



Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de enero de 2004
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Tercer período de sesiones

Nueva York, 29 de marzo a 2 de abril de 2004

Tema 3 del programa*

Fortalecimiento de la administración pública

Fortalecimiento de la administración pública en función de los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque basado en la creación de asociaciones

Informe de la Secretaría

Resumen

* E/C.16/2004/1.

En su resolución 50/225, sobre la administración pública y el desarrollo, la Asamblea General hizo hincapié en el carácter fundamental de la colaboración del sector público y las instituciones públicas, tanto políticas como ejecutivas, con el sector privado y la sociedad civil, como medio de apoyar el proceso de desarrollo. Desde entonces, el llamamiento a intensificar la creación de asociaciones se ha reiterado con insistencia en todos los grandes foros internacionales, incluso en la Cumbre del Milenio y en la Declaración del Milenio (2000). En la más reciente revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales, en 2002, la Asamblea General avanzó un paso más al recomendar que el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo prestara asistencia a los gobiernos nacionales a fin de crear un clima propicio que fortaleciera los vínculos y la colaboración en el proceso de desarrollo. Las asociaciones que establece el sistema de las Naciones Unidas se basan, principalmente, en la adhesión de ambas partes a los valores, los objetivos y las responsabilidades consagrados en la Carta y reafirmados en la Declaración del Milenio y los documentos ulteriores. En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey en 2002, y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, se definió mejor la Declaración del Milenio y se reafirmó que las asociaciones, tanto nacionales como internacionales, son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio. En tal sentido, mientras a nivel internacional están en marcha esfuerzos

concertados para crear asociaciones que ayuden a aumentar la calidad y la cantidad de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a nivel nacional se necesita otro tipo de colaboración con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, especialmente los objetivos importantes de acelerar el crecimiento económico y reducir la pobreza. En muchos países en que se han establecido diversos acuerdos de colaboración, especialmente con el sector privado, los resultados obtenidos han sido desparejos. Entre otras cosas, la insuficiente capacidad de negociación y lo inadecuado de las condiciones del mercado han restado productividad a algunas de esas asociaciones que, por lo tanto, no han podido promover el crecimiento. A pesar de ello, se sostiene que esta es la principal razón de ser de las asociaciones entre el sector privado y el público. El número de asociaciones establecidas con organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil y entre la administración pública y los ciudadanos con miras a promover las políticas en favor de los pobres aumenta constantemente, aunque aún falta que los gobiernos y, en particular, los dirigentes políticos aprecien plenamente el valor de estos arreglos novedosos. Es necesario que la administración pública cambie y fortalezca los valores, las actitudes y la capacidad de diálogo con los ciudadanos y que el sector privado cambie y fortalezca su capacidad de negociación; esos cambios y mejoras se requieren también de las organizaciones de ciudadanos.

Las asociaciones con las entidades de la sociedad civil y los grupos de ciudadanos son indispensables para que los objetivos de desarrollo del Milenio se hagan realidad a nivel local y para que se apliquen las otras estrategias importantes de reducción de la pobreza, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial. Es necesario seguir fortaleciendo las asociaciones exigiendo una rendición de cuentas y una transparencia mayores, lo que ayudará a recuperar la confianza y el apoyo del público para las políticas y las actividades de los gobiernos. El sistema de las Naciones Unidas está dispuesto a ayudar a los gobiernos nacionales para que creen condiciones que permitan que la administración pública desempeñe un papel esencial en asociaciones responsables y en actividades conjuntas que persigan el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio y los compromisos internacionales ulteriores.

I. El contexto

1. En la resolución 50/225 de la Asamblea General, sobre la administración pública y el desarrollo, se hizo hincapié en el carácter fundamental de la colaboración del sector público con el sector privado y la sociedad civil, como medio de apoyar el crecimiento y un desarrollo que reduzca la pobreza¹. Desde entonces, el llamamiento a intensificar la creación de asociaciones se ha reiterado con insistencia en todos los grandes foros internacionales, entre ellos la Cumbre del Milenio, del año 2000. En la más reciente **revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas** en 2002, la Asamblea General avanzó un paso más al recomendar muy especialmente que **el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo prestara asistencia a los gobiernos nacionales a fin de crear un clima propicio en que se diera mayor relevancia a las asociaciones como forma de gestión socioeconómica que vinculara a los gobiernos nacionales, el sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado**².

