esta Nota Orientativa tiene por objetivo proporcionar a los profesionales del PNUD, contrapartes de gobierno, académicos, representantes de la sociedad civil, y otros asociados en el desarrollo, una mejor comprensión sobre los vínculos necesarios entre el estado de derecho y la administración pública. También brinda orientación práctica para adaptar y aplicar la *Guía del Usuario para Evaluar el Estado de Derecho en la Administración Pública*. La Guía del Usuario y la Nota Orientativa se fundamentan en seis principios del estado de derecho claramente definidos, con incidencia específica y directa en los proveedores de servicios en el sector público: legalidad, accesibilidad, rendición de cuentas, derecho a ser escuchado, derecho a apelar y transparencia. Estos principios emanan del derecho internacional y de la normativa internacional en materia de derechos humanos, y sirven como indicadores para la evaluación cualitativa y basada en derechos de lo que es una “buena administración” y una “buena gobernanza”.

Esta Nota Orientativa describe el papel que juega el PNUD en el apoyo brindado a los gobiernos nacionales y subnacionales para medir el respeto que existe hacia los principios del estado de derecho en la administración pública y en la prestación de servicios públicos.

La atención especial que se presta a la importancia de los principios del estado de derecho en el desempeño de la función pública se encuentra alineada con el nuevo enfoque de gobernanza adoptado en el Plan Estratégico del PNUD 2014-2017. El nuevo plan incluye dos resultados en el marco de la gobernanza democrática: uno se centra en “las expectativas de los ciudadanos respecto de la posibilidad de tener voz propia, desarrollo, estado de derecho y rendición de cuentas”, y el otro resultado se centra en el “fortalecimiento de las instituciones para lograr de un modo gradual el acceso universal a los servicios básicos, lo que incluye la justicia y la seguridad”. La evaluación del respeto por los principios del estado de derecho en la administración pública combina ambos resultados, a fin de asegurar que la expectativa de los ciudadanos de que se respete el estado de derecho también repercuta en el modo en que se prestan los servicios a través de la administración pública.

Esta Nota Orientativa describe el papel que juega el PNUD en el apoyo brindado a los gobiernos nacionales y subnacionales para medir el respeto que existe hacia los principios del estado de derecho en la administración pública y en la prestación de servicios públicos. Aprovecha los resultados de un proyecto piloto que se desarrolló y probó mediante la Guía del Usuario, la cual tiene por objetivo ayudar a los gobiernos y a los proveedores de servicios a identificar, comprender y abordar mejor los desafíos y las fortalezas que plantea el estado de derecho en la prestación de servicios públicos. La Nota Orientativa utiliza las lecciones aprendidas a partir de los

proyectos piloto en tres países, y proporciona a las futuras agencias líderes en este proceso aquella información que requieren sobre qué hacer y qué no hacer, y lo necesario para evitar posibles inconvenientes en su aplicación.

El estado de derecho juega un papel importante en los procesos de desarrollo y consolidación de la paz, y este concepto se vincula intrínsecamente con el éxito en el logro de las estrategias de reducción de la pobreza, seguridad y desarrollo y estabilidad a largo plazo. El estado de derecho es un componente esencial para asegurar la justicia e imparcialidad en la resolución de litigios, y salvaguardar las disposiciones de la constitución y los derechos dentro de una democracia, así como para establecer vínculos realizables y pragmáticos entre los derechos humanos y su aplicación en la práctica. La Guía del Usuario y la Nota Orientativa se adhieren a la definición integral del estado de derecho que promueve las Naciones Unidas, conforme lo expuso su Secretario General en 2004 y 2012.

Los proveedores de servicios públicos son la interfaz principal entre los individuos y el estado, y son los responsables de una amplia gama de cuestiones que resultan fundamentales para los objetivos de desarrollo y consolidación de la paz, lo que incluye los derechos a la propiedad y al manejo de tierras, el registro civil, licencias y reglamentaciones comerciales, servicios de salud y educación, beneficios sociales y funciones básicas de regulación del Estado.ⁱⁱ

El PNUD y la FBA desarrollaron juntos la Guía del Usuario que se inspira en el importante papel que juegan los proveedores de servicios públicos y al mismo tiempo evidenciando la ambigüedad normativa que rodea a dichas dependencias. Las dependencias de la administración pública deben considerarse organismos del estado de derecho por derecho propio y en igualdad de condiciones que el poder judicial, las fiscalías, las autoridades correccionales y penitenciarias y las fuerzas del orden. Así como se exige el estado de derecho entre los actores de la justicia y la seguridad, también se debería exigir lo mismo de las dependencias que prestan servicios vitales en el sector público.

El PNUD, en asociación con la FBA, ha lanzado una iniciativa para desarrollar herramientas basadas en la evidencia sobre el estado de derecho para la administración pública, a fin de abordar esa desconexión entre el estado de derecho y la administración pública, y en especial para suplir el vacío de conocimiento sobre dónde ubicar, cómo comprender y actuar en relación con los desafíos del estado de derecho en la administración pública.

ii *State Building in Situations of Fragility: Initial Findings*, OCDE, 2008.

El PNUD y la FBA realizaron la prueba piloto de la Guía del Usuario en tres países seleccionados: Filipinas, un país en desarrollo con fuertes movimientos de la sociedad civil y un sistema de gobierno local dinámico y activo; Ucrania, un país de bajos ingresos que enfrenta retos en una etapa de transición de un estado en el que había un solo partido político a una democracia multipartidaria, y; Sierra Leona, un país de menor desarrollo relativo que está emergiendo de una situación de conflicto.

A menudo estos organismos del sector público tienen la responsabilidad de promulgar reglamentaciones y políticas y de tomar decisiones que fundamentalmente afectan a los derechos, las libertades y los intereses de los individuos. Dado que la Guía del Usuario busca evaluar la calidad en la prestación de servicios que realizan dependencias que se encuentran en comunicación y contacto directo con la población, el sector privado y las comunidades, el punto de entrada ideal para evaluar los principios del estado de derecho en la administración pública es a escala local, donde yace la responsabilidad primaria de prestar servicios básicos en estrecho contacto con la gente.

El PNUD y la FBA realizaron la prueba piloto de la Guía del Usuario en tres países seleccionados: Filipinas, un país en desarrollo con fuertes movimientos de la sociedad civil y un sistema de gobierno local dinámico y activo; Ucrania, un país de bajos ingresos que enfrenta retos en una etapa de transición de un estado en el que había un solo partido político a una democracia multipartidaria, y; Sierra Leona, un país de menor

desarrollo relativo que está emergiendo de una situación de conflicto. El objetivo de las pruebas piloto fue evaluar de qué manera aplicar la metodología en la práctica, y medir si las evaluaciones del desempeño en el sector público basadas en la evidencia podían conducir a recomendaciones concretas para la formulación de políticas que mejoren los servicios públicos.

Se pudo comprobar la adaptabilidad de la Guía del Usuario mediante la selección de un conjunto de dependencias públicas bien establecidas.ⁱⁱⁱ Instituciones académicas, *think-tanks* o grupos de reflexión, organizaciones de la sociedad civil e institutos de la administración pública participaron como facilitadores en la investigación, y expertos nacionales colaboraron con las dependencias seleccionadas en la realización de las autoevaluaciones. Al comparar lo sucedido en Filipinas, Ucrania y Sierra Leona se pudieron obtener enseñanzas desde el punto de vista metodológico, de países con tipologías diferentes, y se pudo evaluar la importancia de la Guía del Usuario en estados en desarrollo, en transición y frágiles.

Los estudios piloto revelaron que a menudo hay un déficit de conocimientos y de capacidad entre un porcentaje relativamente alto del personal, en relación con la aplicación práctica de las leyes que rigen sus respectivas dependencias y las áreas de prestación de servicios. La evidencia que se pudo recabar en las pruebas piloto también mostró que muchas veces el personal y los usuarios tienen puntos de vista opuestos sobre la aplicación de determinados principios del estado de derecho en la prestación de servicios.

La Nota Orientativa se basa en la aplicación de la Guía del Usuario.

ⁱⁱⁱ En Filipinas, la prueba piloto se realizó en Ciudad Quezón, Manila, en un área de asentamientos urbanos informales. En Ucrania, la Guía del Usuario se implementó en relación con los servicios públicos y de vivienda provistos por los municipios de Lviv y Feodosia. En Sierra Leona, el proyecto piloto se llevó a cabo en la dependencia responsable del registro civil y de la emisión de documentos de identidad.



Una administración pública eficiente, efectiva, transparente y que rinda cuentas es un factor promotor clave del desarrollo social y económico, y juega un papel central en la implementación de los objetivos acordados en el ámbito internacional.

2.1 Capacidades en el servicio público y desarrollo humano sostenible

El vínculo entre una administración pública efectiva y responsable de sus actos y los resultados en términos de desarrollo que ella conlleva ha sido reconocido desde hace tiempo por los actores del desarrollo, incluido el PNUD, y ha jugado un papel decisivo en el apoyo brindado a los países en desarrollo para mejorar la capacidad de sus servicios públicos. Los proyectos del PNUD en este sector abarcan varios aspectos de la gestión del sector público, por un total de 384,5 millones de dólares estadounidenses,^{iv} e implementados en países de menor desarrollo relativo, frágiles y afectados por conflictos, así como en países de ingresos medios.

En el marco del debate sobre desarrollo sostenible y los preparativos para la Agenda post 2015, la Administradora del PNUD, Helen Clark, resaltó la necesidad de contar con servicios públicos eficientes como un medio para lograr los objetivos de mejorar la vida de las personas, fomentar una gobernanza democrática y avanzar en el desarrollo humano:

La capacidad de ofrecer servicios fiables y de calidad dónde y cuándo se necesitan exige una administración pública que pueda recaudar ingresos de forma honesta, asignar e invertir los fondos públicos con prudencia, y gestionar los bienes públicos, incluida la tierra y los recursos naturales, en beneficio de todos. [...] También es importante la participación política de las mujeres, así como fortalecer su representación en la administración pública para que puedan tener una voz fuerte en el establecimiento de las políticas y prioridades de desarrollo.^v

El papel de los estados en la prestación de servicios y en la promoción de un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible, así como en su capacidad

de “hacer”, se encuentran entre los principales temas de debate respecto de una posible Agenda post 2015. Conforme a lo expresado por el Secretario General: “La forma en que la administración pública opera, brinda o restringe información, presta servicios en forma equitativa o discriminatoria, y brinda o evita que se den oportunidades para escuchar la voz de la gente en el debate de formulación de políticas, tiene un impacto directo sobre la manera en la que los ciudadanos perciben el grado de legitimidad del sistema democrático.”^{vi}

Más aún, una administración pública eficiente, efectiva, transparente y que rinda cuentas es un factor promotor clave del desarrollo social y económico, y juega un papel central en la implementación de los objetivos acordados en el ámbito internacional, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.^{vii}

El Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes de las Naciones Unidas sobre la Agenda de Desarrollo post 2015 reconoce la necesidad de centrarse en la calidad de los servicios públicos, así como en la posibilidad de acceder a su prestación, y resalta el valor intrínseco del estado de derecho, y la no discriminación además de la rendición de cuentas del gobierno y de las instituciones públicas.

A través de la “Encuesta Mi Mundo”,^{viii} cientos de miles de personas expresaron sus puntos de vista sobre el mundo que quieren y exigieron mayor justicia y rendición de cuentas. Quieren que se garanticen sus derechos humanos y que sean reconocidos por la ley. Desean que se escuchen sus voces y quieren instituciones transparentes, que den respuesta, sean capaces y rindan cuentas.

iv El gasto total en Gobernanza Democrática en el año 2012 fue de 1,02 mil millones de dólares estadounidenses; lo que equivale al 38% de los gastos del Grupo de Gobernanza Democrática del PNUD en lo que se refiere a administración pública y gobernanza local. Esto no incluye los gastos en las mismas áreas de administración pública y gobernanza local en Afganistán, los cuales fueron reportados bajo el rubro de Prevención de Crisis y Recuperación.

v Helen Clark, *The Importance of Governance for Sustainable Development, Institute of South-East Asian Studies, Singapore Lecture Series*, marzo de 2012.

vi Nota Orientativa sobre la democracia, del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban-Ki Moon, en 2008.

vii Resolución 60/34 de la Asamblea General sobre la Administración Pública y el Desarrollo.

viii <http://www.myworld2015.org/>

La administración pública tiene una importante obligación en la conducción al desarrollo; también actúa como un modelo a seguir por parte de la sociedad a la que sirve; es decir, la administración pública debe regirse por las normas y los principios internacionales que el estado se ha comprometido a respetar, incluidos los derechos humanos y las normas de género, tanto en su funcionamiento como en su composición. Ello exige diferentes enfoques, lo que incluye una orientación del servicio público que coloque a mujeres y hombres en el centro de la toma de decisiones y permita la existencia de mecanismos eficientes de rendición de cuentas, y un sistema institucional de supervisión de las dependencias que incluya tribunales con competencias para la revisión administrativa, una defensoría del pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos.

A los fines de la presente Guía Orientativa, se entiende por *administración pública* a las dependencias y acciones del poder ejecutivo en los ámbitos nacional, regional y local; como, por ejemplo, las autoridades tributarias, las oficinas del registro civil y del catastro. Se entiende por *procesos y servicios administrativos* a toda la cadena de medidas y decisiones tomadas por una dependencia que afectan a los derechos, las libertades o intereses de los particulares, incluidas las empresas del sector privado; por ejemplo, la emisión de certificados de nacimiento, licencias comerciales o registros de la propiedad, así como las decisiones sobre la prestación de servicios sociales, de atención de salud y de educación.

No se ha prestado la suficiente atención a la forma de abordar los derechos fundamentales de los usuarios, hombres y mujeres, y en especial en lo referente a su derecho a un debido proceso a la hora de acceder a los servicios públicos que afectan en esencia a sus derechos, libertades e intereses.

