



© Caitanne Tjerna / ONU Mujeres

¿La promoción de la participación ciudadana en la gobernanza de los servicios públicos conduce a una mejor prestación de servicios y calidad de vida?

Mejorar la gobernanza de las instituciones públicas y la prestación de servicios en los países de ingresos medios y bajos constituye una estrategia importante para el desarrollo sostenible. Así lo reconoce el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, que apunta a desarrollar instituciones efectivas, responsables y transparentes en todos los niveles.¹

Las intervenciones para aumentar la participación ciudadana en los procesos de gobernanza y prestación de servicios tienen el potencial de mejorar el acceso a los servicios públicos, la calidad de su prestación y los resultados de bienestar en toda una gama de sectores. A pesar de este potencial positivo, las intervenciones en materia de gobernanza afrontan desafíos a la hora de llevar a cabo, demostrar y atribuir las mejoras en función de los resultados clave.

En reconocimiento de la necesidad de basar las decisiones políticas y programáticas en evidencia rigurosa, esta revisión sistemática de 3ie busca determinar el impacto en la calidad y el acceso a los servicios, así como si existen mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía, en los casos en que esta participa en la planificación, gestión y supervisión de los servicios públicos (por ejemplo, la atención sanitaria, la protección social o la infraestructura física).

Puntos destacados

- La promoción de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos a menudo puede estimular el civismo activo, y mejorar el acceso y la calidad de los servicios. No obstante, puede que la participación ciudadana por sí sola no baste para producir cambios en el bienestar.
- Las intervenciones de aumento de la presión ciudadana a los políticos para mejorar los servicios públicos solo parecen producir cambios en determinadas circunstancias, y no en el ámbito de prestación de servicios.
- La participación ciudadana es especialmente eficaz cuando el servicio en cuestión se presta directamente a la ciudadanía por personal de primera línea (como en la atención sanitaria), y no de forma indirecta (como a través de infraestructura).
- Para obtener resultados positivos en la prestación indirecta de servicios, las intervenciones de participación ciudadana pueden requerir la colaboración con grupos locales de la sociedad civil con capital social reconocido.

Participación, inclusión, transparencia y rendición de cuentas

La revisión se centra en cuatro mecanismos con los que las intervenciones de gobernanza buscan influir en los resultados²:

- **Participación:** Implica iniciativas para incluir a la ciudadanía en el diseño, gestión y ejecución de políticas y programas. Por ejemplo, una intervención de participación podría incluir contribuciones a los procesos de planificación y generación de presupuestos de los servicios locales, o podría incluir a la ciudadanía local en la gestión directa de los recursos naturales comunes.
- **Inclusión:** Se refiere al aumento de las capacidades y oportunidades de los grupos marginados para participar en la gestión o supervisión de los servicios públicos. Las intervenciones en esta categoría se focalizan directamente en los grupos marginados de la comunidad, como las mujeres, grupos étnicos específicos o personas más empobrecidas.

- **Transparencia:** Los cambios se producen cuando las personas u organizaciones dan a conocer la información de forma abierta y clara. Las intervenciones relevantes pueden incluir campañas de concientización pública para informar a la ciudadanía sobre sus derechos a los servicios públicos, o sobre el desempeño de los proveedores de servicios y los organismos gubernamentales, lo que capacita a la ciudadanía a exigir mejoras.

- **La rendición de cuentas** es el proceso por el que se responsabiliza a personas u organizaciones por su desempeño con respecto a determinadas pautas. Las intervenciones pueden incluir mecanismos de retroalimentación o monitoreo para que los ciudadanos analicen el desempeño de los gobiernos o de los prestadores de servicios.