2. El llamamiento en pro de la creación de asociaciones por el sistema de las Naciones Unidas y sus colaboradores en el desarrollo siguió siendo un tema importante de todas las conferencias internacionales y las cumbres mundiales del decenio de 1990, entre ellas las dedicadas a la educación, el género, el medio ambiente, la infancia, el desarrollo social y los asentamientos humanos, que culminaron con la aprobación de la Declaración del Milenio en 2000 y la formulación de los objetivos de desarrollo del Milenio. La resolución 55/2, que contiene la Declaración del Milenio y que fue aprobada por 147 Jefes de Estado y 189 Estados Miembros, es, sin lugar a dudas, la propuesta de asociación más significativa que la Organización haya procurado formular en relación con objetivos de desarrollo independientes, cuantificables y con plazos definidos.

3. La descripción, el análisis y las recomendaciones que se presentan en este documento son una continuación del diálogo anterior iniciado por **el Comité de Expertos en Administración Pública** y que continuó **en su segundo período de sesiones, celebrado en Nueva York del 7 al 11 de abril de 2003**. En particular, en el documento del Comité titulado **“Incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los objetivos de desarrollo del Milenio: el papel de la administración pública”** (E/C.16/2003/5), se afirmó que, sin estructuras institucionales fuertes y eficaces y sin asociaciones adecuadas, era poco probable que se alcanzasen los objetivos de desarrollo del Milenio, especialmente la meta 1 del primer objetivo, que es reducir la pobreza extrema a la mitad para 2015³. En el documento se señaló que, por definición, las instituciones débiles y que no habían establecido asociaciones convenientes no podían elaborar estrategias ni políticas que ayudasen a cumplir con los objetivos de desarrollo del Milenio. Implícitamente, se sostenía que lo probable era que, por el contrario, las instituciones —tanto públicas como políticas— que eran débiles o que no habían establecido asociaciones fuesen un gran obstáculo para la formulación, la supervisión, la promoción y la aplicación de las estrategias y políticas que eran vitales para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. La capacidad deficiente y las instituciones que no actúan en colaboración con otras también afectan a la transparencia y la rendición de cuentas, lo cual resta eficiencia a estas instituciones en la prestación de servicios de calidad a nivel de base. Asimismo, las asociaciones permiten mejorar la base de

conocimientos, que es un recurso importante para la elaboración de políticas al que a menudo no se asigna la prioridad que merece.

4. Para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio es imprescindible que se creen asociaciones a dos niveles: el nacional y el internacional. A nivel nacional, las asociaciones son necesarias para movilizar los recursos gubernamentales y no gubernamentales que son fundamentales para garantizar un crecimiento económico sostenido y reducir la pobreza. Las asociaciones nacionales también son importantes para que se adopten decisiones bien fundamentadas acerca de las políticas y estrategias en favor de los pobres y para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los gastos públicos. Además, las asociaciones que mejoran la rendición de cuentas y la transparencia en relación con los gastos públicos ponen límites al derroche y permiten hacer economías, por lo que implícitamente aumentan la disponibilidad de recursos nacionales.

5. A nivel internacional, las asociaciones cuya finalidad es promover la movilización de recursos y el establecimiento de un sistema de comercio justo (en este último caso para ayudar a que los países en desarrollo obtengan y generen más recursos internamente) son una condición indispensable para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Los dirigentes mundiales reconocieron esas necesidades. El objetivo 8 contempla **fomentar una asociación mundial para el desarrollo**, como elemento importante de apoyo para los otros siete objetivos y, más concretamente, la meta 1 del primero, que es reducir la pobreza extrema a la mitad para el año 2015.

6. En 2002 la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para todos los países en desarrollo ascendió a un total anual neto de 57.000 millones de dólares. Las necesidades anuales adicionales se han estimado en 50.000 millones de dólares⁴. Estas estimaciones se basan en el supuesto de que los países en desarrollo adoptan políticas correctas y utilizan al máximo sus recursos nacionales. En cuanto al aumento de la proporción del ingreso nacional bruto que representa, la AOD debería pasar del 0,23% actual a alrededor del 0,44% del ingreso nacional bruto de los donantes. Por consiguiente, para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio y aunque no se llegue al 0,7% del ingreso nacional bruto que los países desarrollados se han comprometido a destinar a la AOD, de todos modos será necesario duplicarla respecto de los niveles actuales.