Tanto la Guía del Usuario como la Nota Orientativa se centran en las denominadas funciones “aguas abajo” de la administración pública,^{ix} específicamente en la capacidad de proveer servicios por parte de las autoridades administrativas y de los organismos del sector público. Sin embargo, la Nota Orientativa reconoce que la manera en que la administración pública y la prestación de servicios se encuentran estructuradas, reguladas y supervisadas difiere conforme a las tradiciones políticas, económicas y legales de los países. También resulta importante reconocer que las personas tienen expectativas diferentes y enfrentan problemas diversos en relación con las dependencias de la administración pública, según donde vivan, su género, grupo étnico, conocimientos y experiencia. El PNUD contempla, por tanto, un enfoque con mayores matices en cuanto a

lo que considera una relación apropiada entre la administración pública y la gobernanza democrática. Visualiza a la administración pública no solamente como un medio para recaudar fondos, proveer servicios, promover la justicia social y asegurar la participación de las personas, sino que en esencia la considera como la manifestación de un foro para el desarrollo de políticas, donde se negocian cuestiones sobre acceso, derechos y rendición de cuentas.^x

2.2 El estado de derecho

Como centro y principio clave de la gobernanza, el estado de derecho es un mecanismo para regular el uso del poder público y privado y, por ende, conlleva a un ordenamiento de la sociedad, incluida la relación entre estado y sociedad o contrato social. Se refiere no solamente al sistema de reglas y reglamentaciones, y a las instituciones que aplican las leyes y deciden en función de ellas; tribunales, fiscales, cárceles, policía, etc., sino también a los valores que las infunden, influidas a su vez por normas internacionales, nacionales y locales.

Según el Secretario General de las Naciones Unidas, el estado de derecho se refiere a “un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, incluido el Estado, deben rendir cuentas conforme las leyes públicamente promulgadas, aplicadas en igualdad de condiciones, y sobre las que se decide con independencia y que, a su vez, son concordantes con las normas y reglas internacionales sobre los derechos humanos”. Esta definición incorpora dos principios clave: en primer lugar, que ninguna persona o institución, independientemente de su cargo o facultades, incluido el mismo Estado, se encuentra por encima de la ley. En segundo lugar, que toda persona es igual ante la ley sin importar su grupo étnico, religión, género, orientación sexual o clase social.

Para el PNUD, el estado de derecho es un principio esencial de la gobernanza democrática y una precondition para el desarrollo. Determina de qué manera se toman las decisiones, se adoptan y aplican las reglas, y se resuelven reclamos y controversias. Dichos procesos son elementos cruciales para una prestación de servicios públicos equitativa y para otros aspectos del desarrollo. Un gobierno basado en el estado de derecho es transparente, rinde cuentas y no discrimina.^{xi} Por ende, el estado de derecho se encuentra en el núcleo del contrato social entre un estado y los individuos dentro de su jurisdicción, ya que asegura que la justicia llegue a todos los niveles de la sociedad. Garantiza la protección de una amplia gama de derechos humanos, brinda, a quienes son ciudadanos así

ix Véase: *World Bank Approach to Public Sector Management, 2011-2020: Better Results from Public Sector Institutions*, Banco Mundial, 2011.

x *Lessons Learned Review of UN Support to Core Public Administration Functions in the Immediate Aftermath of Conflict*. Estudio encargado por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Administración Pública a solicitud del Comité de Política del Secretario General de las Naciones Unidas, 2013.

xi *Ibidem*.

como a quienes no lo son, vías legítimas para poder reclamar ante los abusos del poder, y permite una solución pacífica y justa de los litigios. El fortalecimiento del estado de derecho promueve un ambiente que facilita un desarrollo humano sostenible, así como la protección y el empoderamiento de las mujeres, niños y grupos vulnerables; como, por ejemplo, los desplazados internos, las personas apátridas, los refugiados y los migrantes.

El estado de derecho está asegurado por instituciones nacionales que pueden generar e implementar leyes claras, públicas y justas, ofrecer servicios públicos de manera imparcial y equitativa y rendir cuentas. Ello refleja una doctrina cada vez más expandida que sugiere que el estado de derecho es parte de un marco integral de principios esenciales e interrelacionados, que deben respetarse cuando interactúan personas físicas y jurídicas, ya sea entre sí o con el Estado.

A través de varios foros internacionales, los Estados miembros de las Naciones Unidas han renovado recientemente su compromiso de fortalecer el estado de derecho como base para el desarrollo, en particular en 2012, durante la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho y la Conferencia Río+20. El valor de incorporar el estado de derecho en el marco de desarrollo también ha surgido a través de la experiencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). El Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda post 2015 también señala el estado de derecho como un medio para lograr un fin y como un fin en sí mismo.^{xii}

No respetar por completo los principios del estado de derecho en la prestación de los servicios públicos puede desafiar seriamente la capacidad de las dependencias administrativas de poder implementar efectivamente los programas y estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza. Por ejemplo, la mala administración en la aplicación de derechos de vivienda, tierra y propiedad perpetúa la inequidad y la discriminación y puede llegar a evitar que generaciones de familias pobres logren salir de la pobreza.

xii Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes de las Naciones Unidas sobre la agenda de desarrollo post 2015, mayo de 2013.

xiii UNPAN, *The Legal and Regulatory Framework of Public Administration*, ST/SG/AC.6/1995/L.4, 1995, p. 3.

xiv Véase: PNUD, *Reforma de la Administración Pública: Nota Práctica*, 2004, pp. 2-3. Véase también: Banco Mundial, *Reforma del Sector Público: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, 2008.

2.3 La desconexión actual entre estado de derecho y administración pública

A pesar del papel crítico de la administración pública y del gobierno local en la construcción de sociedades más legitimadas, equitativas, inclusivas y basadas en los derechos, ha habido una desconexión entre las prioridades del estado de derecho y la reforma de la administración pública. Esto ya se observó a principios de 1995 en un informe del Programa de Naciones Unidas sobre Administración Pública y Finanzas: “En general, los escritos sobre la administración pública ignoran la ley, en tanto los abogados habitualmente ignoran los problemas que enfrenta la administración pública”.^{xiii} La mayoría de los proyectos de reforma de la administración pública se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de las capacidades, la modernización, la eficiencia y la mejora de la efectividad en varios aspectos de la gestión del sector público y, por ende, los proyectos están dirigidos en esencia al lado cualitativo de la prestación de servicios.^{xiv}

CUADRO DE TEXTO 1 ESTADO DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ESCENARIOS POSCONFLICTO

En procesos de consolidación de la paz tras un conflicto, el respeto de los principios del estado de derecho por parte de la administración pública emergente puede clasificarse como tenue en el mejor de los casos, pero resulta crítico fortalecer dicho respeto para asegurar la estabilidad y la seguridad. Según el Reporte Mundial del Sector Público de 2010:

El éxito del gobierno en una sociedad posconflicto depende del desempeño de la función pública en proveer servicios esenciales a la población y restaurar la confianza en la gobernanza. Los empleados públicos están comprometidos con cada faceta de la actividad gubernamental; educación, atención médica, seguridad pública, infraestructura, protección ambiental, y otros temas, y la mayoría trabaja en contacto directo con las personas y las comunidades a quienes representan frente al gobierno. Por lo tanto, la calidad de los empleados públicos en lo que se refiere a conocimientos, destrezas, ética, actitudes y redes, puede resultar en el éxito o el fracaso en la confianza que logra generar un gobierno de posconflicto. Ello hace que el desarrollo de las capacidades en la función pública sea esencial durante la recuperación tras un conflicto.

Una Revisión de las Lecciones Aprendidas preparada por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la Administración Pública enfatiza que “en tanto la restauración de la funcionalidad básica sigue siendo una prioridad clave en la fase que le sigue inmediatamente al conflicto, las Naciones Unidas también necesitan promover el respeto por los principios del estado de derecho en la toma de decisiones en la administración pública, lo cual puede ayudar a construir o restaurar una cultura de integridad”. Una manera importante de promover la rendición de cuentas por parte del estado y su administración pública es prestarle atención temprana a las cuestiones de accesibilidad, legalidad y transparencia en los procesos administrativos, brindando a las personas el derecho a ser escuchados y el derecho a una compensación. Del mismo modo, el Informe de Desarrollo Mundial de 2011; “Conflicto, Seguridad y Desarrollo”, resalta la necesidad de apoyar la transformación institucional en el sector público, y llama la atención específicamente sobre la importancia de los entes públicos para asegurar la justicia, la seguridad y el desarrollo económico.

Al mismo tiempo, la promoción del estado de derecho ha quedado muy confinada a la reforma de la justicia, y se ha implementado a través de proyectos de acceso a la justicia, reforma del sector de la seguridad y reforma del sistema legal, relacionados con los principios generales y las normas de justicia y equidad.^{xv} Esto se complica aún más por el hecho de que, a pesar de contar con una definición clara, los organismos de las Naciones Unidas, así como sus asociados en el desarrollo, tienden a equiparar la asistencia en el campo del estado de derecho con el apoyo a la justicia y la seguridad, y no se valora su importancia intrínseca como principio central de la gobernabilidad que actúa como sostén de todas las actividades económicas, sociales, políticas y culturales de la sociedad.

Como resultado de ello, y a pesar de la importancia del estado de derecho en la prestación de servicios, los esfuerzos por mejorar el funcionamiento de la administración pública y las reformas en el sector de la justicia se han promovido a través de proyectos independientes, cada uno sostenido por paradigmas diferentes. Debido a esta desconexión, las medidas de reforma de la administración pública no han abordado como corresponde el vacío en cuanto al estado de derecho en los procedimientos y operaciones administrativos; como, por ejemplo, exigiendo rendir cuentas a las dependencias del estado o reforzando el potencial para que los usuarios de servicios puedan reclamar legalmente los servicios. No se ha prestado la suficiente atención a la forma de abordar los derechos fundamentales de los usuarios, hombres y mujeres, y en especial en lo referente a su derecho a un debido proceso a la hora de acceder a los servicios públicos que afectan en esencia a sus derechos, libertades e intereses.

2.4 La importancia de vincular el estado de derecho con la administración pública

La administración pública juega un papel mucho más importante como interconexión principal entre el Estado y el pueblo, y tiene obligaciones, como titular de deberes, de sostener estos principios y normas internacionales de los derechos humanos, y de asegurar un acceso equitativo a servicios de calidad. El registro civil, por ejemplo, es una

condición *sine qua non* para que las personas puedan reclamar sus derechos y beneficios. Por ende, los gobiernos, los organismos de asistencia y otros actores involucrados en el desarrollo necesitan saber más sobre la índole de los desafíos respecto del estado de derecho, así como sobre los cuellos de botella que enfrentan los administradores públicos y sus efectos. Las personas, en particular aquellas que sufren exclusión y discriminación, necesitan saber qué tienen derecho a obtener de la administración pública. Este es en especial el caso de los entornos frágiles en situación de crisis o poscrisis en los que a menudo la administración pública es la única autoridad con un papel clave de facilitador, dentro de una serie de iniciativas de reconciliación, tanto en el plano nacional como internacional. En muchas de estas situaciones de crisis, la administración pública no logra desempeñar sus tareas y muchas veces perpetúa la discriminación y la exclusión. El respeto del estado de derecho puede, en este sentido, ayudar a una dependencia de servicios públicos a mejorar sus normas de desempeño, lo que incluye la detección y prevención de comportamientos corruptos.

No respetar por completo los principios del estado de derecho en la prestación de los servicios públicos puede desafiar seriamente la capacidad de las dependencias administrativas de poder implementar de manera efectiva los programas y estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza. Por ejemplo, la mala administración en la aplicación de derechos de vivienda, tierra y propiedad perpetúa la inequidad y discriminación, y puede llegar a evitar que generaciones de familias pobres logren salir de la pobreza. Las deficiencias en el registro civil, en la emisión de certificados de nacimiento, defunción, matrimonio y ciudadanía, pueden tener un impacto sobre el derecho de las personas a votar, o a tener acceso a otros beneficios como la atención de salud o la educación.^{xvi} Muchas veces estallan los conflictos debido a una percepción de corrupción, injusticia o discriminación en la manera en que se prestan los servicios. Las mujeres, los jóvenes y los integrantes de los grupos más desfavorecidos o vulnerables como: los pueblos originarios, las minorías y las personas con diversidad funcional, tienden a verse especialmente afectados por la falta de respeto a los principios del estado de derecho en la administración pública.

xv Véase el inventario sistémico del estado de derecho en el informe del Secretario General, "El Estado de Derecho en los planos nacional e internacional" A/63/64, 12 de marzo de 2008. Véase también de qué manera la programación del estado de derecho en las misiones y oficinas políticas y de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas a menudo se centra exclusivamente en la justicia y el derecho penal y muy poco en la prestación de servicios, Richard Zajac Sannerholm et. al., *UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Folke Bernadotte Academy Research Report, 2012.

xvi El informe del Secretario General del año 2012, *Delivering Justice: A Programme of Action to Strengthen the Rule of Law at the National and International Levels* (En Aras de la Justicia: Un Programa de Acción para Fortalecer el Estado de Derecho en los planos Nacional e Internacional), introdujo un programa de acción para promover el estado de derecho que resalta dos áreas importantes y sus vínculos inmediatos con el respeto de los principios del estado de derecho en la administración pública. Una de las áreas es la protección de los derechos a la vivienda, a las tierras y a la propiedad; y el otro es la creación y el mantenimiento de los registros cívicos. (Véase el Informe A/66/749, del 16 de marzo de 2012, p.9).

3

Guía del Usuario para evaluar el estado de derecho en la administración pública



La Guía del Usuario evalúa esencialmente “la gobernanza en la prestación de servicios” y complementa los instrumentos de evaluación existentes, a la vez que aspira fomentar un mayor sentido de pertenencia del proceso de monitoreo tanto en el ámbito nacional como en la dependencia.