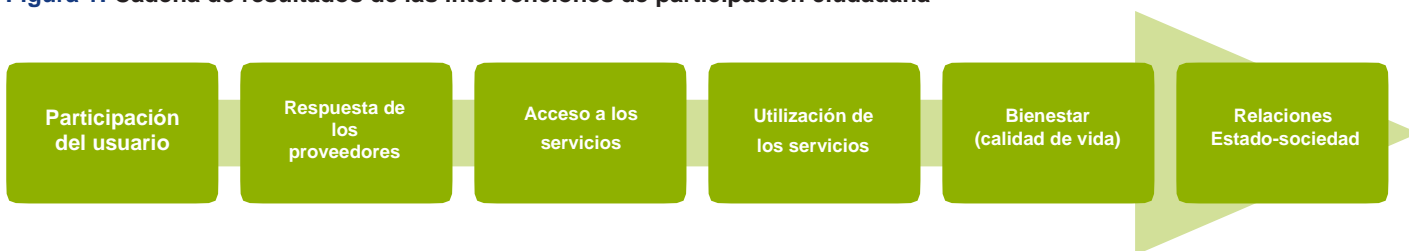
La revisión presenta y examina los resultados a través de una teoría del cambio indicativa que teoriza cómo el fortalecimiento de los mecanismos PITA (participación, inclusión, transparencia y rendición de cuentas; por su sigla en inglés)

a través de la participación ciudadana pueden influir en los resultados de bienestar en múltiples sectores.

La teoría del cambio se simplificó para facilitar el meta-análisis a lo largo de la cadena causal (Figura 1). Las intervenciones tienen como objetivo mejorar las oportunidades o capacidades ciudadanas para la participación, inclusión, transparencia o rendición de cuentas en la gobernanza de los servicios públicos, lo que puede conducir a un mayor involucramiento cívico con los prestadores de servicios, así como a unas expectativas más realistas sobre la prestación de servicios y a unos proveedores de servicios más receptivos.

Estos cambios tienen el potencial de generar una mayor eficiencia, efectividad y equidad en la prestación de los servicios públicos, lo que puede conducir a un mayor uso y satisfacción ciudadana con los servicios públicos. Estas mejoras tangibles se pueden traducir en una mejora de los resultados de bienestar, y en una mayor percepción de la legitimidad y efectividad del Estado.

Figura 1: Cadena de resultados de las intervenciones de participación ciudadana



Principales hallazgos

La revisión identifica cinco tipos de intervenciones diseñadas para fortalecer la participación ciudadana a través de los mecanismos PITA de mejoramiento de los servicios públicos: entrega de información sobre derechos; entrega de información sobre el desempeño; mecanismos de monitoreo y retroalimentación ciudadana; planificación participativa; y gestión comunitaria de los recursos naturales.

En la Figura 2 se detallan brevemente estas intervenciones, el número de estudios encontrados y el mecanismo principal (participación, inclusión, transparencia y/o rendición de cuentas) mediante el cual se pretendía generar un cambio a través de la intervención.³

Los autores realizaron un meta-análisis de las evaluaciones de impacto realizadas a estas intervenciones para determinar sus efectos a lo largo de la cadena causal. Paralelamente, realizaron una síntesis del marco cualitativo que incorporaba un análisis de los datos cualitativos pertinentes para identificar los principales obstáculos, facilitadores y factores moderadores que permitieran comprender por qué las intervenciones tenían más o menos éxito en determinados contextos.

El meta-análisis reveló que las intervenciones de participación ciudadana para todos los tipos de servicios fueron normalmente capaces de estimular el civismo activo, y de generar efectos en el primer eslabón de la cadena causal. Por ejemplo, aumentaron

la participación en las reuniones de supervisión y planificación, y las contribuciones a los fondos comunitarios. Los efectos positivos fueron en general menores, y menos consistentes, a la hora de desencadenar las respuestas positivas correspondientes por parte de los prestadores de servicios, como el desempeño del personal y el gasto público.

Las intervenciones de participación ciudadana también tuvieron algunos efectos en el eslabón sucesivo de la cadena causal: tendieron a generar resultados positivos en términos de acceso y calidad de los servicios. Pero no aumentaron de forma sistemática la utilización de los servicios, ni tuvieron impactos consistentes sobre los resultados de bienestar, como las mejoras en salud, nutrición y pobreza.

Figura 2: Tipos de intervenciones de participación ciudadana contempladas en la revisión

Entrega de información sobre derechos

Proporcionan información sobre los derechos ciudadanos de acceso o participación en la gobernanza de los servicios públicos

Número de estudios: 5

Mecanismo PITA: Transparencia e inclusión (cuando los grupos marginados son específicamente focalizados)

Entrega de información sobre el desempeño

Proporciona a la ciudadanía información acerca del desempeño de los políticos o de los proveedores de servicios públicos, incluyendo la utilización de fichas de informe.

