



Consejo Económico y Social

Distr. general
13 de mayo de 2002
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Primer período de sesiones

Nueva York, 22 a 26 de julio de 2002

Tema 3 del programa provisional*

Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio

El papel fundamental de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional

Informe de la Secretaría

Resumen

Los sistemas de administración pública eficaces, así como el buen gobierno en general, tienen un papel fundamental que cumplir en la consecución de los objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio. El mejoramiento y la reforma de los sistemas e instituciones de gobierno, incluido el fortalecimiento de la capacidad del sector público, son tareas de crucial importancia para aliviar la pobreza, hacer que la mundialización aproveche a todos, intensificar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible, y prevenir y encauzar los conflictos violentos. Pese a los progresos realizados por muchos países en la construcción de instituciones democráticas y la protección de los derechos humanos, en algunas regiones del mundo las democracias siguen siendo frágiles y sus instituciones son demasiado débiles para garantizar una gestión eficaz de los asuntos públicos. Teniendo en cuenta lo expresado, el objetivo de este informe es examinar las cuestiones prioritarias y presentar recomendaciones estratégicas y programáticas para la ampliación de la capacidad institucional, con especial referencia a las instituciones legislativas y judiciales, los organismos de gestión centrales, la gestión e innovación en el sector público, el gobierno central y la descentralización, la participación y las alianzas públicas, y los instrumentos institucionales para la paz y la seguridad. También se hace referencia a la necesidad de fortalecer la ampliación de la capacidad institucional para atender a las necesidades especiales de África.

*E/C.16/2002/1.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. La Declaración del Milenio como nuevo paradigma del desarrollo	1–11	3
II. Refuerzo de las instituciones con miras a un Estado democrático y eficaz	12–40	5
A. Instituciones legislativas	13–17	5
B. Instituciones judiciales	18–19	6
C. Organismos de gestión centrales	20–23	7
D. Gestión e innovación en el sector público	24–28	8
E. Descentralización y gestión pública local	29–31	9
F. Participación y asociaciones públicas	32–34	10
G. Instrumentos institucionales referentes a la paz y la seguridad	35–40	10
III. Apoyo a la ampliación de la capacidad institucional para atender a las necesidades especiales de África	41–42	12
IV. Recomendaciones	43	12

I. La Declaración del Milenio como nuevo paradigma del desarrollo

1. La Declaración del Milenio presenta una visión para el mundo en el siglo XXI. Es una visión de un mundo pacífico, próspero y justo, que reafirma los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. Refleja la declaración del compromiso de los Estados Miembros de lograr la paz, la seguridad y el desarme; promover el desarrollo y la erradicación de la pobreza; proteger nuestro entorno común; defender los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno; proteger a las personas vulnerables; y atender a las necesidades especiales de África. Por medio de la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno hacen hincapié en que como dirigentes les incumbe la responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en los planos nacional y mundial. Al mismo tiempo, reconocen el deber de esforzarse particularmente por proteger a los más vulnerables. En la Declaración se subraya que uno de los mayores desafíos de nuestro tiempo es conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo. Ese objetivo sólo puede lograrse si se realiza un esfuerzo concertado en el plano mundial para formular y aplicar políticas y medidas encaminadas a integrar efectivamente a los países en desarrollo y los países con economías en transición en la economía mundial. En la Declaración se destaca además la necesidad de fortalecer las Naciones Unidas y hacer de ellas un instrumento más eficaz en el logro de todas estas prioridades (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 29).

2. En el informe del Secretario General titulado "Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio" (A/56/326) se esbozan posibles estrategias para la adopción de medidas a fin de cumplir los objetivos y los compromisos formulados en la Cumbre del Milenio de la Asamblea General. Se señalan 53 objetivos de desarrollo, incluidas 18 metas concretas. Inspirándose en la labor de los gobiernos, de todo el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio, de las organizaciones intergubernamentales, las internacionales y las organizaciones regionales, y de la sociedad civil, en la guía general se indican los caminos a seguir y se

proporciona información sobre los mejores métodos prácticos que podrían emplearse para alcanzar los objetivos fundamentales de la Declaración. Al señalar problemas, estrategias, metas e indicadores, la guía general facilita directrices para la acción de los Estados Miembros, los ciudadanos, las comunidades, las regiones y los órganos internacionales.

3. Como se expresa en la guía general, es crucial que los objetivos de desarrollo del Milenio pasen a ser metas nacionales y sirvan para aumentar la coherencia y uniformidad de las políticas y los programas nacionales (A/56/326, párr. 81). El papel fundamental del buen gobierno en el cumplimiento de los objetivos antes mencionados aparece, explícita o implícitamente, en toda la Declaración y la guía general para su aplicación. Al hablar de gobierno, empero, se debe adoptar la definición más amplia posible, que va mucho más allá de la interpretación a veces estrecha de gobierno "político". En realidad, el gobierno se refiere al ejercicio no sólo de la autoridad política sino también de la económica y la administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles. Abarca el Estado, aunque no se limita a él, pues incluye también el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, la noción de gobierno se refiere a la capacidad para conducir la economía, movilizar recursos, conseguir cierto grado de justicia social, promover un medio propicio para las actividades de las personas y garantizar la paz y la seguridad.