La Guía del Usuario se inspiró en documentos estratégicos y de alto nivel, elaborados por las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Consejo Europeo, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, el Mecanismo Africano de Revisión entre Pares, y otros organismos internacionales de normalización. La Guía del Usuario se diseñó para poder medir el desempeño y el nivel de respuesta de los proveedores de servicios públicos desde una perspectiva basada en los derechos, así como las expectativas y percepciones de las personas que utilizan estos servicios. La Guía del Usuario evalúa esencialmente “la gobernanza en la prestación de servicios” y complementa los instrumentos de evaluación existentes, en tanto apunta a fomentar un mayor sentido de pertenencia del proceso de monitoreo tanto en el ámbito nacional como en la dependencia.

El fortalecimiento del estado de derecho en la administración pública tiene por objetivo asegurar que los proveedores de servicios públicos puedan identificar mejor los desafíos del estado de derecho y actuar de una manera acorde, asegurando que se respeten los derechos y beneficios de los ciudadanos en sus interacciones diarias con las autoridades administrativas. El fortalecimiento de los vínculos entre el estado de derecho y las capacidades de los servicios públicos ayudará a mejorar la calidad de la gobernanza, lo que resultará en la creación de percepciones más positivas, tanto entre mujeres como entre hombres, del nivel de respuesta de las instituciones públicas.

3.1 Complementando las herramientas de evaluación existentes con un enfoque basado en los derechos y una perspectiva del estado de derecho para la prestación de los servicios públicos

Profesionales e investigadores han desarrollado varios enfoques para medir el estado de derecho en la administración pública, aunque desde puntos de vista diferentes. Entre los más conocidos se encuentran los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial,^{xvii} el Índice del Estado de Derecho del Proyecto de Justicia Mundial (WJP),^{xviii} el Conjunto de Datos sobre Derechos Humanos Cingranelli-Richards (CIRI),^{xix} el Índice Mundial de la Libertad de Prensa de *Freedom House*,^{xx} la Encuesta de Facilidad para Hacer Negocios del Banco Mundial,^{xxi} el Índice de Independencia Judicial^{xxii} y el Barómetro Mundial de la Corrupción.^{xxiii}

Las herramientas de diagnóstico y evaluación a nivel de país miden el desempeño de instituciones específicas dentro del sector de la justicia, como los índices de reforma legal y judicial de la *American Bar*

Association/Rule of Law Initiative (Iniciativa sobre el Estado de Derecho del Colegio de Abogados de los Estados Unidos), las herramientas del *National Center for State Court's CourTools*,^{xxiv} y el marco para evaluar la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas judicial del *National Judicial Institute of Canada* (Instituto Nacional de Justicia de Canadá).^{xxv} El Índice del Estado de Derecho de las Naciones Unidas^{xxvi} utiliza un conjunto de indicadores y fuentes de información para medir el desempeño en todo el sistema de justicia penal.

A través de su Programa de Evaluación de la Gobernanza, el PNUD ha realizado una contribución importante a las instancias políticas y prácticas, mediante el desarrollo y la compilación de indicadores específicos para medir la gobernanza.^{xxvii} Sin embargo, muchos de estos indicadores tienden a centrarse más en el desempeño institucional y menos en los derechos y el estado de derecho que afectan a los ciudadanos.

Ya no es suficiente que los usuarios reciban los servicios públicos. Tiene igual o más importancia prestarle especial atención a la calidad de los servicios, así como a la calidad de la comunicación entre las dependencias y los usuarios. Del mismo modo, el hecho de mejorar la prestación de los servicios de la administración pública desde la perspectiva del estado de derecho apunta a mejorar la rendición de cuentas y la credibilidad de los proveedores de servicios públicos. Por ende, la Guía del Usuario se centra concretamente en identificar la brecha existente entre la oferta de servicios *de jure* –lo que supuestamente le corresponde a los usuarios bajo determinadas modalidades y condiciones– y la prestación de servicios *de facto*, o los servicios que los usuarios reciben en realidad y la manera en que estos son provistos.

La intención no es que la Guía del Usuario se aplique en forma exclusiva o aislada, sino que pueda utilizarse para expandir o complementar las revisiones integrales de la administración pública, o las estrategias nacionales que incluyan perspectivas y dimensiones específicas del estado de derecho. Una contribución importante de la Guía del Usuario a la gama de instrumentos de evaluación existentes es su énfasis en

xvii www.govindicators.org

xviii <http://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index>

xix <http://www.humanrightsdata.org/>

xx <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>

xxi <http://www.doingbusiness.org/>

xxii http://www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/publications/assessments/jri.html

xxiii www.transparency.org/research/gcb/overview

xxiv www.courtools.org/

xxv www.nji.ca

xxvi <http://www.un.org/en/ruleoflaw/>

xxvii Indicadores de gobernanza: *A User Guide* (2007); *User Guide to measuring Local Governance* (2009); *User Guide to Measuring public administration performance* (2009); *User Guide to Measuring Corruption* (2008); *User Guide to Measuring Gender-sensitive basic service delivery* (2009); *User Guide to Measuring Fragility* (2009).

cuestiones clave de calidad y derechos para el individuo, en lugar de en la cantidad de productos o en el uso eficiente de los recursos del gobierno. Cuestiones relativas a la calidad y a los derechos incluyen, por ejemplo, saber si la administración brinda decisiones y servicios predecibles, rápidos y transparentes. Lograr un acceso igualitario a los servicios para las mujeres y asegurar, tanto la atención a las cuestiones de género en las iniciativas de asistencia en el estado de derecho, como los derechos de los grupos minoritarios en la reforma del sector público, son elementos esenciales en el diseño y el desarrollo de dichas herramientas. Otra contribución importante es enfatizar el lado de la demanda de la administración pública; es decir, los servicios que los individuos consideran esenciales y aquellos que consideran problemáticos. Además, el esfuerzo de la evaluación es tanto a nivel nacional como local, y las dependencias objeto de la evaluación, así como los usuarios de sus servicios, son los encargados de liderar el proceso.

3.2 Apropiación por parte de la dependencia a través de la autoevaluación

Una característica central de la Guía del Usuario es la metodología de autoevaluación. Esencialmente, los proveedores de servicios públicos participantes y/o las dependencias del gobierno deben apropiarse de y liderar el proceso de evaluación, con el apoyo del personal experto externo cuando fuese necesario. El hecho de realizar la revisión a modo de una autoevaluación asegura que el proveedor del servicio público participante tenga un verdadero interés en los resultados, pueda utilizar los hallazgos para fines de incidencia, y actúe conforme a ellos en la búsqueda de intervenciones concretas de reforma a fin de abordar los retos identificados.

En casos más cruciales; como, por ejemplo, en estados frágiles que emergieron recientemente de algún conflicto, o en aquellos que experimentan restricciones de recursos, la realización de una evaluación puede presentar diferentes desafíos. Antes de lanzar la Guía del Usuario, sería ideal efectuar un breve Análisis del Contexto Institucional (ACI). El ACI ayuda a diagnosticar el contexto sociopolítico formal e informal en el que opera la dependencia y la manera en que su mandato se ubica dentro del discurso político y del conjunto de relaciones de poder que tienen un impacto sobre la manera en que se brindan servicios a ciertos grupos de la población. Las condiciones mínimas para la aplicación de la metodología ACI son las siguientes: (a) un marco legal en funcionamiento, aunque sea rudimentario, que rijan el mandato de la dependencia seleccionada; (b) una dependencia que posea una oficina de contacto con el público a la que un cliente individual puede acercarse para reclamar legalmente un servicio al estado; y (c) la dependencia seleccionada debe estar ya en funcionamiento, y preferentemente no encontrarse en una etapa temprana de su desarrollo o tener un marco regulatorio no actualizado. El hecho de realizar la evaluación en este último caso resultaría prematuro y podría afectar de forma negativa a la credibilidad de los resultados.

En general, la capacidad, el tiempo y los recursos necesarios para realizar una evaluación no están disponibles de inmediato en las dependencias administrativas, especialmente a escala subnacional y local. El alcance de la facilitación por parte del personal profesional experto externo dependerá del propósito y la dimensión de la evaluación (de uno o varios proveedores de servicios públicos). El personal profesional experto externo puede estar conformado por contratistas o consultores individuales, aunque también la facilitación externa puede darse a modo de una cooperación institucional entre la dependencia administrativa y una organización no gubernamental que tenga capacidad de investigación y analítica, o con institutos o instituciones académicas dedicadas a la administración pública y la gobernanza.^{xxviii} Debería darse preferencia a los expertos y facilitadores nacionales por sobre los consultores internacionales, ya que se aspira a reforzar las capacidades nacionales, y se debería igualmente asegurar que la gestión de los conocimientos mejore entre los expertos nacionales con fines de sostenibilidad.

El hecho de realizar la revisión a modo de una autoevaluación asegura que el proveedor del servicio público participante tenga un verdadero interés en los resultados, pueda utilizar los hallazgos para fines de incidencia, y actúe conforme a ello en la búsqueda de intervenciones de reforma concretas a fin de abordar los retos identificados.

Por lo general se establecerá un Comité Consultivo que funcionará durante el tiempo que dure la evaluación, y cuyo fin será asegurar el buen funcionamiento del proceso de implementación al gestionar estratégicamente la vinculación y colaboración entre el personal facilitador/experto externo y las dependencias, así como al brindar asesoramiento y apoyo sustantivo a ambas partes para abordar los posibles obstáculos y desafíos. Este comité que no se encarga de tomar decisiones, es esencial a los fines de la participación y rendición de cuentas. Lo ideal es que esté constituido por la dependencia seleccionada, el personal experto externo, los representantes municipales y ONGs relevantes. El Comité Consultivo también podrá incluir representantes de instituciones independientes como, por ejemplo, la Oficina de la Defensoría del Pueblo o la Comisión de Derechos Humanos. Según el contexto local, y luego de realizado un análisis del mismo, debe acordarse la composición del comité consultivo antes de comenzar con las actividades de evaluación.

^{xxviii} El proyecto piloto en Ciudad Quezón, Manila, en Filipinas utilizó los servicios de una institución académica (el *National College of Public Administration and Governance* (NCPAG) de la Universidad de Filipinas). El proyecto piloto de la Ciudad de Lviv en Ucrania utilizó los servicios de un sociólogo, y en la ciudad de Feodosia, el proyecto se vio beneficiado por un experto consultor, ex gerente de programa del PNUD. En Freetown, Sierra Leona, actuó como facilitador del proyecto un equipo de investigadores del *Institute of Public Administration and Management* (IPAM) de la Universidad de Sierra Leona.

4

Marco conceptual y orientación práctica

4.1 Marco conceptual: los seis principios fundamentales del estado de derecho

La evaluación del respeto de los seis principios fundamentales del

estado de derecho que se presentan en esta Guía Orientativa puede realizarse tanto en el plano nacional como subnacional, lo que incluye las autoridades de gobernanza en el nivel de distrito, municipio o ciudad.

FIGURA 1 LOS SEIS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO

Legalidad

Este principio exige que las dependencias administrativas del sector público se rijan por la ley y que todas las decisiones y su contenido se basen en el derecho. Ello incluye la igualdad de trato a todos los ciudadanos, mujeres y hombres. En ciertos escenarios existe un amplio espectro de leyes, y el hecho de aplicarlas en forma consistente puede plantear dificultades.

Accesibilidad

Este principio significa que toda persona debe tener acceso a la administración pública, y que existe la obligación por parte de las autoridades públicas de aceptar y abordar adecuadamente las solicitudes y preguntas de diferentes grupos de ciudadanos. El principio también exige acceso práctico para los ciudadanos; como, por ejemplo, tener un horario de atención suficientemente amplio, formas sencillas de comunicación, así como un fácil acceso para personas con diversidad funcional. De esta forma, una dependencia utilizará un lenguaje comprensible para el público en general y operará de un modo culturalmente sensible a las necesidades de grupos específicos de la sociedad.

Derecho a ser escuchado

El derecho a ser escuchado significa que las autoridades públicas deben escuchar al individuo antes de tomar una decisión que pueda afectar a sus derechos o intereses. También significa que una persona debe tener la oportunidad de presentar hechos, argumentos o evidencia antes de que se tome una decisión. El derecho a ser escuchado significa que las autoridades públicas deben informar a las personas afectadas por una determinada decisión y, además, tienen la obligación de tomar la decisión dentro de un plazo de tiempo razonable.

Transparencia

El principio de transparencia asegura que el trabajo de las autoridades y empleados públicos se efectúe de manera abierta. Las autoridades públicas tienen la obligación de proporcionar información sobre el trabajo que realizan y asegurar el acceso de los individuos a las leyes, actas y documentos administrativos cuando lo soliciten. El derecho a la información solamente puede verse restringido por las limitaciones que exige una sociedad democrática para proteger los intereses públicos legítimos o la privacidad requerida.

Derecho a apelar

El derecho a apelar le permite al individuo buscar reparación frente a decisiones administrativas, mediante un proceso de revisión interna, o a través de la revisión judicial por parte de tribunales ordinarios o de tribunales administrativos especializados. El derecho a apelar también depende de aspectos de fondo; como, por ejemplo, el deber de las dependencias administrativas de comunicar sus decisiones, así como las razones de las mismas a las partes interesadas, y de indicar cuándo y cómo se puede apelar.

Rendición de cuentas

El principio de rendición de cuentas asegura que los funcionarios públicos y las dependencias administrativas respondan por sus acciones arbitrarias y mejoren la manera en que una dependencia realiza su trabajo. El principio, además, asegura que los funcionarios públicos sean responsables y respondan por sus acciones. A fin de garantizar la rendición de cuentas, mecanismos tales como; medidas disciplinarias, revisiones o auditorías internas, juntas éticas y revisiones externas, son a menudo necesarios.

4.2 Integración de las iniciativas del estado de derecho y la administración pública a nivel de país

Existen muchas oportunidades de trabajo entre las oficinas de país del PNUD y los gobiernos nacionales y subnacionales, las instituciones académicas, los centros de pensamiento (*think-tanks*) y las organizaciones de la sociedad civil, para acelerar los avances en el respeto de los principios del estado de derecho en la prestación de servicios públicos. Estas oportunidades aprovechan las competencias principales del PNUD en los temas relacionados con la administración pública y la gobernanza local, los derechos humanos y el acceso a la justicia, así como las experiencias de las actividades en marcha llevadas a cabo por las oficinas de país (véase el Cuadro de Texto 5 sobre la evaluación piloto en Sierra Leona).