Número de estudios: 6

Mecanismo PITA: Transparencia

Mecanismos de monitoreo y retroalimentación ciudadana

Son intervenciones que permiten a la ciudadanía comunicar a los proveedores de servicios su opinión, preocupaciones o prioridades con respecto a la prestación de los servicios públicos, y/o supervisar su prestación; incluyendo tarjetas de calificación comunitaria y auditorías sociales

Número de estudios: 10

Mecanismo PITA: Rendición de cuentas e inclusión (cuando los grupos marginados son específicamente focalizados)

Planificación participativa

Son intervenciones que introducen o facilitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones de las instituciones públicas y el establecimiento de prioridades o decisiones de asignación presupuestaria, incluyendo la generación participativa de presupuestos.

Número de estudios: 8

Mecanismo PITA: Participación e inclusión (cuando los grupos marginados son específicamente focalizados)

Gestión comunitaria de los recursos naturales

Consiste en la devolución de una parte de la gestión de un recurso natural a un grupo comunitario mientras que el gobierno conserva algunas competencias, como es el caso de las asociaciones de usuarios del agua o las organizaciones de gestión forestal comunitaria

Número de estudios: 7

Mecanismo PITA: Participación

La integración del metaanálisis y la síntesis del marco de trabajo reveló las rupturas dentro de la cadena causal de ciertas intervenciones, y cómo la naturaleza del servicio focalizado influyó en la efectividad de la participación ciudadana. Por ejemplo, el fomento de la presión ciudadana a los políticos a través de la información de su desempeño no fue, por lo general, efectiva para mejorar los servicios públicos. Si bien el desempeño de los políticos mejoró en algunos casos específicos, la extensión de la cadena causal ofreció demasiadas oportunidades a los políticos para alegar una negación plausible de su influencia en la prestación de los servicios.

Las intervenciones en servicios prestados directamente por el personal de primera línea, como la atención médica, demostraron una mayor capacidad para obtener respuestas positivas por parte de los prestadores de servicios, con sus correspondientes mejoras en la calidad del servicio, que aquellas focalizadas en servicios prestados indirectamente a la ciudadanía, como sería el caso de bienes públicos "puros", tales como las infraestructuras.

Las intervenciones de rendición de cuentas tuvieron más éxito cuando se implementaron a través de un grupo local de la sociedad civil con capital social reconocido. Hubo evidencia de que estas pudieron afectar positivamente la calidad de los servicios, incluso de aquellos prestados indirectamente, al reducir las diferencias de poder entre la ciudadanía y los prestadores de servicios. No obstante, la duración de los efectos dependió de la participación sostenida del grupo a lo largo del tiempo.

Las intervenciones de participación ciudadana fueron más efectivas cuando se aplicaron a través de un enfoque gradual y facilitado, que incluía a los prestadores de servicios de primera línea en el proceso. De este modo, se gestó un enfoque colaborativo para la resolución de problemas con el potencial de empoderar tanto a la ciudadanía como a los proveedores, en lugar de crear confrontación. Cuando los prestadores de primera línea no apoyaron las intervenciones, estos a veces socavaron o bloquearon parcial, o totalmente, la implementación.

La eficacia de las intervenciones que devolvían totalmente la gestión de los recursos naturales escasos a los grupos ciudadanos se vio influida por el tipo e intensidad del recurso local focalizado, la claridad del contexto político nacional correspondiente y la existencia de programas complementarios para mitigar las pérdidas asociadas a la reducción de la utilización de los recursos.

Las intervenciones de participación ciudadana fueron más eficaces cuando se identificó y focalizó correctamente el obstáculo a la prestación de servicios en un contexto determinado, en particular para las medidas de inclusión. Por ejemplo, la entrega de información a los ciudadanos sobre sus derechos de acceso a determinado servicio tuvo efectos limitados cuando la causa real de las limitaciones de acceso o calidad de este eran los bloqueos que sucedían más arriba dentro de la cadena de suministro de servicios. Muchas intervenciones no desarrollaron medidas para incluir a los grupos vulnerables y pocos estudios midieron los impactos de forma desagregada, y en al menos un caso de intervención de participación ciudadana, los resultados de equidad empeoraron.