4. Al analizar el papel del buen gobierno en la aplicación de la Declaración, es necesario prestar particular atención a los elementos básicos de la capacidad para gobernar, a saber, la capacidad institucional, la capacidad de formulación de políticas, la capacidad administrativa/de gestión, el perfeccionamiento de los recursos humanos y la suficiencia tecnológica. Una de las conclusiones principales que pueden extrapolarse de la Declaración y sus objetivos es que la capacidad del Estado en las esferas antes mencionadas es el factor primordial para su aplicación satisfactoria. Un gobierno democrático eficaz y una administración pública eficiente se cuentan, sin duda alguna, entre los elementos más importantes de la promoción del programa de desarrollo nacional de un país. En realidad, el mejoramiento y la reforma de los sistemas e instituciones de gobierno, incluido el fortalecimiento del sector público, son

tareas de crucial importancia para abordar una serie de cuestiones, como aliviar la pobreza, hacer que la mundialización aproveche a todos, intensificar la participación de los ciudadanos en todos los niveles de gobierno, proteger el medio ambiente, promover el desarrollo sostenible, y prevenir y encauzar los conflictos violentos. Como se indica en el informe del Milenio (véase A/54/2000, párr. 15), la solución de los problemas con que tropezamos hoy no está al alcance de ningún Estado por sí solo. En el plano nacional, debemos gobernar mejor, y en el plano internacional, debemos aprender a gobernar mejor juntos. Para estas dos tareas se necesitan Estados eficaces y es preciso, por ende, fortalecer la capacidad de los Estados.

5. Los sistemas e instituciones de gobierno son importantes, pero no pueden cumplir su función última a menos que estén enraizados en un marco de valores coherente. Importa señalar que la Declaración representa un gran cambio paradigmático de los valores, en el sentido de que sostiene la necesidad de fomentar y fortalecer el gobierno democrático tanto en el plano nacional como en el internacional. Se propone en ese texto que todos, especialmente quienes tienen el poder de hacer elecciones en materia de política pública, se refieran en este proceso a un conjunto de valores que comprende la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común. Esos valores deben constituir el fundamento de la acción de gobierno y estar protegidos por el estado de derecho y por un poder judicial independiente. La democracia, que permite a las personas expresar sus preferencias y hace a los gobiernos responsables de su acción, es, pues, esencial para alcanzar los objetivos de desarrollo enunciados en la guía general.

6. La creencia en ciertos valores es importantísima, pero también el compromiso político es fundamental para hacer realidad los objetivos de la Declaración. Como se recalca en la guía general, los Estados deben demostrar que tienen la voluntad política de cumplir los compromisos contraídos y aplicar las estrategias ya formuladas. Esto requerirá que todos los Estados adopten decisiones difíciles y emprendan reformas decididas en todas las esferas políticas, que incluyen desde la disminución del consumo de energía y de las emisiones de carbono hasta una gestión pública más transparente y responsable, pasando por la reasignación de recursos públicos a proyectos que beneficien a los grupos más necesitados de la sociedad y no a los más

influyentes (véase A/56/326, párrs. 7 y 8). Hay un vínculo directo entre un conjunto de valores dado, la voluntad política de hacer ciertas cosas y el compromiso político de alcanzar ciertos objetivos, y los resultados obtenidos.

7. La Declaración coloca la libertad en primer lugar entre los valores fundamentales que se preconizan para el nuevo siglo. Se define luego esa libertad como el estar a salvo del hambre, del temor a la violencia, de la opresión o la injusticia, de la amenaza de vivir en un planeta dañado por la actividad humana. La Declaración expresa el compromiso de los Jefes de Estado y de Gobierno de liberar a nuestros pueblos del flagelo de la guerra, ya sea dentro de los Estados o entre éstos, así como de liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, párrs. 6, 8, 11 y 21).

8. Considerado desde esa perspectiva, el valor libertad, que es el fundamento de toda democracia, puede incorporar todos los demás valores propuestos en la Declaración, ya sea como facultades y capacidades o como derechos y libertades. En particular:

a) Se puede entender que la igualdad es estar libre de la exclusión (especialmente en el caso de las mujeres) o el derecho a vivir o elegir la vida que una persona más valora;

b) Se puede definir la solidaridad (especialmente en lo que respecta a compartir las cargas) como estar libre de la injusticia económica y social;

c) Se puede considerar la tolerancia como un derecho al respeto de las creencias, la cultura o el idioma propios;

d) Se puede entender el respeto de la naturaleza como un derecho a vivir en un medio no contaminado, o sin sufrir la degradación del medio;

e) Se puede equiparar la responsabilidad compartida con la capacidad para intervenir de manera activa en la configuración del mundo futuro.

9. En la Declaración también se considera el valor solidaridad como el medio de distribuir equitativamente los costos y cargas, de conformidad con los principios de equidad y justicia social, y a ese respecto se dice que los

que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, párr. 6). Las publicaciones sobre el desarrollo a menudo se refieren a tres tipos de solidaridad: entre las personas, entre las regiones y entre las generaciones. Un aspecto importante de la solidaridad es el reconocimiento y el respeto de la dignidad y la creatividad humanas. Esta última implica que los individuos valoran la solidaridad humana como medio de conseguir que cada persona tenga la oportunidad de expresar su creatividad hasta el máximo de sus posibilidades.

10. Habida cuenta de lo expuesto, y como contribución a la realización de los objetivos de la Declaración, los informes que prepare la Secretaría de las Naciones Unidas para el Comité de Expertos en Administración Pública se concentrarán en el estudio de los muchos ingredientes necesarios para fomentar el buen gobierno y facilitarán recomendaciones sobre la ampliación de la capacidad del sector público a fin de hacer realidad los objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración. Es importante darse cuenta, no obstante, de que para conseguir los objetivos de la Declaración en determinados sectores, como la salud, el VIH/SIDA o la prevención y gestión de conflictos, pueden hacer falta instrumentos de gobierno más concretos. En aras de la progresión lógica, los informes se ocuparán sólo parcialmente de esas esferas sectoriales más concretas, y se concentrarán, en cambio, en las necesidades generales de fomento de la capacidad de los países en desarrollo. Cabe esperar que en su primer período de sesiones el Comité determine las áreas sectoriales de análisis que podrían abordarse en una etapa ulterior del debate.