Las oficinas de país del PNUD pueden brindar asistencia a las contrapartes nacionales en las tres fases: inicial, intermedia y de impacto.

a) Fase inicial: apoyo a la evaluación de los principios del estado de derecho en la prestación de servicios

Al negociar con las contrapartes nacionales sobre los objetivos prioritarios del ejercicio de medición, las oficinas de país del PNUD pueden obtener lineamientos de las áreas de intervención incluidas en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés), del Documento del Programa de País (CPD, por sus siglas en inglés) o de programas y proyectos existentes. Otra posible fuente de información son los informes sobre el Marco de Aceleración de los ODM (MAF, por sus siglas en inglés), donde se identifican áreas clave de los ODM que se encuentran rezagadas y requieren de acciones correctivas. Ya que el proceso debe seguir impulsado por la demanda, existen otras fuentes de orientación como los Informes Nacionales de Desarrollo Humano, las encuestas de opinión, encuestas y opiniones como el Índice Mo Ibrahim o el Índice de Transparencia Internacional. Una vez identificadas las posibles áreas de evaluación junto con las contrapartes nacionales, las oficinas de país del PNUD tienen tres opciones para canalizar su apoyo:

1. *Utilizar los proyectos de desarrollo existentes* en temas de administración pública, gobernanza local, acceso a la justicia o cualquier otro sector en el que se encuentra comprometido el PNUD, y agregar las evaluaciones del estado de derecho a fin de mejorar la calidad de los servicios en determinadas áreas.
2. *Diseñar iniciativas nuevas y específicas en áreas identificadas por las contrapartes nacionales.* Por ejemplo, los esfuerzos por reducir la pobreza pueden verse obstaculizados por la falta de identidad legal de ciertos grupos de la sociedad, lo que obstruye su acceso a servicios y beneficios. También puede iniciarse un proyecto de Estado de Derecho y Administración Pública (ROLPA, por sus siglas en inglés) centrado en las oficinas del registro civil, ya sea en todo

el país o en áreas geográficas clave donde la capacidad del registro civil resulta preocupante.

3. *Incluir iniciativas ROLPA seleccionadas* en otras intervenciones de desarrollo como, por ejemplo, proyectos ambientales, iniciativas en relación con industrias extractivas, reducción de la pobreza, VIH-SIDA, o como parte del lanzamiento del MAF a nivel de país.

Cualquiera que sea la solución que se adopte, y en vista de la necesidad de asegurar una apropiación y conducción nacional del

CUADRO DE TEXTO 2: DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL ESTADO DE DERECHO

Los seis principios del estado de derecho que aparecen en la Guía del Usuario y en la Nota Orientativa emanan de tratados y jurisprudencia nacional e internacional sobre los derechos humanos como, por ejemplo; la Convención sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Europea sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Igualmente, toman en cuenta los principios jurídicos comunes dentro de las principales tradiciones en este campo, como el derecho consuetudinario y el derecho romano.

La Guía del Usuario y esta Nota Orientativa han considerado en especial la definición que da las Naciones Unidas del estado de derecho como un principio de gobernanza fundamentado en la rendición de cuentas, la transparencia y la apertura, así como en la seguridad jurídica. La definición de 2004 se reafirmó en 2012 en la Declaración de la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General sobre el Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional. Los seis principios del estado de derecho se encuentran también alineados con iniciativas globales como, por ejemplo, el Nuevo Tratado, específicamente en relación con los objetivos de consolidación de la paz y construcción del estado en los servicios de justicia, seguridad y recaudación de impuestos.

La Guía del Usuario y esta Nota Orientativa también hacen un balance de los compromisos e iniciativas regionales sobre el estado de derecho en la administración pública. En los documentos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) –de Copenhague en 1990 y Moscú en 1991– los Estados participantes se comprometieron a asegurar el estado de derecho en la administración pública, señalando específicamente la rendición de cuentas y la importancia de la reparación legal a causada por determinadas decisiones administrativas. El Consejo de Europa ha identificado un conjunto de principios del estado de derecho –proporcionalidad, plazos razonables y transparencia– como los principios esenciales de una buena administración. Se puede encontrar una enumeración similar de principios en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Declaración de Windhoek, y la Carta de los Servicios Públicos de Calidad en África que la acompaña, también detalla requisitos específicos como legalidad, transparencia y accesibilidad.

Los seis principios del estado de derecho en la Guía del Usuario y la Nota Orientativa también toman información de otras iniciativas en el campo de la gobernanza como, por ejemplo, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, el Mecanismo Africano de Revisión entre Pares, el Índice Mo Ibrahim de Gobernanza en África, e iniciativas temáticas específicas tales como; los Principios de Pinheiro sobre la vivienda y la restitución de la propiedad, la Carta Europea de Autonomía Local y el Código Internacional de Conducta de las Naciones Unidas para los Titulares de Cargos Públicos.

ejercicio, la etapa inicial involucrará un elemento importante de capacitación de las contrapartes nacionales y de la sociedad civil en la aplicación de la Guía del Usuario. Este nivel inicial de capacitación se dará en la dependencia objeto de la evaluación o a nivel sectorial, aunque también puede darse a escala local; por ejemplo, si un gobierno municipal decidiera realizar una evaluación general del modo en que las dependencias municipales respetan los principios del estado de derecho en la prestación de servicios públicos.

CUADRO DE TEXTO 3: UTILIZACIÓN DEL MARCO DE ACELERACIÓN DE LOS ODM CON EL FIN DE PROMOVER LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Marco de Aceleración de los ODM proclama que la insuficiencia en la prestación de servicios puede resultar del efecto combinado de las dinámicas de la oferta y la demanda; es decir, el fracaso a la hora de prestar servicios adecuados por parte de las instituciones que proveen servicios, junto con el fracaso a la hora de actuar –ya sea de forma individual o colectiva– al reclamar sus derechos por parte de las personas con derecho a hacer uso de los servicios.

- **Prestación de servicios (oferta):** En relación a la oferta, probablemente los cuellos de botella aparezcan en áreas tales como: disponibilidad y desarrollo de recursos humanos, suministros y logística, falta de capacidad descentralizada, calidad técnica y organizacional, sistemas de adquisiciones, análisis de cadenas de valor, gestión del sector y las instituciones, sistemas de evaluación y monitoreo integrales.
- **Uso de los servicios (demanda):** Los cuellos de botella en el uso de bienes y servicios en la demanda probablemente ocurran en: el empoderamiento de los usuarios para utilizar los servicios cuando estos se encuentren disponibles, la información y la educación disponibles para explicar el servicio, la incidencia, la promoción de la intervención, el transporte, la asequibilidad de los servicios y las barreras culturales y de género. Las mujeres pueden enfrentar dificultades particulares al querer acceder a los servicios públicos. La cultura, los derechos humanos y el género son pilares decisivos al abordar las cuestiones relacionadas con la demanda de servicios.

Por ejemplo, en **Costa Rica** el MAF aspira a mejorar la inserción laboral a través de servicios de capacitación y colocación en puestos de trabajo y al aumento de empleos y modos de vida accesibles a las personas con diversidad funcional, al promocionar empresas más inclusivas y mejorar el acceso a la iniciativa empresarial. El MAF señaló varios cuellos de botella, tales como: accesibilidad limitada de aquellas personas con diversidad funcional, especialmente en regiones remotas; falta de recursos humanos para proporcionar servicios de apoyo a la educación de los estudiantes con diversidad funcional (desde el jardín de infancia hasta la educación superior y técnica); así como carencias en la capacitación de profesores y personal que trabaja en las escuelas técnicas, lo que resulta en una limitación en las capacidades de alfabetización de adultos con diversidad funcional y una capacitación técnica y laboral que no se adapta a las necesidades de los mercados de trabajo local, regional y nacional. Una evaluación del estado de derecho ayudaría a la comprensión de los problemas, procurando con ello una mejor capacitación del personal, y a la disponibilidad de mecanismos de reparación y de mejor información y comunicación para asegurar que tanto el personal como aquellos usuarios directamente afectados estén bien informados sobre los servicios públicos.

b) La fase intermedia: diálogo y sensibilización sobre los resultados de las encuestas

Una vez conocidos los resultados de la autoevaluación, las oficinas de país del PNUD pueden asistir a sus contrapartes nacionales y subnacionales en la difusión de los hallazgos, en la facilitación del debate hacia el futuro dentro de las dependencias de la administración pública y/o el gobierno local, en la promoción del diálogo con los formuladores de políticas en el plano nacional y subnacional y en la facilitación de una mayor participación de los usuarios (las personas, el sector privado) al sugerir formas de avanzar para resolver los cuellos de botella que se hayan identificado.

c) Fase de impacto: desarrollo de políticas para abordar los cuellos de botella

El objetivo de realizar investigaciones basadas en la evidencia a fin de medir la aplicación de los principios del estado de derecho en la administración pública es lograr una mejor comprensión de los cuellos de botella en cuanto a la gobernanza, la institucionalidad y las capacidades que puedan obstaculizar la prestación de un servicio público particular. Estos cuellos de botella (véase Cuadro de Texto 3) pueden evitar que hombres y mujeres tengan acceso a sus derechos y se beneficien del desarrollo, lo que puede a su vez dar lugar a menores niveles de confianza entre los usuarios de los servicios (pudiendo incluir al sector privado) respecto a la capacidad o voluntad de los gobiernos de cumplir sus promesas.

4.3 Apoyo para escalar la iniciativa en los planos nacional y regional

El apoyo a nivel de oficina de país puede comenzar con una dependencia en particular o con un sector específico. Sin embargo, después de la fase piloto inicial, el objetivo es asegurar que los esfuerzos nacionales sean parte de un proceso que asegure una cobertura más amplia, y que se aseguren tanto efectos multiplicadores sobre el desarrollo, un impacto en el plano de las políticas y la sostenibilidad de la iniciativa. Este proceso no solo involucra la difusión de las evaluaciones iniciales a una mayor escala –sectorial, subregional (gobierno local) y nacional– sino también el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Es importante adoptar una visión de escalamiento desde un principio ya que ello asegurará la sostenibilidad y adaptabilidad de los resultados. Esto implicaría entre otras cosas:

- Un análisis institucional y contextual para considerar, en la etapa de diseño del proyecto, las posibles oportunidades y estrategias para escalar la iniciativa; incluida la capacitación con un enfoque de derechos humanos y un análisis de los principios del estado de derecho.

- Una aplicación sistemática de las herramientas y metodologías ROLPA en otros sectores, o entre otras autoridades locales, con el fin de promover su institucionalización y su utilización para la mejora del impacto sobre el desarrollo.
- El fortalecimiento conjunto de la iniciativa ROLPA por parte de los diferentes actores interesados: asociaciones del gobierno local, el ministerio a cargo de la modernización, mejora o reforma de la administración pública, instituciones de capacitación nacionales y subnacionales, centros de pensamiento (*think-tanks*) e instituciones académicas que trabajan en los temas relacionados con la administración pública, el estado de derecho y los derechos humanos.
- La disponibilidad de suficientes fuentes de financiamiento desde el comienzo. Esto no es siempre factible y, en muchos casos, las oficinas de país del PNUD y las contrapartes nacionales deberán ser flexibles en su estrategia de movilización de recursos, y aprovechar el impulso para generar fondos adicionales a partir de presupuestos nacionales o locales, de asociados en el desarrollo y, posiblemente,

Es importante adoptar una visión de escalamiento desde un principio ya que ello asegurará la sostenibilidad y la adaptabilidad de los resultados.

del sector privado, el cual, además, se verá beneficiado con una mejor administración.

- Abordar los vacíos de capacidad y conocimiento en el contexto nacional o subnacional específico para avanzar más allá de la fase piloto. Ello podría incluir programas de capacitación específicos para los funcionarios del gobierno local o los administradores públicos, posiblemente a través de institutos de capacitación y universidades nacionales y subnacionales.
- Apoyar la incidencia tanto en los planos nacional como subnacional utilizando varias redes y foros, lo que incluye las redes electrónicas y los foros anuales de las asociaciones de gobiernos locales y eventos periódicos en las facultades de administración pública.

5

Lecciones aprendidas a partir de las pruebas piloto de la Guía del Usuario



Las largas distancias existentes hasta las dependencias de la administración pública son un gran desafío en Sierra Leona © Foto ONU de Eric Kanalstein

El proceso de realización de las pruebas piloto de la Guía del Usuario en cuatro ciudades en tres países diferentes generó una serie de lecciones, algunas específicas al contexto (por ejemplo, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en países en transición de un estado unipartidista a una democracia multipartidista), y otras de una naturaleza más general. Esta sección recapitula aquellas lecciones comunes a las diferentes pruebas piloto y proporciona lineamientos que pueden resultar de utilidad al evaluar los principios del estado de derecho en la administración pública.

5.1 Lecciones aprendidas sobre la implementación de la Guía del Usuario

Una autoevaluación tiene que considerarse como un ejercicio de aprendizaje y como un instrumento de rendición de cuentas, pero no como una evaluación. El personal, la gerencia y los usuarios de la dependencia de un servicio público deberían percibir el proceso de evaluación como un ejercicio de aprendizaje que dará lugar a mejores servicios, y no como un ejercicio que detecta infractores, o gerentes o personal “culpable”. A fin de lograr el mejor uso de los datos y resultados, es esencial que el objetivo de la autoevaluación se comunique claramente para que todos los actores lo comprendan correctamente y, en particular, el personal que participa en el proceso. Los empleados públicos enfrentan numerosos desafíos en el trabajo diario y la intención de la autoevaluación es mejorar tanto sus competencias como el ambiente profesional.