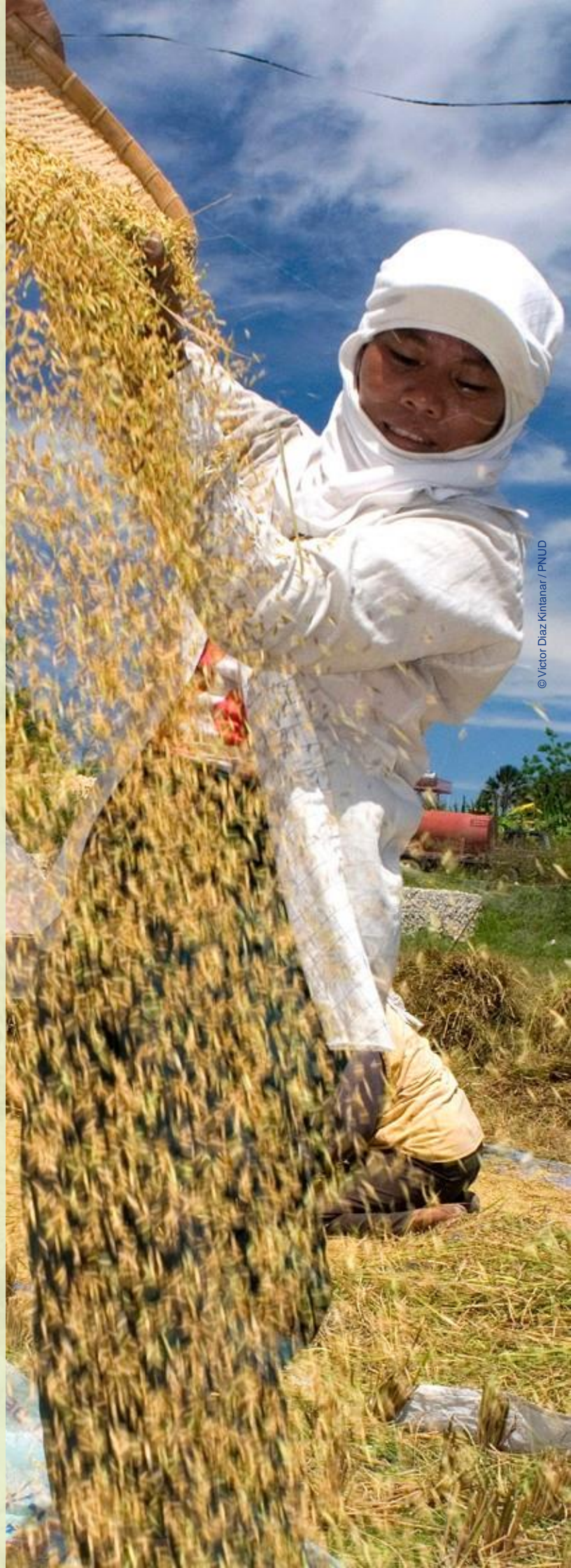


Implicaciones para la política y la programación

- Aunque las intervenciones de participación ciudadana pueden estimular la participación de la ciudadanía en la gobernanza de la prestación de servicios y mejorar el acceso y la calidad de su entrega, estas pueden requerir intervenciones complementarias que aborden otros obstáculos identificados a nivel local, como aquellos que ocurren dentro de la cadena de suministro de servicios, cosa de obtener efectos sistemáticos en los resultados de bienestar.
- Las intervenciones para mejorar los servicios mediante la participación ciudadana son menos eficaces cuando se dirigen a servicios o bienes públicos que se proporcionan de forma indirecta, como es el caso de las carreteras. No obstante, la participación de grupos locales de la sociedad civil con capital social existente podría aumentar el poder ciudadano para influir en estos servicios de prestación indirecta.
- Las intervenciones destinadas a promover la presión ciudadana a los políticos para que mejoren la prestación de servicios no suelen afectar a los servicios públicos.
- Las intervenciones de participación ciudadana que se dirigen a los prestadores de servicios para colaborar en su entrega pueden dar mayores garantías en cuanto a su aceptación, así como fomentar un enfoque colaborativo útil para el mejoramiento de los servicios.
- Cuando se transfiere la responsabilidad de la gestión de los servicios a los grupos comunitarios, por ejemplo, a través de la gestión comunitaria de los recursos naturales (GRN), se debe garantizar que la intervención se esté ejecutando en su totalidad, de modo que las comunidades no se limiten a asumir la carga de la GRN, sino que también se vean capacitadas para obtener los beneficios inherentes al control de los recursos. Debe considerarse la posibilidad de prestar un apoyo complementario a los medios de subsistencia cuando la sostenibilidad de los recursos requiera una reducción de su utilización.
- Si las intervenciones pretenden obtener resultados equitativos, se necesitan mecanismos específicos que incluyan a los grupos vulnerables y que aborden los obstáculos locales principales.
- Los implementadores deben considerar las herramientas de diagnóstico en la fase de diseño del programa para determinar los obstáculos a la prestación de servicios a lo largo de la cadena de suministro, con el fin de identificar la forma de intervención más adecuada para dicho contexto.