11. El objetivo del presente informe es examinar las cuestiones prioritarias y formular recomendaciones estratégicas y programáticas para la ampliación de la capacidad institucional. Las recomendaciones concernientes a la ampliación de la capacidad en materia de recursos humanos, tecnología de la información y gestión financiera figuran en tres informes independientes. Los lectores deberán tener presente la vinculación entre esas capacidades complementarias, ya que todas las dimensiones de la capacidad del Estado están interrelacionadas y son indispensables para que el Estado cumpla sus funciones de manera efectiva y eficaz. Se examinan en informes distintos únicamente para facilitar el debate.

II. Refuerzo de las instituciones con miras a un Estado democrático y eficaz

12. Aunque muchos países han hecho progresos en la construcción de instituciones democráticas y la protección de los derechos humanos, en algunas regiones del mundo las democracias siguen siendo frágiles y sus instituciones son demasiado débiles para garantizar un gobierno eficaz. Como se indica en la guía general, la tarea de promover y consolidar las democracias debe comenzar por el establecimiento de elecciones imparciales y periódicas, un sistema judicial independiente, un gobierno transparente y una dinámica sociedad civil; los Estados que respetan los derechos de todos sus ciudadanos y permiten que intervengan en la adopción de decisiones que afectan a sus vidas es probable que se beneficien de sus energías creativas y establezcan un entorno económico y social que fomente el desarrollo sostenible (véase A/56/326, párr. 205). Ampliar las asociaciones entre todos los interesados, como la sociedad civil y el sector privado, es también uno de los principales ingredientes para conseguir el desarrollo y la erradicación de la pobreza (ibíd., párr. 82).

A. Instituciones legislativas

13. Una de las condiciones previas principales para la consecución de los objetivos de la Declaración del Milenio es que los países cuenten con órganos legislativos eficaces y transparentes. La democracia y el Estado de derecho presuponen legislaturas idóneas, que representen adecuadamente a sus mandantes y expresen de igual modo sus exigencias, que controlen el poder del ejecutivo mediante una supervisión efectiva, y que elaboren leyes congruentes y coherentes. Con esa finalidad, se subraya en la guía general que para garantizar la democracia es preciso contar con un buen gobierno, lo que a su vez depende de la participación abierta, la transparencia, la responsabilidad y la promoción del Estado de derecho. La primera estrategia propuesta para avanzar en esa dirección consiste precisamente en alentar a los Estados a formular y aplicar programas que sirvan de apoyo a las instituciones pluralistas, las elecciones periódicas y otros procesos democráticos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (véase A/56/326, párrs. 218 y 220).

14. Según el *World Public Sector Report, 2001* (Informe mundial sobre el sector público, 2001), los parlamentos son el foro principal para llegar a acuerdos y soluciones concretas respecto de acuciantes problemas como la erradicación de la pobreza, el mejoramiento de los servicios de salud y educación, la seguridad pública y la administración de justicia, así como la lucha contra la corrupción. Como bien se sabe, en la mayoría de los países en desarrollo la capacidad institucional parlamentaria es muy restringida. Para un óptimo desempeño, los órganos legislativos deben ser funcionales, responsables, actuar de manera fundamentada e independiente, y ser representativos. En particular:

a) Deben ser funcionales: deben prever la existencia de comisiones y grupos de trabajo fuertes y representativos que mantengan deliberaciones, adopten decisiones y realicen tareas de supervisión; deben intercambiar información y perspectivas con el ejecutivo, los empresarios del sector privado y los representantes de la sociedad civil;

b) Deben ser responsables: deben relacionarse de manera responsable con las otras ramas del gobierno y dar cuenta a la opinión pública (el electorado);

c) Deben actuar de manera fundamentada: deben disponer de información para comprender los problemas complejos y determinar las probables repercusiones de los proyectos de ley; deben tener la capacidad de reunir información bien documentada, correcta y oportuna, analizarla, organizar los documentos pertinentes y recuperar esa información, o establecer un vínculo con las fuentes y analizar los datos con fines legislativos;

d) Deben actuar de manera independiente: tienen la prerrogativa, y la ejercen, de elaborar leyes, así como de aceptar, modificar o rechazar propuestas dimanantes del ejecutivo y otras partes interesadas;

e) Deben ser representativos: escuchan y atienden las demandas del electorado (universal) y mantienen una vinculación continua con el electorado.

15. El fortalecimiento de las instituciones legislativas, representativas y de supervisión incluye la consolidación de los consejos de gobierno tanto nacionales como locales. Estos últimos pueden ejercer facultades legislativas considerables por lo que respecta al debate de políticas, reglamentos y ordenanzas, supervisar la actuación del ejecutivo local

y representar a los ciudadanos en la comunidad local. Además, el fortalecimiento de los órganos electorales locales puede contribuir directamente a la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la prestación de servicios a los más vulnerables. Igualmente indispensable para un proceso legislativo nacional sólido es el mantenimiento de oficinas locales donde los ciudadanos puedan encontrarse con los legisladores y el personal a su

cargo para formular propuestas, presentar sus quejas y expresar opiniones sobre asuntos legislativos pendientes. Es en las reuniones legislativas locales, más que en las nacionales, donde la voz del pueblo suele ser escuchada con mayor frecuencia. En las reuniones de vecinos, todos y cada uno se pueden expresar francamente y es posible debatir las propuestas. Cuando los ciudadanos y las organizaciones tienen la oportunidad de manifestar sus necesidades y perspectivas, es más probable que participen en los programas y empeños encaminados a la construcción nacional.