7. En el informe del Secretario General sobre la aplicación de la Declaración del Milenio presentado a la Asamblea General en su quincuagésimo octavo período de sesiones, quedó claro que la AOD no es suficiente y que, por lo tanto, el desarrollo seguirá alimentándose, sobre todo, de los recursos internos y la asociación con el sector privado. Sin embargo, aunque la experiencia reciente indica que muchas partes se han beneficiado con esta forma de asociación, especialmente en lo relativo al desarrollo de la infraestructura, también ha habido otros casos en los que esas asociaciones se han basado en ciertas formas de gestión (con rendición de cuentas y transparencia escasas), han ido acompañadas de condiciones de mercado no competitivas y en ellas ha intervenido una administración pública débil en las negociaciones, todo lo cual parece haber tenido efectos contraproducentes. A veces se procuró establecer esas asociaciones sin tener presente una estrategia bien fundada de reducción de la pobreza. En otros casos, esas asociaciones no han generado crecimiento económico sostenido ni han reducido la pobreza. En muchos, ha ocurrido precisamente lo contrario. Por lo tanto, al establecer asociaciones entre el sector privado y el público es importante formularse antes algunas preguntas básicas

como, por ejemplo, con quién se crean, qué fines persiguen y cómo repercutirán en la pobreza. Para que las asociaciones sean eficientes y productivas, es necesario crear antes un marco institucional que las someta a los principios de la rendición de cuentas y la transparencia, además de un entorno propicio que promueva la competitividad. También es importante que el crecimiento económico que se procura conseguir mediante las asociaciones entre el sector privado y el público se base en una estrategia sólida de reducción de la pobreza.

8. Según un estudio reciente, los países del Asia sudoriental que crecieron a una tasa anual del 6% en el decenio de 1990, en el mismo período pudieron reducir la pobreza del 28% al 14%, es decir en un 50%. Mientras tanto, los países del Asia meridional que en el mismo período crecieron a una tasa levemente inferior —un 4% anual— redujeron la pobreza a un ritmo mucho más lento —un 2% anual— lo que revela que tienen una capacidad mucho menos dinámica para reducir la pobreza. Se trata de lecciones importantes que deben tenerse presentes cuando se elaboran estrategias de crecimiento impulsado por el sector privado. Las asociaciones entre el sector privado y el público deben ajustarse a estrategias de crecimiento económico que favorezcan a los pobres.

9. Además de las asociaciones entre el sector privado y el público que movilizan capital para hacer inversiones y promover el crecimiento, hay otras formas de asociación más basadas en grupos de ciudadanos y que garantizan una rendición de cuentas y una transparencia mayores en el uso de los recursos que, aparentemente, consiguen movilizar un volumen mayor de recursos internos. Esta clase particular de asociaciones que ofrecen la posibilidad de ampliar la base de recursos propia ha recibido mucha menos atención de la que merece.

10. Para conseguir un crecimiento que favorezca a los pobres y generar los recursos nacionales que son vitales para apoyar una estrategia de crecimiento es indispensable habilitar a los interesados, para lo cual hay que garantizar la participación ciudadana y un proceso transparente en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Estos elementos que se basan en la participación de los ciudadanos y que la fomentan son los componentes clave de lo que se ha dado en llamar “buena gestión de los asuntos públicos”

11. Uno de los elementos fundamentales de la “buena gestión de los asuntos públicos” es un marco de adopción de decisiones que forja asociaciones dentro del gobierno y entre las instituciones gubernamentales y las no gubernamentales, o que promueve un “gobierno de conjunto”. Un “gobierno de conjunto” es aquél que establece vínculos tanto internos como externos y tanto verticales como horizontales. Siguiendo una estrategia “de conjunto”, muchos países están alentando la participación de los ciudadanos en esferas hasta ahora restringidas como los procesos de elaboración de políticas fiscales, para ayudar a formular políticas fiscales que sean inclusivas y, lo que es más importante, favorables a los pobres. Algunos países también están promoviendo la participación de los ciudadanos en la vigilancia de la prestación de los servicios públicos, especialmente a nivel de los gobiernos locales, usando sistemas en que los ciudadanos dan calificaciones de puntos.