Se requiere una buena comprensión del contexto institucional y político. El proceso de autoevaluación debe situarse claramente dentro del proceso político en curso, incluyendo las demandas y expectativas en los planos de la gobernanza local, regional y nacional. Esto puede tener implicaciones en la manera de organizar y relacionarse con los diferentes actores que participen del ejercicio. Por ejemplo, la Guía del Usuario sugiere la inclusión de organizaciones no gubernamentales en la evaluación, posiblemente como integrantes del consejo consultivo, para con ello asegurar un monitoreo público de la implementación de las recomendaciones desarrolladas sobre la base de los resultados de la investigación. Obviamente, ello dependerá de la capacidad de las ONGs locales. Por ejemplo, en Ucrania la sociedad civil es aún débil y muchas ONGs no cuentan todavía con la suficiente experiencia y destrezas para poder incidir en el respeto al estado de derecho en el trabajo de las autoridades públicas. De todos modos, el hecho de estar asociado con un ejercicio de autoevaluación ROLPA puede ser un muy buen proceso de aprendizaje para las ONGs en una sociedad civil aún emergente. La aplicación del Análisis del Contexto Institucional (ACI) del PNUD –o al menos de sus primeros dos pasos– es una buena manera de obtener un mejor conocimiento de la economía política del sector objeto de la revisión, y forma parte de la etapa de lanzamiento.

La selección de personal experto externo es un factor importante en el éxito de un proyecto. Aunque el principio establece que la autoevaluación la realice la entidad que brinda los servicios, muchas entidades de esta índole buscarán apoyo de personal consultor externo a fin de realizar este ejercicio. Las limitaciones de tiempo o capacidad pueden ser el determinante, o puede simplemente ser una decisión de la gerencia que considera que una participación externa brindará un resultado más objetivo y, por ende, más legítimo. Hay varias posibilidades: una dependencia podría reclutar a una persona consultora independiente (como sucedió en Feodosia, Crimea), una institución académica (la Facultad Nacional de Administración Pública y Gobernanza de la Universidad de Filipinas o el Instituto de Administración Pública y Gestión de la Universidad de Sierra Leona), o un equipo de jóvenes investigadores graduados (como sucedió en Lviv, en el oeste de Ucrania). Es importante que aquellos seleccionados para realizar la investigación posean un amplio conocimiento de los objetivos estratégicos y de las cuestiones sustanciales relacionadas al sistema de administración del estado, así como de su entorno jurídico y de los temas relativos al desarrollo. Sin embargo, la dependencia objeto de estudio no debe tener relación administrativa directa u otra conexión con los investigadores seleccionados.

La Guía del Usuario debe adaptarse al idioma y a la cultura local.

La Guía del Usuario contiene cuestionarios modelo que deben ser traducidos al idioma local o, a veces, a diferentes dialectos, a fin de llegar a los pueblos originarios. Tal vez también sea necesaria la adaptación semántica de la herramienta. Todas las partes involucradas en el proyecto, incluido el personal experto externo, investigador, entrevistador y entrevistado deben tener una visión común respecto de los conceptos y la terminología clave, comenzando por lo que se entiende por estado de derecho. Por ejemplo, en Ucrania, el estado de derecho fue traducido en algunos círculos especializados –en especial del sector jurídico– como “adherencia estricta a la ley”. Por lo tanto, al realizar la adaptación semántica o gramatical se debe asegurar una traducción correcta y sin distorsión de los conceptos.

Los modelos de cuestionario en la Guía del Usuario deben ajustarse al objetivo y alcance de la autoevaluación.

Dicha adaptación puede lograrse mediante una *adaptación del perfil*, la cual supone la armonización de los cuestionarios y sus diferentes elementos con las especificidades de las actividades de la institución evaluada. La adaptación del perfil también puede suponer agregar o reducir el número de preguntas en el cuestionario de mapeo formal, en la encuesta al personal de la dependencia o en la encuesta al usuario. La adaptación del perfil puede efectuarse mediante un análisis de los cuestionarios por parte del personal experto o a través de un grupo focal de discusión y una prueba piloto de los cuestionarios adaptados a los posibles encuestados –tanto al personal como a los usuarios– asegurando una representación de mujeres y hombres por igual.

Desde un comienzo debe asegurarse un proceso de seguimiento de los resultados de la evaluación. Para evitar la pérdida de interés una vez completada la autoevaluación, es necesario planificar la posibilidad de institucionalizar la metodología de evaluación en los sistemas existentes de monitoreo y evaluación del desempeño de la administración pública, en los planos nacional y subnacional. Como mecanismo de garantía de la calidad, las autoridades nacionales podrían incluso pensar en institucionalizar las respuestas obtenidas en la autoevaluación efectuada por las autoridades locales, e identificar un plan de acción con medidas concretas para abordar los cuellos de botella identificados.

CUADRO DE TEXTO 4: MEDICIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CIUDAD QUEZÓN

El estado de derecho en Filipinas no se define solamente por la presencia (o ausencia) de leyes, sino también por la medida en que estas leyes están preparadas o diseñadas para su puesta en práctica. Numerosas leyes y reglas pueden definir la conducta de la administración pública, pero la gran cantidad de normas no necesariamente se traduce en una administración pública efectiva. Por el contrario, algunas leyes plantean dificultades a la hora de brindar estabilidad o continuidad en la interpretación de las normas del derecho porque hay poca consistencia entre leyes afines o similares.

Ciudad Quezón enfrenta una serie de retos respecto de los asentamientos informales ya que aproximadamente un 41 por ciento de su población es catalogada como “pobres urbanos”. Hasta hace poco ha habido indicios de dos o más reclamos respecto de la misma propiedad, lo que ha dado lugar a conflictos y problemas por reclamos de tierras y propiedades. Además, las propiedades del gobierno en la ciudad sirven como espacio para que los “sin techo” y las comunidades construyan chozas y viviendas informales. Las propiedades privadas no habitadas, así como importantes terrenos públicos, son ocupadas por pobladores informales y “pobres urbanos”.

A pesar del amplio mandato de la Oficina de Asuntos de Pobreza Urbana (UPAO, por sus siglas en inglés) para abordar estas situaciones, su acción se ve limitada por la superposición de leyes y códigos nacionales, ordenanzas municipales y a nivel de distrito, así como por el inadecuado conocimiento del personal sobre cómo interpretar la legislación específica. En el caso de Ciudad Quezón, la UPAO, a pesar de tener un pequeño servicio de apoyo jurídico y personal con niveles de conocimiento relativamente elevados sobre las leyes correspondientes, enfrentaba dificultades no solamente para interpretar las leyes en contextos complejos, sino también para aplicarlas en la práctica. Los resultados de esta primera prueba piloto resaltaron la necesidad de lineamientos y procedimientos claros y categóricos para orientar al personal de las dependencias en la aplicación de políticas y leyes. Estos procedimientos y lineamientos permitirían que el servicio de apoyo jurídico de la UPAO desempeñara sus funciones con mayor eficacia, y al personal que entra en contacto con el público beneficiarse de las medidas dirigidas al desarrollo de capacidades en relación con la comprensión e interpretación de leyes y reglas, independientemente de su condición de personal empleado de forma permanente o temporal.

5.2 Lecciones aprendidas de los hallazgos y resultados de la Guía del Usuario

La autoevaluación proporciona un mapa informativo sobre el entorno jurídico e institucional en el que opera una dependencia. Los gerentes y el personal de la dependencia a menudo piensan que comprenden bien las leyes y reglamentaciones aplicables a su área de trabajo, y a las funciones relacionadas con sus ministerios o dependencias. La herramienta de la autoevaluación le brinda claridad al personal y a la gerencia respecto del entorno institucional y legislativo en el que funciona la dependencia. Por ejemplo, en Sierra Leona, así como en otros países, existe una multitud de actores involucrados en las funciones del registro civil,^{xxix} siendo casi todos ellos instituciones públicas del gobierno que operan muchas veces en un entorno de limitada coordinación entre ellos. Cada una de estas dependencias controladas por el Estado tiene un elevado grado de autonomía, así como su propia legislación, con independencia de otras dependencias administrativas. Los problemas de coordinación también surgen del hecho de que los funcionarios responsables en el plano nacional pueden encontrarse en diversos ministerios y, por lo tanto, muchas veces se comparte poca o ninguna información.

Las diferencias entre lo que percibe el personal de la dependencia y los usuarios pueden señalar grandes cuellos de botella para la mejora de la gobernanza. Las desviaciones sustantivas entre lo que piensa el personal y lo que perciben los usuarios se relacionan con una variedad de cuellos de botella subyacentes a la gobernanza y al plano institucional. Por ejemplo, en Sierra Leona el 88,3% de los empleados entrevistados en el Servicio del Registro Nacional indicó que tenía instrucciones sobre cómo asesorar a una persona que quisiera apelar una decisión de la dependencia. Sin embargo, solamente el 47% de los usuarios de servicios creía que la Secretaría del Registro Nacional (NRS, por sus siglas en inglés) brindaba un asesoramiento eficiente sobre la manera de apelar. La Ley del Registro Nacional no hace ninguna mención respecto de este tema. Una decisión del NRS puede cuestionarse a través de la Oficina de la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Derechos Humanos o el Tribunal Superior de Sierra Leona, pero muchos de los ciudadanos corrientes no conocen la existencia de estos procesos y, por ende, se sienten impotentes cuando se ignoran o violan sus derechos.

Aunque se aplique únicamente a unas pocas oficinas dentro del sector gubernamental local, la herramienta de autoevaluación ROLPA puede identificar problemas sistémicos más amplios que también se dan en otras dependencias o municipalidades. Aun cuando algunas encuestas solamente tienen lugar en un número limitado de oficinas o dependencias, los problemas identificados a la hora de implementar los principios del estado de derecho en un departamento o dependencia

^{xxix} El Departamento de Nacimientos y Defunciones, el Administrador del Departamento del Registro General, la Secretaría Nacional del Registro Civil, el Departamento de Migraciones, el Fideicomiso Nacional de la Seguridad Social y de Seguros, la Autoridad Tributaria, Estadísticas de Sierra Leona y la Comisión Nacional Electoral.

podrían estar sucediendo también en otros departamentos. Por ejemplo, un problema identificado a través de la evaluación en un departamento en relación a la implementación del “derecho a ser escuchado” o “el derecho a apelar” puede señalar una debilidad en el departamento municipal responsable del manejo de las comunicaciones con los usuarios en todo el municipio. Es por ello importante presentar los hallazgos de cualquier evaluación y prestar atención a los problemas transversales que son o pueden ser sistémicos.

Los cuestionarios de la herramienta ROLPA pueden identificar las decisiones sobre políticas que se necesitan a fin de delegar facultades o descentralizar aún más los servicios. Por ejemplo, en Freetown, donde se encuentra en la actualidad la Secretaría Nacional del Registro Civil (NRS), una elevada proporción de empleados y usuarios se sienten satisfechos con los servicios provistos por la NRS en cuanto a la accesibilidad. Sin embargo, al no haber oficinas a nivel distrital ni vehículos para brindar servicios móviles de registro civil, no existe la garantía de un acceso universal al servicio. Por lo tanto, los usuarios identificaron una necesidad urgente de descentralizar las actividades de la NRS a todo el país, ya que la distancia a la dependencia encargada de la prestación del servicio –en especial para las personas que viven en áreas fronterizas remotas– implica un costo adicional en la obtención de un documento de identidad. Al finalizar el proyecto piloto, los servicios de la NRS no estaban entre las funciones descentralizadas a los concejos locales. Por lo tanto, un problema de accesibilidad puede encontrar solución en un ajuste en la política de descentralización y en el mandato de los concejos locales.

Las leyes por sí mismas no son suficientes: se necesitan lineamientos sobre cómo instrumentarlas y cómo fomentarlas. En todas las experiencias piloto pareció haber una brecha significativa entre los formuladores de políticas y el personal de la dependencia que ejecuta los mandatos de dichas dependencias en relación con la interpretación de las leyes y su aplicación en la práctica. Muchos empleados comprenden y tienen acceso a las leyes y reglamentaciones generales, pero otros tantos opinan que las reglas no brindan los lineamientos suficientes para las diferentes situaciones a las que se pueden llegar a enfrentar.

Las diferencias entre lo que percibe el personal de la dependencia y los usuarios pueden señalar grandes cuellos de botella para la mejora de la gobernanza. Las desviaciones sustantivas entre lo que piensa el personal y lo que perciben los usuarios se relacionan con una variedad de cuellos de botella subyacentes a la gobernanza y al plano institucional.

CUADRO DE TEXTO 5 EVALUACIÓN SOBRE EL RESPETO AL ESTADO DE DERECHO EN LA SECRETARÍA NACIONAL DEL REGISTRO CIVIL EN SIERRA LEONA

En el caso de Sierra Leona, el estudio piloto incluyó la evaluación de los principios del estado de derecho en el trabajo que realiza la Secretaría Nacional del Registro Civil (NRS), un registro civil supervisado por el Ministerio de Asuntos Internos. La NRS es quien tiene la responsabilidad de desarrollar un registro de identidad en Sierra Leona, en el plano nacional, y de emitir el documento nacional de identidad de todas aquellas personas registradas. Opera dentro del marco legal de la Ley del Registro Nacional de 2008, la cual es rudimentaria en su alcance. El registro civil en Sierra Leona es un tema complejo y, además, existe una falta de coordinación, ya que hay funciones del registro civil que se cumplen a través de diversas instituciones, cada una con su propia legislación independiente de las demás, y supervisadas por ministerios diferentes. Estas instituciones tienden a ser débiles, no cuentan con los recursos suficientes y suelen ser muy centralizadas. Además, las leyes sobre el registro civil en Sierra Leona son predominantemente nacionales. Los esfuerzos por establecer mecanismos regulatorios en el plano local han sido obstaculizados por un proceso incierto de descentralización. La Ley del año 2008 establece que el Ministro es el responsable de reglamentar una implementación adecuada del registro, pero la NRS depende de normas administrativas internas que no tienen fuerza de ley y que los usuarios del servicio desconocen.