16. Las legislaturas, como todas las organizaciones, requieren sistemas eficaces de perfeccionamiento de los recursos humanos, gestión financiera e información actualizada. La ampliación de la capacidad de investigación y la tramitación de las propuestas legislativas también son condiciones básicas para el buen funcionamiento de los órganos legislativos. A veces, hay oficinas partidarias, como las oficinas de la mayoría, de la minoría o de coaliciones, que cumplen funciones legislativas especiales como las de expresar o aunar determinados intereses. Esas dependencias contribuyen a la elaboración, el examen, la modificación y la aprobación de las leyes.

17. Las instituciones electorales tienen a su cargo no sólo la inscripción y la educación cívica de los votantes sino también los numerosos aspectos técnicos que suponen los procesos de votación y recuento de sufragios. No obstante, en los países en que la capacidad institucional de gestión y administración de los procesos electorales es débil, las elecciones muchas veces han acabado en luchas intestinas, guerras e inestabilidad política, socavando así el proceso democrático que se supone deben promover. En consecuencia, para fomentar una alternancia pacífica

en el poder, es preciso fortalecer la capacidad de gestión de los procesos electorales.

B. Instituciones judiciales

18. En la Declaración se hace particular hincapié en el fortalecimiento de los sistemas judiciales y su función en el sostenimiento y la protección del Estado de derecho. Muchos países en desarrollo tienen sistemas judiciales débiles y se enfrentan con situaciones en las que las leyes pueden ser anticuadas y poco acordes con las normas internacionales o incluso con la cultura y

las tradiciones de los propios países. Cabe tener presente que los marcos jurídico y judicial no se limitan a los sistemas nacionales, modernos y escritos. En muchos países, hay leyes consuetudinarias que rigen las interacciones comunes dentro de la sociedad. A veces, no hay conexión jurídica entre los sistemas formal y consuetudinario de jurisprudencia. Allí donde las potencias coloniales trazaron en forma arbitraria las fronteras nacionales, suele darse el caso de que en un mismo país funcionen múltiples sistemas jurídicos consuetudinarios. Además, los cambios en las influencias coloniales y postcoloniales han resultado en una multiplicidad de sistemas formales que funcionan simultáneamente. Aunque todos los países tienen que resolver ese intrincado problema de la coexistencia de diferentes regímenes jurídicos, los países que participan en la cooperación regional están sometidos a fuerte presión para que armonicen sus regímenes jurídicos. La posición pragmática óptima en cuanto a las reformas del derecho y la reforma judicial consiste en llegar a una fórmula de transacción y complementariedad entre los sistemas judiciales tradicionales/consuetudinarios y los medios modernos de administración de justicia, abogando al mismo tiempo por la armonización de las leyes y convenios nacionales, regionales e internacionales. En el contexto de la mundialización, ningún sistema jurídico debe pasar por alto la existencia y significación de cualquier otro.

19. Reformar la administración de justicia es indispensable para reducir al mínimo la impunidad que a menudo es origen de inseguridad, injusticia, corrupción y abuso de cargos y autoridad públicos, y desalienta a las inversiones a largo plazo. Además, la

anarquía y los sistemas judiciales débiles no conducen a un clima favorable a las inversiones ni al desarrollo. En las sociedades tradicionales, se debe prestar particular atención al establecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos, que sean más acordes con las formas de justicia locales. Los países que se han comprometido a aplicar la Declaración deben recibir apoyo para armonizar sus leyes nacionales con las obligaciones internacionales (véase A/56/326, párr. 20).

C. Organismos de gestión centrales

20. Los organismos de gestión centrales de los gobiernos nacionales de los Estados Miembros tienen una doble función fundamental que cumplir, a saber, de dirección y de apoyo. Los organismos centrales por lo general son ministerios u organismos de apoyo a la adopción de decisiones de política (servicios de secretaría al gabinete o al consejo de ministros) o encargados de la gestión de la planificación, las finanzas, el gasto público, los servicios de personal y los bienes inmuebles. Por otra parte, a los organismos centrales compete desempeñar una función de dirección manteniendo el marco de gestión general de la administración pública y coordinando la ejecución de las políticas del gobierno de que se trate. Por otro lado, en la Declaración se atribuye especial importancia a la función de apoyo que deben prestar los organismos centrales mediante la potenciación de los ministerios competentes u operacionales para alcanzar metas concretas.

21. Por lo que respecta a la consecución de las metas de la Declaración, la función primordial de los organismos de orientación centrales es lograr consenso sobre una visión, formular una estrategia a largo plazo en los sectores determinados y coordinar la aplicación de esa estrategia en toda la administración. Ello supone que los organismos centrales consideren a los ministerios del ramo como clientes internos, que han de recibir asistencia para la consecución de las metas de la Declaración en el plano nacional. Ese enfoque requiere que los organismos establezcan procesos de consulta con esos ministerios antes de comenzar a aplicar nuevas políticas administrativas y de gestión o de modificar las existentes. También requiere del personal de los órganos centrales, en su trato con el personal de los ministerios competentes, un cambio de mentalidad, a fin de pasar de una mentalidad de mando

y control a una de servicio. Al llevar a cabo ambas funciones, los organismos centrales tienen que establecer un nuevo mecanismo de coordinación o incorporar a un mecanismo ya existente un proceso y un sistema de vigilancia y evaluación de la consecución de objetivos concretos de la Declaración. Esas tareas, aunque aparentemente sencillas, pueden ser abrumadoras en los países de escasos recursos y/o en aquellos con instituciones tradicionalmente débiles. Los organismos centrales de esos países precisan asistencia para crear o reforzar la capacidad que necesitan para llevar a cabo su acción de dirección y de apoyo.