12. En síntesis, si bien las asociaciones para la movilización de recursos a nivel internacional deben seguir existiendo y el sistema de las Naciones Unidas debe seguir desempeñando un papel importante en esas iniciativas, también es necesario

que los gobiernos nacionales presten una atención similar a las posibles alternativas que ayuden a garantizar y aumentar la disponibilidad de recursos nacionales.

II. El modelo

A. Reconsideración de los principios fundamentales

13. Se ha dicho que la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio conexos marcaron un hito en la alianza mundial y fueron una reafirmación de la Carta de las Naciones Unidas para responder a las preocupaciones del nuevo siglo. En posteriores conferencias y cumbres, incluida la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, se apoyaron y reiteraron los propósitos perseguidos en los ocho objetivos y las 18 metas originales. A nivel mundial, el guardián del proceso de los objetivos de desarrollo del Milenio es el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Sus miembros prestan apoyo en materia de políticas y programas a unos 150 países y conjuntamente movilizan y utilizan recursos por valor de más de 5.000 millones de dólares. El Grupo se basa en tres pilares principales en los que se apoyan la estrategia y la promoción de los objetivos de desarrollo del Milenio:

- El Proyecto del Milenio, que analiza las opciones normativas y se encarga de elaborar un plan para la aplicación y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio⁵
- La Campaña del Milenio, que moviliza apoyo político para la Declaración del Milenio
- Las actividades operacionales en los países, coordinadas entre los organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas por el Coordinador de las Naciones Unidas, que ayudan a movilizar recursos y prestan apoyo a los países en la aplicación de las políticas necesarias para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio

14. Tanto en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo como en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible se definieron con más precisión los objetivos de la Declaración del Milenio y se reafirmó que las alianzas son fundamentales para lograr sus propósitos en un mundo globalizado. Por lo tanto, aunque mantuvieron el modelo original de la Declaración del Milenio, las conferencias y cumbres posteriores crearon asociaciones nuevas y coaliciones de redes para multiplicar el valor de sus compromisos y actividades⁶.

15. Se considera que los componentes esenciales de una estrategia de reducción de la pobreza son los siguientes:

- Garantizar apoyo a las iniciativas económicas y sociales que centran su atención en la reducción de la pobreza
- Reforzar la capacidad de prestar servicios sociales básicos
- Prestar asistencia a la creación de capacidad para evaluar, supervisar y planificar la lucha contra la pobreza
- Apoyar las asociaciones entre los Gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para la movilización de recursos. A fin de que dichas alianzas sean productivas, es importante que exista un buen acuerdo de gestión de los

asuntos públicos en el que el poder se comparta de manera equitativa y las decisiones se adopten de forma responsable y transparente

16. Esas estrategias, tanto de manera explícita como implícita, precisan de asociaciones y de una administración pública dinámica, así como de una dirección política que pueda prestar apoyo generoso a los compromisos relativos a los objetivos de desarrollo del Milenio y tomar iniciativas para incorporar dichos objetivos a las prioridades y programas de desarrollo nacionales. Se necesitan asimismo iniciativas similares para establecer un marco institucional —un marco de asociación— que pueda promover los dos elementos fundamentales de los objetivos de desarrollo del Milenio: el crecimiento económico sostenido y la reducción de la pobreza. En este sentido, la función del Coordinador de las Naciones Unidas y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) son esenciales para lograr el tipo de asociación basada en valores universales y en la confianza que se necesita para aprovechar los logros ya conseguidos y mantener el impulso. El proceso del MANUD, que es una asociación a nivel de los países, se basa en los mandatos específicos y las competencias correspondientes de los organismos que participan en el sistema de las Naciones Unidas. La evaluación común para los países (ECP) es el instrumento analítico y temático que proporciona la información necesaria al proceso del MANUD. Los organismos y los departamentos de las Naciones Unidas que no tienen representación sobre el terreno, como el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, están en principio representados en esas iniciativas por la Oficina del Coordinador Residente de las Naciones Unidas. No obstante, debido a las limitaciones financieras y a la falta de presencia física, los representantes del sistema de las Naciones Unidas presentes en el país son los que a menudo llevan a cabo el proceso del MANUD y únicamente de manera ocasional se pide ayuda a los organismos o departamentos de las Naciones Unidas que no tienen representación sobre el terreno. Esta deficiencia en el apoyo al proceso del MANUD, aunque no supone una gran desventaja para su labor, implica que los distintos países no pueden aprovechar fácilmente los conocimientos técnicos y los servicios profesionales disponibles en el sistema de las Naciones Unidas en general, incluida la Secretaría de las Naciones Unidas, que cuenta con experiencia interregional y conocimientos de primera mano sobre los resultados de los procesos intergubernamentales.