Los hallazgos principales en torno al trabajo realizado por la NRS identificaron una serie de vacíos en relación con el estado de derecho. Aunque el principio de rendición de cuentas se encuentra regulado por la ley, su aplicación es cuestionable y problemática, ya que se percibe que los empleados de la NRS no tienen la voluntad de entregar información que creen que tiene el potencial de afectar a la reputación de la institución. En consecuencia, una proporción importante de usuarios no piensa que el principio de rendición de cuentas se aplica en la práctica en la NRS. La formación del personal en cuanto a la actualización de nuevas leyes que afectan directa o indirectamente a su trabajo puede efectuarse de manera *ad hoc* por parte del personal mismo, y dependiendo de su predisposición. Como el personal de la NRS no recibe formación sobre la nueva legislación, su desempeño sigue siendo insuficiente. No es de extrañar que una recomendación de la evaluación fuera que la NRS debe priorizar un desarrollo profesional continuo entre su personal si se quiere lograr un elevado nivel de desempeño y competencia, así como la confianza por parte de los usuarios del servicio.

La percepción que se tiene de la corrupción dentro de la NRS ilustra la amplia incidencia de las prácticas corruptas en los servicios públicos de Sierra Leona. A pesar de que existen una serie de problemas sistémicos que podrían propiciar la corrupción por parte de los empleados públicos, muchos analistas consideran el bajo salario y las condiciones deficientes del servicio público los factores determinantes principales.

El principio de accesibilidad fue muy criticado durante la evaluación, pero la NRS en la actualidad no tiene la capacidad de efectuar mejoras en esta área. En 2010 se presentó al Parlamento un proyecto de ley sobre Libertad de Información, pero la ley no se aprobó hasta fines de 2013. El papel de las organizaciones de la sociedad civil fue fundamental para seguir ejerciendo presión sobre el parlamento (electo en noviembre de 2012) para abordar este déficit. Por último, se enfatizó la necesidad de minimizar la fragmentación y la deficiente coordinación en el sector a través de una nueva ley que establezca una Autoridad del Registro Civil autónoma que fusione las funciones de la NRS y de las agencias relacionadas del registro civil. En septiembre de 2012, una Misión Exploratoria del PNUD recomendó un enfoque armonizado o integral del registro civil en Sierra Leona. Aunque aún no se ha implementado, se ha identificado una hoja de ruta.

CUADRO DE TEXTO 6 MEDICIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA OFICINA DE VIVIENDA Y ASUNTOS COMUNITARIOS DE LA MUNICIPALIDAD DE FEODOSIA EN CRIMEA

El comité ejecutivo municipal del Departamento de Vivienda y Servicios Públicos de Feodosia brinda servicios a los ciudadanos a través de cinco empresas de servicios públicos. Frente a una depreciación severa de los activos claves de infraestructura, las autoridades de la ciudad buscan constantemente mantener un nivel adecuado de prestación de servicios de acuerdo con los estándares existentes. Sin embargo, las fallas tecnológicas habituales y las subidas de precios y alquileres causan frustración en la sociedad. Esto es hasta cierto punto sintomático de una enraizada corrupción en las instituciones públicas, y de la incapacidad resultante para reaccionar adecuada y efectivamente ante los desafíos políticos, económicos y sociales. Esta brecha en la credibilidad entre la comunidad y el Estado como proveedor de servicios se encuentra enraizada en una regulación jurídica inadecuada de la administración pública, un nivel deficiente de protección de los derechos de propiedad y un déficit de transparencia por parte de las autoridades gubernamentales.

La evaluación piloto en Feodosia reveló una serie de desafíos en la implementación de los principios del estado de derecho. Aunque hay disposiciones en la legislación nacional, existe una falta de reglamentación a escala municipal sobre la forma en que se aplica la legislación nacional en la provisión de servicios públicos. En esencia, no existe un incentivo para que las autoridades locales incorporen las leyes nacionales en los mecanismos regulatorios en el plano local y en interés de los ciudadanos.

Una de las recomendaciones que surgen de la evaluación es la posibilidad de desarrollar un curso a ser impartido en un centro de capacitación, con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Regional, Vivienda y Servicios Comunitarios de Crimea, para mejorar la comprensión del estado de derecho en la prestación de servicios por parte de los representantes de las comunidades y entre empleados departamentales. La necesidad de desarrollar capacidades también resulta relevante para abordar los desafíos en el nivel micro del departamento, donde la evaluación piloto mostró una profunda falta de conocimiento entre el personal en contacto con el público respecto de la aplicación de los principios del estado de derecho en sus áreas de trabajo. Revisar la estructura y el enfoque del departamento también ayudará a resolver el problema del personal que no tiene tiempo y recursos suficientes para lidiar con las apelaciones y reclamos de los ciudadanos.

Para los ciudadanos, una mayor transparencia y un mayor acceso a la información, a través de la publicación de una serie de artículos sobre el contenido de las reformas, les ayudará a adquirir un mayor conocimiento sobre la estructura del departamento, las responsabilidades de sus funcionarios, sus procedimientos y las normas que se aplican a su trabajo. Al establecer un grupo de apoyo jurídico dentro del Departamento a fin de desarrollar una base legislativa local y capacitar a los empleados en las leyes que rigen al sector de la vivienda, se permitirá contar con un servicio más rápido y efectivo para los ciudadanos y también con un recurso consultivo para los empleados del Departamento. De todos modos, solamente unas pocas recomendaciones pueden ponerse en práctica sin antes establecer mejores niveles de colaboración entre los municipios y el Ministerio de Desarrollo Regional y Vivienda y los Servicios Comunitarios de Crimea. Los resultados de la evaluación apoyada por el PNUD/FBA son un primer paso hacia dicho logro, respaldado por un plan para aumentar el intercambio de información sobre las lecciones aprendidas a partir de la evaluación piloto y para integrar los principios del estado de derecho en la prestación de servicios básicos en el sector de la vivienda y los servicios públicos en Crimea.

Por ende, tienen que depender de reglas internas o administrativas que no tienen fuerza de ley para llenar los vacíos. Por ejemplo, en Ciudad Quezón, el personal y los usuarios del servicio de la Oficina de Asuntos de Pobreza Urbana reconocieron que las leyes incluyen principios de legalidad y accesibilidad. Sin embargo, el personal expresó incomodidad respecto a la falta de lineamientos y procedimientos claros, o a su falta de adecuación para ayudarlos a implementar la ley efectivamente. Es por ello importante abordar la necesidad de contar con lineamientos y procedimientos claros para orientar al personal de la dependencia en la implementación de las políticas y leyes relevantes. Un componente esencial desde la perspectiva de los usuarios es la necesidad de estar mejor informados sobre las cuestiones de fondo de las leyes y normas. Por ejemplo, en Sierra Leona, al formular la pregunta sobre cuál era la dependencia que tenía la responsabilidad de emitir los documentos de identidad, solamente un 56% de los usuarios del servicio sabía que ello correspondía a la NRS. Esto subraya la necesidad de una mayor información y conocimiento por parte de la población.

El análisis del principio de accesibilidad puede brindar información útil sobre la necesidad de generar conciencia y sobre el tipo de comunicación que los usuarios prefieren.

En Ciudad Quezón, los usuarios encontraron niveles adecuados de accesibilidad, en especial al tratar con el personal de la dependencia. Los usuarios del servicio tienen la libertad de comunicarse con la dependencia por diferentes medios, pero el canal preferido es a través de una comunicación interpersonal en el idioma más conveniente para los usuarios. En parte, la accesibilidad tiene que ver con la capacidad de las dependencias de comunicarse con los usuarios del servicio. En varios casos, los clientes dijeron preferir el contacto personal antes que el teléfono u otras vías de comunicación basadas en la tecnología. La preferencia por la interacción cara a cara podría ser un tema cultural, pero también puede estar señalando problemas más de fondo basados en el excesivo énfasis dado hoy en día a la comunicación electrónica y a los problemas relacionados al tratar con una administración “sin rostro”. Por el contrario, en Lviv, el uso de los medios de comunicación para transmitir información a los ciudadanos era la opción preferida por el concejo municipal, en especial durante el inicio y finalización del proceso de evaluación y en la propuesta realizada para implementar las recomendaciones finales sobre políticas. Efectivamente, esto reforzó los conceptos de apertura y transparencia, y contribuyó a unos mayores niveles de participación ciudadana para producir un cambio significativo en el trabajo de la dependencia.

La legalidad incluye la coherencia de las leyes y la posibilidad de aplicarlas. El principio de legalidad incluye dos cuestiones relacionadas: coherencia y aplicabilidad. La coherencia se relaciona con la concordancia entre leyes diferentes relacionadas entre sí, y con la implementación de leyes y normas. La aplicabilidad se refiere a la articulación de las leyes, permitiendo a los distintos profesionales y actores aplicar la

legislación. Ello incluye el contenido de la legislación que le permite ser completamente obligatoria. En la práctica, una mayor coherencia y aplicabilidad aseguran un entorno más efectivo y orientado a los resultados en la dependencia específica y en su personal, sabiendo que los casos no se trazarán ni se quedarán en el camino durante el proceso administrativo.

Las brechas entre la aplicación *de jure* y *de facto* de la ley tienden a ser más pronunciadas cuando se trata de problemas de controversias y del derecho a apelar. El principio del derecho a ser escuchado es un elemento decisivo para asegurar que los servicios ofrecidos al público se encuentren no solamente dentro del marco de la ley, sino que también se presten del modo más eficiente y sin discriminación alguna. En Sierra Leona, la mayoría de los empleados y usuarios de servicios indicaron que el derecho a ser escuchado se encuentra bastante bien reflejado en las leyes y normativas que regulan las operaciones diarias de la NRS. Sin embargo, el derecho a apelar es a menudo más problemático, ya que la NRS no provee canales adecuados para los reclamos de los usuarios de servicios. El mapeo legal en Sierra Leona reveló que ninguna legislación estipula el procedimiento de apelación contra una decisión de la NRS. Los usuarios pueden apelar a través de los tribunales, pero ello rara vez sucede –probablemente debido a los costos y las demoras del sistema judicial en Sierra Leona. La Comisión de Derechos Humanos y la Oficina de la Defensoría del Pueblo también brindan vías posibles para solicitantes insatisfechos o agraviados, pero a menudo sus decisiones no se respetan o incluso se ignoran, y muchas personas tampoco conocen esta opción. Los casos de soborno u otras formas de corrupción están enmarcados en la Ley Anticorrupción, sobre la cual las personas se sienten más intimidadas. Se obtuvieron resultados similares en Ciudad Quezón, donde el personal de la Oficina de Asuntos de Pobreza Urbana mostraba su adhesión a los principios del derecho a ser escuchado y del derecho a apelar, pero los usuarios del servicio observaron que, aunque la ley establece el principio del derecho a ser escuchado, el derecho a apelar solamente se ejerce en forma limitada y las leyes existentes no son claras respecto al procedimiento de apelación.

Es importante la capacitación periódica de todo el personal, incluido aquel que trata directamente con el público y el personal contratado. En Ciudad Quezón, el personal permanente de la dependencia tenía

En la práctica, una mayor coherencia y aplicabilidad aseguran un entorno más efectivo y orientado a los resultados para la dependencia específica y su personal, sabiendo que los casos no se trazarán ni se quedarán en el camino durante el proceso administrativo.

en general una comprensión razonable o incluso buena de las leyes y los procedimientos, incluido el derecho a apelar. Los empleados con contrato fijo y el personal con contrato temporal parecían no tener el mismo nivel de comprensión respecto de las reglamentaciones. Ello indica, por tanto, una capacitación y una formación insuficientes respecto a las reglas y procedimientos entre los empleados contratados temporalmente. Los recursos y los presupuestos para el desarrollo de las capacidades se asignan únicamente al personal permanente, lo que explica por qué los empleados con contrato temporal no son priorizados en las capacitaciones. Por ejemplo, en Sierra Leona, un país que se encuentra en una etapa posconflicto, no hay un problema de ausencia de legislación, sino una falta de implementación correcta y efectiva de las leyes existentes. Ello revela dos cuellos de botella: la falta de reglamentaciones detalladas para aplicar las leyes y la inadecuada capacitación del personal.

El acceso a la información puede resultar un desafío, en especial allí donde no existe aún una ley sobre el derecho a la información.

El principio de transparencia exige que toda persona que busque información en las dependencias de gobierno tenga acceso a ella siempre y cuando no se trate de información clasificada según la ley. Se dan circunstancias en las que se puede negar información y participación en el marco de la ley, pero en general a las dependencias se les exige lograr un equilibrio adecuado entre los intereses de los ciudadanos y la necesidad de la dependencia de mantener el secreto. En países en transición como Sierra Leona, en los que el marco legal está aún en elaboración, no existe legislación sobre la libertad de información, aunque en la actualidad ya se acepta la transparencia como un elemento básico de la buena gobernanza. En ausencia de una ley de acceso a la información, las dependencias públicas aplican una gran discreción sobre cuándo y cómo revelar información al público.

6

Resumen de las acciones y cronograma para la autoevaluación

La Tabla 1 brinda una descripción de las diferentes etapas de la autoevaluación en relación con el respeto del estado de derecho en la administración pública, así como plazos indicativos. La evaluación resulta rentable respecto a los costos que conlleva. Los principales

costos se vinculan con la contratación de un equipo de personal experto externo para realizar las encuestas y sistematizar los datos con el fin de poder presentar los resultados finales.