22. Si bien las funciones concretas difieren de un país a otro, esas instituciones de orientación centrales por lo general establecen reglamentos en materia de personal, utilización de fondos, y cuidado de las instalaciones y el material; representan a las instituciones del ejecutivo ante los tribunales; y orientan las actividades cotidianas a través de una planificación a largo plazo y la coordinación inmediata. Es común que esas instituciones representen a las instituciones del ejecutivo ante la legislatura, así como ante los tribunales, presentando así un frente unido del poder ejecutivo, al que se le puede exigir responsabilidad ante el electorado. Algunas instituciones públicas seguras de sí mismas no ven con buenos ojos la dirección de las instituciones de orientación centrales, pero los funcionarios públicos y la opinión pública están conformes con la coherencia y la estabilidad que proporcionan las normas y reglamentaciones dimanantes de las instituciones de orientación centrales. Estas instituciones también vigilan la actuación de las instituciones operacionales recogiendo y analizando datos que pueden ser utilizados para compartir innovaciones y determinar puntos débiles, así como para alentar programas de mejoramiento del desempeño. De tanto en tanto, cuando las condiciones cambian, las instituciones de orientación centrales proceden a examinar las estructuras y funciones de las instituciones públicas, lo que a menudo da lugar a una reorganización o reestructuración de las instituciones operacionales. Ocasionalmente, se realizan exámenes institucionales de manera preventiva a fin de preparar al gobierno para enfrentar problemas venideros.

23. Asimismo, las instituciones de orientación centrales suelen examinar el funcionamiento de las administraciones y gobiernos locales. Las instituciones encargadas de la supervisión del gobierno local, como

“asuntos internos, interior o administraciones locales”, por lo general llevan a cabo una supervisión diaria de las actividades de gobierno a nivel de base, mientras que la institución de orientación central puede entrar en el ámbito “local” si hay razones estratégicas para hacerlo, ya sea por causa de una conducta ilegal o bien por la aparición de problemas nuevos.

D. Gestión e innovación en el sector público

24. Las funciones y el papel del Estado se han transformado sustancialmente. La configuración general de sus responsabilidades ha cambiado, lo cual ha supuesto importantes modificaciones en lo tocante al ámbito normativo y a las necesidades del Estado de personal calificado de alto nivel, tanto cualitativa como cuantitativamente. En general, el papel del Estado ha pasado, en diverso grado, de controlar la economía a dirigirla, de la producción directa de bienes y servicios a la facilitación de un entorno propicio para el desarrollo económico y la promoción de un marco favorable a la empresa privada y a la iniciativa individual. Al mismo tiempo, una serie de tareas y funciones de las que tradicionalmente se ocupaban los gobiernos nacionales se están traspasando ahora cada vez más al plano local o a los planos intergubernamental y supranacional. En consecuencia, el papel del sector público está cambiando ante las presiones de diversas partes interesadas. Los ciudadanos exigen mayor integridad y responsabilidad en la conducta del gobierno; el sector privado insta a la creación de condiciones de mercado y un marco regulador adecuados; y las instituciones supranacionales y mundiales exigen un mayor cumplimiento nacional de las normas mundiales. Habida cuenta de ello, el sector público tiene que adaptar su capacidad y sus competencias para hacer frente a dos tareas de gran importancia, a saber, cómo satisfacer eficazmente las exigencias crecientes de los ciudadanos y, al mismo tiempo, cumplir las exigencias de la economía mundial.

25. Como se afirma categóricamente en la guía general, la consecución de los objetivos del desarrollo del Milenio depende de un sector público que funcione bien. En particular, se subraya la relación existente entre la gestión del sector público y el objetivo de reducción de la pobreza. Se destaca que entre las estrategias de progreso para reducir a la mitad, para el

año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre se cuentan: a) garantizar apoyo a las iniciativas económicas y sociales encabezadas por los países que centran su atención en la reducción de la pobreza, b) reforzar la capacidad de prestar servicios sociales básicos, y c) prestar asistencia a la creación de capacidad para la evaluación, supervisión y planificación de la pobreza (véase A/56/326, párrs. 86, 108, 119 y 121).

26. Las instituciones públicas encarnan el interés público y son depositarias de las aspiraciones públicas respecto del futuro así como el medio de hacer realidades esas aspiraciones. Los programas institucionales

basados en el desempeño pueden potenciar la eficacia (hacer lo que verdaderamente corresponde), la eficiencia (reducir los costos) y la productividad (hacer lo que verdaderamente corresponde al menor costo) mediante estrategias tales como la medición del desempeño, el establecimiento de referencias a normas modelo y la realización de programas de mejoramiento de la calidad y de incentivos.

27. La coordinación entre las instituciones del sector público es indispensable para alcanzar las metas de la Declaración. El Estado es el eje o centro de las actividades que ponen en relación a los asociados y los interesados. Es fundamental que los organismos centrales reciban asistencia para iniciar y mantener una cooperación interinstitucional e interministerial eficaz. Es preciso realizar una multitud de tareas de organización y administrativas en el proceso de comunicación con todos los ministerios y para obtener su cooperación. Los organismos centrales también necesitan un robusto sistema común de gestión de la información, ya sea computadorizado o manual, para seguir la marcha general de la aplicación de políticas y programas, evaluar el desempeño de los ministerios competentes, hacer aportaciones a la adopción de decisiones de política y rendir cuentas de la utilización de los recursos.

28. Las instituciones públicas y la propia opinión pública no pueden saber si las instituciones están funcionando bien a menos que se realice una evaluación periódica, detallada y transparente de las actividades del gobierno. Esa evaluación supone una inversión inicial en la recogida de datos, los

instrumentos de medición y los mecanismos de análisis de la información, así como una mentalidad institucional propicia al intercambio de información entre las instituciones. Las evaluaciones internas, que tienen un valor formativo, son útiles para mejorar el desempeño, mientras que la evaluación interinstitucional sirve de salvaguardia contra posibles abusos de poder. En la medida de lo posible, los datos sobre las actividades y el desempeño se deben archivar con fines de evaluación, capacitación y aprendizaje de las organizaciones.