17. A fin de asegurar la aplicación de los objetivos del Milenio de desarrollo a nivel de los países es necesario vincularlos con otras iniciativas importantes, entre ellas el proceso del Banco Mundial basado en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Estos documentos son ante todo un instrumento de programación a corto y mediano plazo relacionado con metas financieras y el presupuesto, mientras que los objetivos de desarrollo del Milenio son objetivos a más largo plazo relacionados con las necesidades estratégicas de los países en los planos económico, social y ambiental. No obstante, la diferencia no es sólo cuestión de perspectiva temporal, sino que también tiene que ver con la amplitud de los propósitos perseguidos, el grado de la participación que se necesita y las exigencias institucionales. Los DELP se centran fundamentalmente en la gestión macroeconómica racional y el crecimiento económico, mientras que los objetivos de desarrollo del Milenio abarcan expresamente, por medio de metas e indicadores, un universo mucho mayor de valores sociales y económicos. A veces, se considera que los DELP son la herencia del proceso de ajuste estructural de los años 80 y 90, cuando se dio prioridad a la gestión macroeconómica prudente y al equilibrio

financiero por encima de otras consideraciones. Por lo tanto, la adaptación de los objetivos de desarrollo del Milenio a las condiciones locales y su asociación con los DELP es un proceso delicado que exige el fortalecimiento de la administración pública para que pueda llevar a cabo la tarea que le corresponde.

18. Para fortalecer la administración pública se necesita cada vez más potenciar el papel de los usuarios o beneficiarios de los servicios públicos. Se ha observado que la participación de la comunidad y de la sociedad civil, que es de una importancia vital para el proceso de los DELP, es a veces insuficiente o inadecuada⁷. Esto no es de extrañar, si las propias comunidades y las organizaciones de la sociedad civil que las representan no están equipadas técnicamente para valorar las propuestas que figuran en los DELP. Además, si la descentralización es un medio de difundir la buena gestión de los asuntos públicos y la rendición de cuentas, se plantea la cuestión de si la sociedad civil y especialmente las comunidades rurales están

suficientemente informadas y preparadas para participar de manera efectiva. La rendición de cuentas implica que los representantes de la sociedad civil no sólo sean consultados, sino que tengan derecho a supervisar la marcha de los proyectos y, sobre todo, que desempeñen un papel esencial en el proceso final de adopción de decisiones.

19. Tradicionalmente, la asociación y la interacción entre el sector público y el privado en los países en desarrollo eran fundamentalmente una relación unidireccional: se aprendía del sector privado y se convertía en empresas a las entidades del sector público, lo que incluía intentos de introducir la cultura propia de la empresa privada en los servicios públicos. Esos planteamientos, que algunos denominaron “nueva gestión pública”, hacían hincapié, entre otras cosas, en la planificación estratégica, la gestión del rendimiento, la rendición de cuentas, los resultados, la separación entre comprador y proveedor, la contratación de servicios externos y las propuestas para “hacer más con menos”. De acuerdo con los principios y las prácticas del sector privado, el público pasó a ser considerado un conjunto de “consumidores que tenían la facultad de elegir y reclamar, pero que no podían determinar la naturaleza de los servicios de forma proactiva”. En muchos países con economías en desarrollo, habida cuenta de la debilidad institucional del Estado (y de los organismos internacionales donantes y de financiación), las reformas en la gestión y las nuevas formas de asociación entre el sector privado y el público que se introdujeron no produjeron los mejores resultados. Al parecer, esa debilidad endémica de las instituciones públicas fue causa de que el suministro de bienes públicos por parte de asociaciones entre el sector privado y el público haya sido menos sostenible, especialmente desde la perspectiva de la equidad. Otros han sostenido que el uso de criterios de gestión de mercados para movilizar recursos y promover el desarrollo económico tampoco parece haber permitido “alcanzar el objetivo anunciado de reducir los costos por unidad de servicio (constante)”. Esos resultados han puesto en marcha un replanteamiento de la asociación entre los sectores público y privado. Ahora se reconoce que el Estado y el sector privado tienen esferas de interés y actividades diferentes que son propias de cada uno y que, incluso en las economías de mercado, el sector privado solo no basta para responder a todas las necesidades del desarrollo, especialmente los objetivos de desarrollo del Milenio, ni puede garantizar la eficacia con respecto a los costos en la prestación de todos los servicios. En el ámbito de los bienes públicos o sociales, incluidos la educación, la salud, el medio ambiente, el agua y el saneamiento, el papel del sector