TABLA 1 CRONOGRAMA Y ACCIONES DE LA AUTOEVALUACIÓN

Paso	Objetivo	Acción	Tiempo
Inicio: Análisis del Contexto Institucional (ACI) ^{xxx} y Evaluación de Riesgos ^{xxxii}	Identificar dependencias de las administraciones públicas participantes, entender la economía política del sector por medio de un ACI, asegurar la apropiación de la iniciativa y el liderazgo de los procesos y acordar el alcance y los objetivos de la evaluación.	Disponer todos los arreglos prácticos y logísticos (también en términos de adquisiciones si fuera necesario). Establecer un Comité Consultivo e identificar al personal experto externo.	2-3 semanas
Mapeo Formal	Entender el marco legal e institucional aplicable a la dependencia participante.	Realizar el mapeo formal en estrecha cooperación con el personal experto externo y los expertos legales de la dependencia participante.	2-4 semanas
Encuesta al personal de la dependencia de la administración pública	Recopilar las percepciones de los servidores públicos de la dependencia participante respecto a las fortalezas y debilidades del estado de derecho de su dependencia. ^{xxxiii}	Aplicar la <i>Encuesta a la dependencia</i> incluyendo una encuesta piloto con preguntas adaptadas al contexto específico (si fuese necesario).	2-3 semanas
Encuesta al usuario	Recopilar las percepciones de los usuarios de la dependencia participante. ^{xxxiii}	Aplicar la <i>Encuesta a los usuarios</i> incluyendo una encuesta piloto con preguntas adaptadas al contexto (si fuese necesario). Seleccionar por perfiles para asegurar que la encuesta se aplica a aquellas personas que han hecho uso de los servicios de la dependencia.	4-6 semanas
Análisis de datos, triangulación y redacción del informe	Identificar y categorizar los principales hallazgos.	Preparar el <i>informe preliminar</i> y organizar un taller con las partes interesadas.	4-6 semanas
Presentación y difusión de los resultados	Difundir los hallazgos entre grupos objetivo y una audiencia más amplia, incluyendo autoridades nacionales/locales, ONGs, organizaciones internacionales, etc. Antes de esta actividad, asegurarse de que se da un proceso de validación que incluya la valoración de las partes interesadas para garantizar la credibilidad de los resultados.	Publicar y difundir el <i>informe final</i> y organizar eventos de seguimiento con las partes interesadas.	2 semanas
Acciones de seguimiento (capacitaciones, reformas administrativas y de políticas, etc.)	Abordar la falta de capacidades y los cuellos de botella institucionales identificados en el proceso de autoevaluación.	Acción política y administrativa a nivel municipal, apoyando en instancias superiores las reformas que mejoren el mandato y el nivel de competencia del gobierno local.	

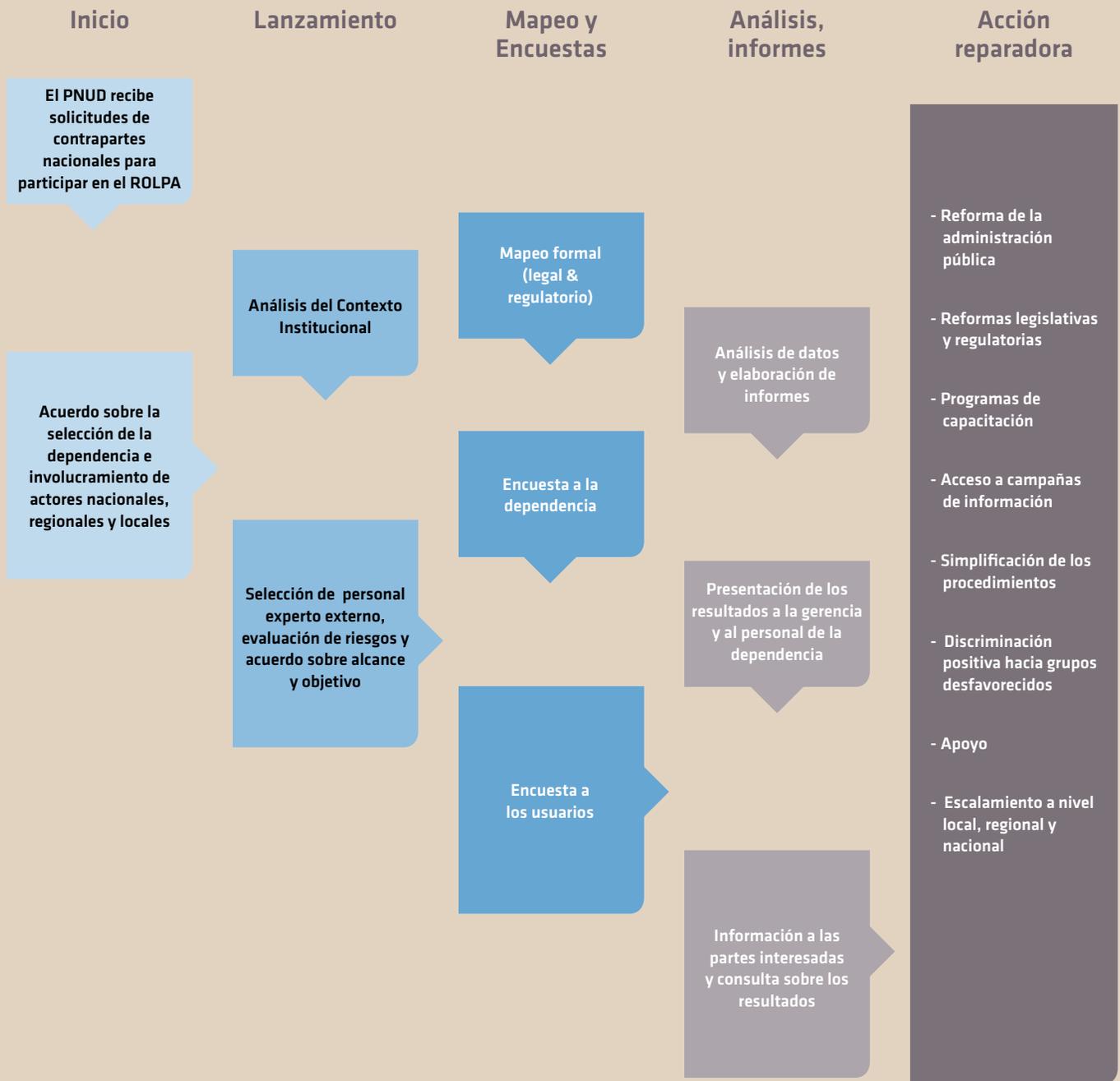
xxx Debería utilizarse el Análisis del Contexto Institucional del PNUD, véase la Nota Orientativa sobre Análisis del Contexto Institucional.

xxxii Existen varias herramientas disponibles: *UNOPS Strategic Risk Management Planning Framework* (2010), *AusAid Risk Management Framework and Policy* (2012), así como el OECD/ INCAF report, *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts* (2011).

xxxiii Por ejemplo, en Sierra Leona, 77 trabajadores del Servicio del Registro Nacional fueron encuestados y las entrevistas duraron entre 45 y 60 minutos cada una. Algunas organizaciones entrevistarán únicamente a una muestra de empleados mientras otras intentarán involucrar a todos los empleados de la dependencia. En Lviv el número total de personas que respondieron en el Departamento de Vivienda y Suministros fue 27. En Feodosia 73 personas fueron entrevistadas.

xxxiii En Sierra Leona, se llevaron a cabo 985 entrevistas que involucraron a un abanico diverso de usuarios que habían completado el proceso de aplicación para obtener una cédula de identidad. En Lviv se entrevistó a 400 interlocutores activos del Departamento de Vivienda y Suministros.

FIGURA 2 AUTOEVALUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – DIAGRAMA DE FLUJO



7

Acciones de seguimiento y siguientes pasos



Mejorar el acceso en la obtención de documentos de identidad es decisivo para incrementar el registro electoral en Sierra Leona © FOTO ONU, UNIPSIL

La evaluación de la calidad de la administración pública mediante la medición del respeto de los principios del estado de derecho no es un ejercicio independiente. El resultado final no puede ser un informe sobre la manera en que los empleados públicos y los usuarios de servicios perciben el desempeño de una dependencia determinada. El objetivo final de la autoevaluación es asegurar que se inicien acciones en el nivel adecuado para abordar las deficiencias detectadas y mejorar el desempeño del sector público. El ejercicio de autoevaluación también debe verse como una manera de evaluar la “disposición para el cambio” tanto de la dependencia como de los usuarios.

Por ejemplo, la autoevaluación puede revelar si los empleados públicos conocen lo suficientemente bien la legislación y los procedimientos regulatorios que necesitan aplicar. Puede revelar incluso que estos no se encuentran lo suficientemente capacitados en el enfoque de derechos humanos, lo cual podría explicar los reclamos presentados por discriminación percibida por parte de algunos integrantes de ciertos grupos de usuarios. La evaluación también puede revelar que las personas no cuentan con la información suficiente sobre el mandato de la dependencia administrativa, o sobre sus derechos y deberes. Si no hay una ley o normativas sobre la libertad de información, las acciones de seguimiento podrían incluir el cabildeo sobre dicha legislación en la asamblea o congreso nacional. Cuando ya existe dicha legislación, el resultado de la autoevaluación puede indicar la necesidad de verificar si se aplica o implementa adecuadamente.

Las acciones de seguimiento son importantes y su factibilidad debería evaluarse al comienzo del ejercicio. No debería realizarse una autoevaluación si no existe el compromiso político de tomar las medidas necesarias para remediar los vacíos y las debilidades identificadas por dicha autoevaluación. Esta acción podría incluir lo siguiente:

- ➔ Desarrollo de un plan de acción para abordar los diferentes problemas revelados en el ejercicio de autoevaluación, con una clara identificación de las responsabilidades y los plazos. Dicho plan podría ser parte de un programa de trabajo del servicio o dependencia objeto de la revisión, o podría ser parte de un programa político del gobierno local que se encuentra en el poder, o una combinación de ambos. También podría conducir a un plan de acción desarrollado por las asociaciones de los gobiernos locales, que conduzca a un escalamiento aún mayor de los resultados de la autoevaluación en los planos regional o nacional, o a la consolidación de la metodología como complemento de la evaluación existente y/o de los enfoques de la evaluación dentro del servicio o dependencia objeto de la revisión.
- ➔ Monitoreo de las tendencias y futuros desarrollos para asegurar que los resultados de la evaluación conduzcan a mejoras.

- ➔ Discriminación positiva con vistas a superar cualquier posible discriminación pasada hacia determinados grupos.
- ➔ Programas de capacitación brindados por el instituto de las administraciones públicas o las asociaciones del gobierno local para familiarizar a los empleados públicos con la Guía del Usuario y promover un enfoque basado en los derechos humanos en la prestación de servicios, así como para mejorar su comprensión de las leyes y reglamentaciones que habrán de implementar.
- ➔ Cabildeo a los funcionarios del gobierno y a los formuladores de leyes en los planos nacional, regional y local con vistas a una reforma de las políticas y la legislación, y a fin de abordar los vacíos que muestre la evaluación, y que podrían traducirse en, por ejemplo, la descentralización o delegación de mandatos al gobierno local para acercar más la prestación de servicios a la población. Ello también podría implicar un apoyo a los centros de gobierno locales para que puedan desarrollar sus estrategias de incidencia para el cabildeo ante el gobierno central a fin de favorecer el cambio; como fue el caso de la Asociación de Ciudades de Ucrania.
- ➔ Iniciar la aprobación de reglamentaciones subordinadas en el concejo municipal para llenar posibles vacíos provocados por la falta de reglamentaciones o procedimientos necesarios para implementar la legislación nacional. Por ejemplo, cuando existe una ley de libertad de información puede resultar necesario emitir directivas municipales adicionales para cerciorarse de que la población sepa cómo beneficiarse de sus disposiciones.
- ➔ Iniciar capacitaciones sobre ética para funcionarios locales cuando la evaluación revele inquietudes sobre la integridad de la delegación y/o de sus funcionarios.
- ➔ Revisar el presupuesto y desarrollar un plan de adquisiciones para modernizar el servicio en aquellos casos en los que los vacíos identificados en la autoevaluación exijan la compra de equipamiento o tecnología nueva. Diseñar proyectos de mayor envergadura aprovechando la metodología utilizada en la autoevaluación para centrarse en obtener resultados específicos por parte del gobierno local/municipalidad/ministerio/gobierno regional o provincial como, por ejemplo: (a) mejorar los conocimientos de las autoridades pertinentes sobre los derechos de los usuarios de los servicios; (b) mejorar la comprensión entre los usuarios de los servicios sobre cómo ejercer sus derechos al reclamar legalmente los servicios; y (c) ayudar a la sociedad civil a exigir la rendición de cuentas por parte de las instituciones públicas.

8

Rol de los diferentes actores en el apoyo de la autoevaluación

8.1 Rol de las oficinas de país del PNUD

Solamente será posible la implementación de la Guía del Usuario y su metodología a nivel de país si hay una fuerte aceptación por parte de los actores a nivel nacional/local y un firme soporte de las oficinas de país para mejorar el desempeño administrativo del sector público mediante evaluaciones del estado de derecho en los servicios públicos y, en particular, en las ciudades, municipios y gobiernos locales.^{xxxiv}

Las oficinas de país pueden facilitar la implementación de la Guía del Usuario a través de las siguientes acciones:

- Desarrollar la voluntad política en los planos nacional y subnacional, a través de medidas de incidencia y de información.
- Diseñar proyectos específicos sobre el estado de derecho en la administración pública, o incluir apoyo a las autoevaluaciones en los proyectos existentes.
- Coordinar la implementación de proyectos ROLPA a nivel nacional.
- Proporcionar soporte y asistencia técnica.
- Asistir en el reclutamiento de personal facilitador y experto (consultores, académicos, instituciones de investigación) para la evaluación.
- Brindar apoyo logístico durante el período de evaluación.
- Actuar de enlace con las contrapartes nacionales y locales respecto de los avances de la evaluación.
- Apoyar los programas de capacitación vinculados con el escalamiento de la iniciativa.
- Apoyar las medidas políticas de respuesta a los resultados de la encuesta ROLPA y colaborar con otros organismos de las Naciones Unidas que se encuentren activos en el sector y puedan prestar su apoyo.

- Asegurar la coordinación con acciones o proyectos afines, implementados por otros asociados en el desarrollo.
- Asistir con la movilización de recursos en el ámbito nacional para asegurar un escalamiento de la iniciativa y el desarrollo de políticas afines.