E. Descentralización y gestión pública local

29. Como parte del proceso de democratización, la descentralización, que supone el traspaso de todas o algunas de las competencias del gobierno central a las administraciones locales y/o los gobiernos locales, se ha fomentado en diverso grado y con variados resultados en diferentes países. Son condiciones para el éxito de la descentralización la existencia de gobiernos nacionales capaces de impulsar, iniciar, vigilar y orientar el proceso de descentralización política y financiera, así como la creación de una base de recursos financieros suficientes para que los gobiernos locales funcionen convenientemente. El éxito de las reformas de descentralización también depende de la existencia de políticas nacionales congruentes y coherentes, de marcos legislativos y normativos adecuados para descentralización, y de mecanismos de examen eficaces para resolver los conflictos entre los gobiernos central y locales. No todos los países han optado por administrar los asuntos públicos por medio de estructuras y sistemas de gobierno descentralizados; sin embargo, son muchos los que han promovido la descentralización como medio de fortalecer la democracia, la rendición de cuentas, el desarrollo económico centrado en las personas y la potenciación del papel de los ciudadanos.

30. La delegación de funciones a los gobiernos locales requiere una considerable capacidad para la elaboración y aplicación de las políticas. La escasez de capacidad en el plano local es un problema constante de los países de desarrollo tardío. Una administración ineficiente se suele encontrar tanto en los planos nacional como local, porque los sistemas de rendición de cuentas son débiles o inexistentes. Por eso, la descentralización requiere estrategias mediante las

cuales no sólo se proporcionen recursos suficientes a los gobiernos/entidades locales sino también se responsabilice a las instituciones públicas locales del funcionamiento de los programas y los resultados que deben obtener en el marco de la estrategia nacional de desarrollo. Un centro vigoroso, en un contexto pertinente que posibilite su acción, es también un requisito previo indispensable para una descentralización valiosa y eficaz.

31. En la guía general se hace referencia concreta a la descentralización y a los habitantes urbanos, pero muchas de las mismas cuestiones tienen que ver con todas las comunidades locales, tanto urbanas como rurales. Por ejemplo, entre las medidas encaminadas a mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios se cuentan las siguientes: a) lograr el apoyo de la comunidad internacional para la prestación a los pobres de las zonas urbanas de servicios sociales básicos tales como el agua potable y el saneamiento, b) velar por el desarrollo de enfoques integrados y participatorios de la planificación y gestión del medio ambiente urbano, y c) garantizar la buena gestión pública y la planificación en las zonas urbanas mediante la concreción de asociaciones entre los sectores público y privado (véase A/56/326, párrs. 121 y 206).

F. Participación y asociaciones públicas

32. En la guía general se atribuye alta prioridad al establecimiento de mecanismos que permitan a los ciudadanos expresar sus exigencias y ser socios activos en todas las etapas de la decisión sobre las políticas, su ejecución y su evaluación. Las asociaciones son un instrumento importantísimo para fomentar un enfoque más participativo del gobierno, pero para intervenir y participar activamente en el ámbito público, las personas deben tener un nivel mínimo de instrucción. Su participación es óptima cuando son capaces de leer, escribir y comprender el discurso político, cuando pueden intervenir en la interacción social en condiciones de igualdad, y cuando pueden iniciar y mantener actividades económicas y sociales. La alfabetización y la comprensión mejoran las posibilidades de los ciudadanos de votar en las elecciones políticas, leer las leyes, los documentos de política y los informes, e intercambiar ideas y perspectivas.

33. La potenciación de la sociedad civil favorece la diversidad de opiniones, la división de responsabilidades entre los individuos y las organizaciones, las estrategias centradas en el aprendizaje, y la promoción de dirigentes capaces que actúan al servicio de sus sociedades. Una participación valiosa comprende, desde la forma más pasiva a la más activa: a) conocimiento de las condiciones actuales y las orientaciones futuras; b) participación en las actividades sociales, políticas y económicas, y c) iniciativa para elaborar programas de política para el futuro. Con conocimiento, participación e iniciativa, los ciudadanos pueden influir en su entorno y contribuir a su desarrollo. Las oportunidades de participación de la sociedad civil comprenden la política de los grupos de interés y las instituciones consultivas, como conferencias sobre políticas, reuniones de dirigentes en la cumbre y consultas comunitarias. La potenciación de la sociedad civil supone además facilitar y promover las organizaciones de la sociedad civil como plataformas para la participación de los individuos en diálogos sobre política, y el acceso a los medios de comunicación de opiniones y perspectivas. Las organizaciones de la sociedad civil institucionalizan y expresan las preocupaciones públicas. En condiciones óptimas de gobierno, las instituciones públicas dan buena acogida a las iniciativas y las reacciones de los ciudadanos y responden de manera activa a las necesidades y opiniones expresadas. Si bien un diálogo público intenso puede llevar mucho tiempo, el acuerdo y los compromisos resultantes suelen conducir a una mayor sostenibilidad de las políticas y programas públicos. El diálogo público puede ser una inversión con miras a la cohesión social y a un desarrollo económico dinámico.

34. La capacitación para una forma de gobierno participativa es un medio eficaz de dinamizar una sociedad para la consecución de objetivos compartidos. Por ejemplo, la capacitación pluriinstitucional y en múltiples niveles, en la que participan no sólo funcionarios y personal del gobierno local sino también los electores y representantes del gobierno central, favorece la gestión pública a nivel local. La mejor forma de fomentar eficazmente la capacidad del gobierno local consiste en reconocer los elementos fundamentales del contexto e integrar ese contexto en la capacitación, es decir, adquirir los conocimientos necesarios en materia de comunicación, coordinación e interacción entre el gobierno local, los ciudadanos y los representantes de los ministerios competentes.