Implicaciones para la investigación

- Puede resultar útil utilizar un enfoque de evaluación con métodos mixtos para permitir una mayor comprensión de los mecanismos que facilitan u obstaculizan la efectividad de las intervenciones.
- Unas conclusiones más sólidas, la síntesis y la replicación se verían facilitadas por una información más detallada acerca de lo que realmente se implementó, así como de las condiciones de comparación.
- El aprendizaje cruzado se vería favorecido por el uso de resultados más estandarizados.
- Se necesitan más estudios que se enfoquen en la equidad y asuntos de género, y que emprendan labores de análisis de efectividad en función de costos.
- En el futuro, sería conveniente realizar una síntesis de las intervenciones que analizan el lado de la oferta de los servicios públicos y de la eficacia de determinados tipos de intervención.





© Asian Development Bank

¿Qué es una revisión sistemática?

Las revisiones sistemáticas de 3ie utilizan métodos rigurosos y transparentes para identificar, evaluar y sintetizar todos los estudios y revisiones elegibles que abordan una pregunta de revisión específica. Los autores de la revisión buscan investigaciones publicadas y no publicadas y utilizan un enfoque teórico para determinar qué evidencia puede generalizarse y cuál es más específica del contexto. Cuando es posible, se realiza un análisis de eficacia en función de costos. El resultado es una evaluación imparcial de lo que funciona, para quién, por qué y a qué costo.

Acerca de este resumen

Jennifer Doherty y Ada Sonnenfeld son las autoras de este resumen y únicas responsables de todo su contenido, errores y omisiones.

Acerca de esta revisión

Este informe se basa en la revisión sistemática 43, *Does incorporating participation and accountability improve development outcomes? Meta-analysis and framework synthesis*, de Hugh Waddington, Ada Sonnenfeld, Juliette Finetti, Marie Gaarder y Jennifer Stevenson. Se sintetizan los datos de 50 evaluaciones de impacto y 36 documentos cualitativos y de proyectos asociados. La revisión también considera 11 estudios en curso. Las pruebas incluidas corresponden a 35 estudios únicos en 34 países de Asia Oriental y el Pacífico, Europa, América Latina, África Subsahariana y Asia Meridional. Esta revisión sistemática fue financiada por la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID, por su sigla en inglés).

Notas finales

¹ PNUD, 2016. *UNDP support to the implementation of Sustainable Development Goal 16: promote peaceful and inclusive societies, provide access to justice and build effective, accountable and inclusive institutions*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

² Social Impact y RTI International, 2016. *DRG Cross Sectoral Programming Support Project: DRG integration case study synthesis*. Washington, DC: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Disponible en: <https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/case_study_synthesis_report_-_light_version_7.14.16.pdf> [Visitado el 2 de febrero de 2018].

³ Algunos estudios incluyeron líneas de investigación que incluían distintos tipos de intervención.



La Iniciativa Internacional para la Evaluación de Impacto (3ie) es una ONG internacional que otorga subvenciones para la promoción de políticas y programas de desarrollo basados en evidencia. Somos líderes mundiales en el financiamiento, producción y síntesis de evidencia de alta calidad acerca de lo que funciona, para quién, cómo, por qué y a qué costo. Creemos que utilizar una evidencia mejor y más relevante para las políticas contribuirá a que el desarrollo sea más efectivo y mejorará la calidad de vida de las personas.

Para obtener más información acerca de las revisiones sistemáticas 3ie, escribanos a info@3ieimpact.org o visite nuestro sitio web.

Este resumen ha sido traducido del inglés al español por cortesía de CAF – banco de desarrollo de América Latina, un importante miembro de 3ie. CAF y 3ie se disculpan de antemano por cualquier posible discrepancia en el texto