8.2 Rol de los Centros Regionales de Servicios del PNUD

Los Centros Regionales de Servicios tienen un papel que jugar al brindar asistencia a las oficinas de país y al promover el intercambio de experiencias entre los países de la región y entre regiones. Los Centros Regionales de Servicios pueden apoyar la iniciativa ROLPA de la siguiente manera:

- Respondiendo a las demandas de asistencia técnica del país y actuando de enlace con la sede del PNUD para apoyos puntuales.
- Organizando foros regionales (por ejemplo, comunidades de prácticas/reuniones del equipo de soluciones para el desarrollo) para compartir experiencias.
- Promoviendo la integración, o vinculando la iniciativa con otras iniciativas ejecutadas por los centros regionales como, por ejemplo, el lanzamiento del Marco de Aceleración de los ODM (MAF, por sus siglas en inglés).
- Asegurando la difusión de las lecciones aprendidas en los planos regional y transregional, tanto entre profesionales de la administración pública como entre aquellos profesionales del sector de la justicia y los derechos humanos.

8.3 Rol de la sede del PNUD

La sede del PNUD brindará el siguiente soporte:

- Interacción con los burós regionales, los centros regionales y las oficinas de país para asegurar una planificación óptima del apoyo a iniciativas en curso y nuevas, así como la recolección y codificación de conocimientos obtenidos en el campo.
- Planificación estratégica de las visitas de campo e iniciativas de incidencia en las políticas.

xxxiv La Guía del Usuario, originalmente en inglés, se ha traducido al español y se traducirá al francés y a otros idiomas según resulte necesario, ya que las diferencias lingüísticas y culturales tienen un impacto en cómo entienden y responden las personas encuestadas a las preguntas de la encuesta.

- Apoyo a la gestión del conocimiento y difusión de los conocimientos.
- Gestión de la nómina de personal.
- Control de la implementación.
- Enlace con otras iniciativas del PNUD, en particular el MAF y las iniciativas post 2015.
- Desarrollo de indicadores orientados en los resultados y de criterios de impacto y monitoreo de su implementación.
- Desarrollo de alianzas en el plano global y movilización mundial de recursos.
- Actualizaciones globales respecto a la implementación de la iniciativa ROLPA.

8.4 Rol del servicio de asistencia técnica

Dependiendo del volumen de solicitudes de intervención ROLPA, el PNUD explorará la posibilidad de establecer un servicio de asistencia técnica. El rol de dicho servicio de asistencia sería brindar apoyo a las oficinas de país para desarrollar las capacidades de los empleados públicos y de la sociedad civil en la utilización de la Guía del Usuario. El servicio de asistencia podría brindar capacitación y apoyo metodológico respecto a la implementación de la Guía del Usuario. Las tareas del servicio de asistencia podrían externalizarse a una institución académica.

El servicio de asistencia proporcionaría orientación, tutoría y apoyo técnico a los proyectos de país, así como capacitación y control de calidad en relación con la implementación de la Guía del Usuario por parte de las contrapartes nacionales. El servicio de asistencia también podría codificar los conocimientos obtenidos por los facilitadores nacionales que trabajan en las iniciativas a nivel de país, y las lecciones aprendidas en su interacción con las contrapartes nacionales interesadas, a fin de mejorar constantemente el contenido y el uso activo de la Guía del Usuario. A su vez, estos facilitadores nacionales actuarán como consultores en la iniciativa a escala mundial, y podrían aprovecharse a través del servicio de asistencia técnica como recurso humano para la asistencia y la cooperación Sur-Sur, dentro del marco de la iniciativa global. Por lo tanto, el proyecto tiene por objetivo construir a través del tiempo una red de recursos humanos especializados en el estado de derecho en las administraciones públicas cuyos integrantes puedan prestarse asistencia recíproca en la implementación de las iniciativas nacionales.

CUADRO DE TEXTO 7 FUNCIONES PRINCIPALES DEL SERVICIO DE ASISTENCIA TÉCNICA DEL PNUD

- Brindar apoyo y asistencia especializada a las contrapartes nacionales en el ajuste de la metodología a fin de reflejar los desafíos específicos al contexto, en la preparación previa a la realización de las encuestas, así como con cursos preparatorios para la aplicación de los principios del estado de derecho destinados a la administración pública.
- Facilitación de talleres y/o seminarios en ciudades y municipios sobre la metodología de la Guía del Usuario junto con contrapartes locales/nacionales que se dedican a la investigación.
- Análisis de datos del estudio a partir del mapeo legal y de las encuestas que sirva para las recomendaciones de políticas y asistencia con la redacción de informes.
- Desarrollo de una red de expertos de apoyo a la implementación del ROLPA y en colaboración con la sede del PNUD.
- Comunicación/plataforma web para información y promoción vinculada con el sitio web del PNUD.
- Documentación y codificación de los conocimientos adquiridos a partir de diversos proyectos sobre el estado de derecho en la administración pública y sobre la gobernanza local.

9

Conclusiones



Reducir la discriminación y mejorar la accesibilidad es un aspecto esencial del respeto del estado de derecho en la administración pública © Foto ONU, Sierra Leona, de Eskinder Debebe

En muchos países, no se está abordando de forma amplia el nivel de satisfacción de los ciudadanos con respecto a las medidas tomadas por las autoridades referentes a la legalidad de las decisiones, al derecho a ser escuchado o al derecho a apelar, posiblemente porque estos temas no se han tenido en cuenta como parte del proceso de medición de la calidad en la prestación de servicios. Principalmente, el estado de derecho en las administraciones públicas se ha centrado en la accesibilidad física, asequibilidad en cuanto al costo, transparencia en cuanto a información sobre servicios disponibles y satisfacción con la calidad y adecuación de los servicios provistos. El énfasis en los principios del estado de derecho en la prestación de servicios complementa estas medidas y ayuda a cambiar el enfoque desde una evaluación cuantitativa del desempeño del gobierno hacia una medición cualitativa de los servicios administrativos provistos por el gobierno y hacia la satisfacción de los derechos de los ciudadanos.

Aun a pesar de que los estudios de autoevaluación del ROLPA pueden resultar limitados en su alcance –en cuanto al número de dependencias participantes–, proveen de todos modos una poderosa instantánea del grado de cumplimiento del estado de derecho en la administración pública dentro de un gobierno local, una región o una nación en particular. Aun cuando muchos países, sean éstos de ingresos medios, frágiles o en transición, pueden haber realizado grandes avances en el camino hacia el fortalecimiento de sus instituciones democráticas, las evaluaciones sobre el cumplimiento de los principios del estado de derecho en la prestación de servicios revelan los muchos desafíos que aún enfrentan dichas instituciones. Por lo tanto, la herramienta de evaluación ROLPA y su análisis proporcionan una forma relativamente fácil de detectar y decidir qué debe hacerse para mejorar el acceso, la rendición de cuentas y la transparencia. Los ciudadanos, por su parte y como titulares de derechos, también necesitan saber lo que pueden esperar legítimamente del estado y de su maquinaria administrativa.

De un modo similar, las encuestas a nivel de la dependencia revelan de qué modo perciben los funcionarios y empleados públicos en una burocracia sus propios conocimientos y la puesta en práctica del estado de derecho. A través de las encuestas, los empleados públicos de una dependencia se dan cuenta de que no solamente realizan o cumplen con funciones y procedimientos rutinarios dentro de la burocracia, sino también que hay principios del estado de derecho que, al integrarse y hacerse operativos, dan lugar a una mejor y más efectiva gobernanza, la cual puede suponer una gran diferencia para las personas a las que prestan servicios.

La herramienta de evaluación ROLPA y su análisis proporcionan una forma relativamente fácil de detectar y decidir qué debe hacerse para mejorar el acceso, la rendición de cuentas y la transparencia.

La introducción de métodos para evaluar de qué manera la administración pública se adhiere a los principios democráticos reflejados en la constitución es, por lo tanto, un elemento importante de la reforma del sistema de la administración pública en su conjunto. A escala local en particular, dichas evaluaciones pueden nutrir un tipo nuevo de relación o contrato social entre las autoridades y la sociedad, y pueden materializar la plataforma democrática de una manera más horizontal; hacia las personas, en lugar de hacia arriba; hacia el gobierno y los representantes en el ámbito nacional.

En aquellos países que emergen de un gobierno autoritario, o donde el escenario político se encuentra aún en proceso de maduración, las instituciones de gobierno siguen aplicando métodos orientados más hacia la satisfacción de los requerimientos de las instituciones burocráticas, y no tanto hacia la rendición de cuentas o la transparencia. Una evaluación de los principios del estado de derecho en la prestación de servicios públicos puede darles tanto al personal como a los usuarios de servicios una mejor comprensión de lo que significa el concepto de gobernanza democrática, y del modo en el que ésta puede fortalecerse al prestar atención a los principios del estado de derecho en la administración pública.

Listado de ilustraciones

CUADRO DE TEXTO 1	Estado de derecho y administración pública en escenarios posconflicto
CUADRO DE TEXTO 2	Definición de los principios del estado de derecho
CUADRO DE TEXTO 3	Utilización del Marco de Aceleración de los ODM con el fin de promover la implementación del estado de derecho en la administración pública
CUADRO DE TEXTO 4	Medición del estado de derecho en la administración pública en Ciudad Quezón
CUADRO DE TEXTO 5	Evaluación sobre el respeto al estado de derecho en la Secretaría del Registro Nacional en Sierra Leona
CUADRO DE TEXTO 6	Medición del estado de derecho en la Oficina de Vivienda y Asuntos Comunitarios de la municipalidad de Feodosia en Crimea
CUADRO DE TEXTO 7	Funciones principales del servicio de asistencia técnica del PNUD
FIGURA 1	Los seis principios del estado de derecho
FIGURA 2	Autoevaluación del estado de derecho en la administración pública – Diagrama de flujo
TABLA 1	Cronograma y acciones de la autoevaluación

Siglas y abreviaturas

ACD	Assistant Country Director - Director/a de País Asistente
ACI	Análisis del Contexto Institucional
BPPS	UNDP Bureau for Policy and Programme Support - Dirección de Políticas y Apoyo a Programas del PNUD
CR	Coordinador Residente
DCD	Deputy Country Director - Director/a Adjunto/a de País
DP	Director/a de País
FBA	Folke Bernadotte Academy - Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo
MAF	MDG Acceleration Framework - Marco de Aceleración de los ODM
NRS	National Registration Secretariat - Secretaría Nacional del Registro Civil
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PMD	Países Menos Desarrollados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
ROLPA	Rule of Law and Public Administration - Estado de Derecho y Administración Pública
UNPAN	United Nations Public Administration Network - Red de Administración Pública de las Naciones Unidas
UPAO	Urban Poor Affairs Office - Oficina de Asuntos de Pobreza Urbana

Bibliografía y material de lectura adicional

- Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo y PNUD, *Measuring Rule of Law in Public Administration, A pilot study of the Department of Housing and Utilities*, Lviv, Ucrania, 2012.
- Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo y PNUD, *Measuring Rule of Law in Public Administration, Civic Registry in Sierra Leone*.
- Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo y PNUD, *Measuring Rule of Law in Public Administration in Feodosya, Study of the Housing and Communal Services Department*, Feodosia, Ucrania.
- Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, PNUD y Universidad de Filipinas, *Rule of Law in Public Administration, Urban Poor Resettlement and Housing Programme*, Ciudad Quezón, Filipinas, 2011.
- Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo y PNUD, *Users' Guide for Assessing the Rule of Law in Public Administration*, 2014.
- Banco Mundial, *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*, Washington DC., 2008.
- Banco Mundial, *World Bank Approach to Public Sector Management, 2011-2020: Better Results from Public Sector Institutions*, Washington DC., 2011.
- Banco Mundial, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*, Washington DC., 2011.
- Bergling, P. et. al., *Rule of Law in Public Administration: Problems and Ways Ahead in Peace Building and Development, Research Report*. Estocolmo: Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, 2008.
- Clark, Helen, *The Importance of Governance for Sustainable Development*, Institute of South-East Asia Studies, Singapore Lecture Series, marzo de 2012.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned*, World Public Sector Report, 2010.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *El Estado de Derecho en los Planos Nacional e Internacional*, A/63/64, 12 de marzo de 2008.
- Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, *En aras de la justicia: un programa de acción para reforzar el estado de derecho en los planos nacional e internacional*, A/66/749, 16 de marzo de 2012.
- Kevin E. Davis y Michael J. Trebilcock, *The Relationship Between Law and Development: Optimism versus Skeptics*, Am. J. Compl. L. 54(4), 2008.
- OCDE, *State Building in Situations of Fragility: Initial Findings*, París, 2008.
- PNUD, *Democratic Governance Reader*, 2009.
- PNUD, *Lessons Learned Review of UN Support to Core Public Administrative Functions in the Immediate Aftermath of Conflict*, Study Commissioned by the UN Working Group on Public Administration at the Request of the UN Secretary-General's Policy Committee, Nueva York, abril de 2013.
- PNUD, *Public Administration Reform: Practice Note*, 2004.
- PNUD, *Trends in Public Administration and Local Governance*, 2010.
- PNUD, *User Guide to Measuring Corruption*, 2008.
- PNUD, *User Guide to Measuring Fragility*, 2009.
- PNUD, *User Guide to Measuring Gender-sensitive basic service delivery*, 2009.
- PNUD, *User Guide to Measuring Local Governance*, 2009.
- PNUD, *User Guide to Measuring Public Administration Performance*, 2009.
- UNPAN, *The Legal and Regulatory Framework of Public Administration*, ST/SG/AC.6/1995/L.4, 1995.
- Zajac Sannerholm et al., *UN Peace Operations and Rule of Law Assistance in Africa, 1989-2010: Data, Patterns and Questions for the Future*, Estocolmo: Informe de investigación de la Agencia Sueca para la Paz, la Seguridad y el Desarrollo, 2012.

Para mayor información: www.undp.org/
Persona de Contacto: Patrick Keuleers, patrick.keuleers@undp.org
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
One United Nations Plaza • Nueva York, NY 10017 Estados Unidos



SWEDISH AGENCY FOR PEACE, SECURITY AND DEVELOPMENT

**FOLKE
BERNADOTTE
ACADEMY**



**PN
UD**

*Al servicio
de las personas
y las naciones*