G. Instrumentos institucionales referentes a la paz y la seguridad

35. Se reconoce cada vez más que la mayoría de los conflictos violentos que han desestabilizado el mundo y restringido la acción en pro del desarrollo son consecuencia de fallas en los sistemas de gobierno y administración pública. En la Declaración se subraya que la paz y la seguridad se consiguen no sólo mediante la prevención de los conflictos a corto plazo sino también y especialmente mediante la gestión pública y la acción en favor del desarrollo a largo plazo. Si bien es necesario adoptar medidas para detener la violencia allí donde ha hecho erupción, las instituciones de gobierno deben tener la capacidad institucional y humana necesaria para prever posibles fuentes de conflictos violentos e intentar impedirlos.

36. Las instituciones de gobierno democráticas contribuyen a la estabilidad y la paz creando mecanismos y procesos para resolver las controversias, compartir perspectivas y lograr un equilibrio entre los intereses sociales en pugna. La prevención de conflictos supone el fomento institucional o la creación de instituciones que hagan posible una coexistencia pacífica de todas las fuerzas sociales en una sociedad determinada. Sólo si se implantan instituciones fuertes, capaces de mediar y encauzar la diversidad y los conflictos, puede haber una paz duradera. La medida más importante a ese respecto es fomentar instituciones y mecanismos que promuevan una política sin exclusiones. Las reglas del juego deben garantizar que ninguna fuerza política activa quede excluida de la acción de gobierno, y que todos estén de acuerdo a priori en las normas básicas de gobierno, lo que supone crear instituciones capaces de conciliar las diferencias derivadas de pronunciadas divisiones sociales y políticas. También debe prestarse particular atención al establecimiento de tribunales de justicia que todos los agentes sociales consideren legítimos.

37. El estallido real de un conflicto destructivo depende en gran medida de la mayor o menor capacidad de los dirigentes y las instituciones de gobierno nacionales y locales para encauzar las tensiones, como las diferencias étnicas/religiosas y la marginalización o la exclusión selectivas, antes de que degeneren en violencia. El objetivo de la prevención de conflictos no consiste en prevenir en sí mismo, sino

más bien la mala gestión de una situación conflictiva que pueda causar o resultar en violencia, represión, mala administración institucional o injusticia estructural. La gestión eficaz de los conflictos tiene por objeto no sólo prevenir o limitar las consecuencias negativas de la violencia, la exclusión o el descontento sino también generar resultados positivos a partir de la posible sinergia de puntos de vista encontrados, de la creación de consenso en torno a cuestiones que crean división, de la resolución conjunta de los problemas y, en última instancia, de la transformación de una dinámica antagonista entre las comunidades en conflicto en una relación tolerante que permita a las comunidades desarrollarse en paz y de manera sostenible.

38. En situaciones estables y no violentas, los principios y conceptos relativos a la gestión de los conflictos constituyen igualmente un elemento fundamental de la labor diaria de los gobiernos. Incorporar las técnicas de análisis y gestión de conflictos a las prácticas de gestión de los asuntos internos y externos puede ayudar a los administradores públicos a mejorar la adopción de decisiones y la coordinación entre los ministerios, resolver problemas de política entre los poderes del Estado, y solucionar problemas de ejecución entre distintos niveles de gobierno y con la sociedad civil. Mejorar la competencia en materia de gestión de conflictos ayudará también a los funcionarios de gobierno a mejorar sus comunicaciones y negociaciones con la sociedad civil, los sindicatos y el sector privado, así como con los donantes bilaterales y los organismos intergubernamentales. Se necesita un enfoque dual para hacer especial hincapié en el fortalecimiento de las instituciones que tienen por cometido mitigar los conflictos, como la defensoría del pueblo (ombudsman), las comisiones de minorías, los centros nacionales y locales de mediación, las oficinas de derechos humanos, los sistemas judiciales modernos y tradicionales, y los sistemas alternativos de solución de controversias, y de las instituciones educativas que capacitan al personal para todo lo anterior. Además, es preciso dotar ampliamente de personal con calificaciones y sensibilidad en materia de gestión de conflictos a las políticas y programas de todas las oficinas de gobierno, tanto internamente como en su interfase con el público.

39. Tras las situaciones de violencia, el restablecimiento de los sistemas de gobierno y

administración pública es una condición sine qua non para la consolidación de una paz duradera. El problema principal es que las instituciones de gobierno, que son de las primeras en desintegrarse en un conflicto violento, a menudo se tienen que reconstruir a partir del desorden, y, además, de manera tal que no se vuelvan a crear las condiciones anteriores en las que se sembraron las semillas del conflicto. Los conflictos violentos obedecen en parte a que el gobierno no ha sabido manejar los intereses encontrados de manera aceptable para la sociedad civil del país. Así pues, el restablecimiento de los sistemas de gobierno debe hacerse incorporando estructuras, instituciones y un equilibrio de poderes que permitan encauzar adecuadamente los conflictos de modo que los grupos sociales antagonistas no lleguen a estar tan descontentos como para recurrir nuevamente a la violencia.

40. Después de un conflicto violento, entre las ingentes tareas que incumbe realizar al gobierno figuran el restablecimiento de la seguridad y del imperio de la ley, la prestación de servicios básicos, la coordinación eficaz, la capacitación de los recursos humanos, la formulación y ejecución de estrategias de desarrollo equitativas, y la potenciación de la sociedad civil y el sector privado. Pero la tarea primordial es restaurar el capital social y crear, junto con la sociedad civil, un marco para la integración social y una paz duradera. Un papel importante que pueden desempeñar las Naciones Unidas en la reconstrucción de los sistemas administrativos está relacionado con la formulación de políticas y estrategias de gobierno que hagan retroceder la polarización, disminuyan la exclusión y promuevan la reconciliación a fin de transformar las condiciones que condujeron a la violencia en condiciones que sirvan de base a la resolución pacífica de los conflictos y a la coexistencia.

III. Apoyo a la ampliación de la capacidad institucional para atender a las necesidades especiales de África

41. Se puede sostener que los países africanos necesitan el mismo apoyo para la ampliación de la capacidad institucional que el mencionado anteriormente, pero hay que reconocer que la situación

de esos países por lo que respecta a la pobreza y el desarrollo requiere especial atención; así pues, en la guía general se apunta a que se adopten medidas especiales para abordar los retos de erradicar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible en África. A lo largo del decenio pasado se realizaron progresos sustanciales, no obstante lo cual, las instituciones y prácticas democráticas siguen siendo frágiles en muchos países africanos. Las administraciones públicas tienen un papel decisivo y multidimensional que cumplir en relación con la consolidación de las instituciones legislativas, judiciales, administrativas y de gestión económica, entre otras. Las iniciativas emprendidas por los dirigentes africanos para elaborar un marco normativo de desarrollo para toda la región, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, deben recibir especial apoyo del sistema de las Naciones Unidas.

42. Aunque no es posible hacer generalizaciones referentes a todo el continente, hay algunos aspectos clave de la gestión pública que merecen especial atención, en particular los siguientes:

- a) El fortalecimiento de la planificación estratégica, la orientación central y la coordinación entre las instituciones de gobierno;
- b) El establecimiento de instituciones encargadas de la gestión de los conflictos;
- c) El refuerzo del gobierno local;
- d) El respeto del estado de derecho, fortaleciendo para ello el proceso legislativo y el poder judicial, y potenciando la participación de la sociedad civil;
- e) La formación de dirigentes capaces de prever y orientar el desarrollo de África en el contexto mundial, y trazar estrategias al respecto.

IV. Recomendaciones

43. **Habida cuenta de lo expuesto, parece oportuno que las actividades normativas y la cooperación técnica apunten a los fines siguientes:**

- a) **Prestar apoyo a los Estados Miembros para que fortalezcan e institucionalicen las elecciones democráticas así como los sistemas y procesos parlamentarios y electorales desarrollando los mecanismos e instituciones de gestión electoral,**

reforzando la organización y la gestión de los cuerpos legislativos en los planos nacional y local, estructurando un sistema de oficinas legislativas a nivel de electores, y fomentando un diálogo participativo, que facilite la comunicación entre el electorado y sus representantes, acerca de las iniciativas de política y la legislación propuesta;

b) Prestar asistencia a los Estados Miembros para que fortalezcan sus instituciones judiciales en los planos nacional y local, armonizando los regímenes jurídicos dentro del país y con las normas y prácticas jurídicas regionales e internacionales, vinculando la apelación de las decisiones locales con los procesos de apelación nacionales, desarrollando y/o fortaleciendo mecanismos oficiosos para la solución de controversias mediante la mediación, la conciliación y el arbitraje, y haciendo accesibles a todas las personas los textos, jurídicos, las normas las reglamentaciones garantizando, entre otras cosas, su traducción a todos los idiomas pertinentes, en un lenguaje sencillo;

c) Apoyar las instituciones gubernamentales de orientación centrales fortaleciendo su capacidad para planificar, dotar de estrategias, coordinar y vigilar la política nacional de reducción de la pobreza y los servicios de ejecución, estructurando sistemas de planificación que pongan en relación los mecanismos de planificación de ámbito nacional y local, con la plena participación de los ciudadanos en todos los niveles, y definiendo responsabilidades claras y mecanismos de coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo;

d) Prestar apoyo a los Estados Miembros en su empeño por modernizar el sector público y mejorar la prestación de servicios públicos aprovechando otras experiencias innovadoras del ámbito Sur-Sur;

e) Prestar asistencia a los Estados Miembros en el establecimiento de sistemas de evaluación fiables y transparentes mejorando los mecanismos de recogida, análisis y presentación de datos operacionales y de desempeño, y desarrollando sistemas de información sobre la gestión para el intercambio de información entre las instituciones públicas y con el público, incluida información de archivo, reciente y en tiempo real;

f) Apoyar a los Estados Miembros para que refuercen el proceso de descentralización y la

capacidad institucional de los gobiernos locales definiendo una visión clara del futuro basada en una estrategia amplia para la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible, procediendo a una clara distribución de tareas, funciones y responsabilidades y a una repartición equitativa de los recursos financieros y humanos entre los gobiernos central y locales, fortaleciendo sistemas y procedimientos de rendición de cuenta justos y transparentes en todos los niveles, promoviendo un entorno propicio para la participación de los ciudadanos, y estableciendo mecanismos para la solución de las controversias que se planteen entre los gobiernos central y locales;

g) Prestar asistencia a los Estados Miembros para que promuevan una gestión pública participativa reforzando e institucionalizando la participación de todos los interesados y la creación de alianzas con ellos;

h) Prestar apoyo a los Estados Miembros en la creación y/o el fortalecimiento de instituciones y procedimientos para la gestión pacífica de los conflictos, siendo la mejor manera de conseguirlo: i) la incorporación de principios y prácticas relativos a la cuestión de los conflictos en todos los aspectos del gobierno, la administración pública y el desarrollo, y ii) la formulación de intervenciones destinadas concretamente al fomento de las instituciones y capacidades nacionales para la gestión de los conflictos y controversias;

i) Prestar apoyo a los gobiernos de los países africanos, en estrecha colaboración con los órganos e instituciones regionales así como con las organizaciones internacionales, en su empeño por poner en práctica estrategias de erradicación de la pobreza, fortaleciendo la formulación de políticas y los programas de gestión pública participativa, y reforzando la capacidad de gobierno local, la transparencia y la rendición de cuentas, así como la gestión de la diversidad y los conflictos, la reforma de la función pública y la capacitación de dirigentes.