público es indispensable. Lo fundamental es reconocer para cada asociado la función adecuada y encontrar un marco estratégico en el que la asociación sea una “entidad conjunta” de cooperación mutua dedicada a alcanzar los objetivos comunes de crecimiento, calidad, eficacia en función del costo y equidad. Un ejemplo de asociación dinámica y productiva entre el sector privado, el Gobierno y las comunidades es el programa Guangcai para la erradicación de la pobreza en China, que se resume en el recuadro 1, *infra*.

Recuadro 1

El programa Guangcai para la erradicación de la pobreza, China

El programa Guangcai, coordinado por la Sociedad China de Promoción del Programa Guangcai (SCPPG), fue iniciado en 1994 por empresarios chinos para realizar inversiones con fines de lucro en zonas pobres de China. Participan en él distintas entidades incluidas las autoridades gubernamentales centrales y locales, organizaciones sin fines de lucro, el sector privado, agricultores y otros beneficiarios. En un principio, con el programa se esperaba crear 10 proyectos, establecer 10 fuentes de fondos diferentes y capacitar anualmente a 100 dueños de microempresas. Los resultados conseguidos con el programa han superado con creces las metas y las expectativas iniciales. Hasta 2003 se habían creado más de 10.000 proyectos con los que aproximadamente 4,5 millones de personas habían salido de la pobreza. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, a pesar de no ser una organización de financiación, apoyó modestamente esas actividades organizando seminarios de cooperación técnica conjuntamente con la SCPPG e invitando a especialistas de cooperación técnica de dicha organización a actividades realizadas por el Departamento, lo que permitió que la SCPPG tuviera acceso a experiencias internacionales. La dirección y la orientación han estado en todo momento en manos de las autoridades nacionales.

El notable éxito de la asociación del programa Guangcai se debe a lo siguiente:

- Se ha establecido un marco excelente de asociación entre los inversionistas y los beneficiarios, con contratos jurídicamente vinculantes negociados en pie de igualdad para delimitar las responsabilidades, los derechos y las obligaciones de cada parte
- La SCPPG ha creado una estructura de organización sólida y eficaz en todo el país, que cuenta con el apoyo de las autoridades políticas, redes bien establecidas y un proceso de adopción de decisiones racional y claro
- La dirección fuerte y estable de la SCPPG administrada por personas capaces y motivadas que siguen dirigiendo de manera eficaz los aspectos estratégicos y programáticos, ha sido una clave del éxito

Fuente: División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

20. Además, está resurgiendo el interés por la responsabilidad social de las empresas, lo que conlleva formas de asociación centradas en objetivos convenidos de mutuo acuerdo, como los objetivos de desarrollo del Milenio, y también modos de reducir los conflictos, el riesgo y el costo de las transacciones en países con recursos naturales abundantes y comunidades que se encuentran en peligro de quedar excluidas⁸. Hay sin duda una parte de interés propio bien entendido en esas

asociaciones y, especialmente, en el hecho de que el sector privado acepte el principio de la responsabilidad social de las empresas, pero dichas asociaciones tienen importancia para aspectos que trascienden la reducción de los riesgos o las posibles actitudes hostiles hacia el sector empresarial. La simple asimilación del desacuerdo no puede servir de base para establecer asociaciones, especialmente entre el sector privado y la sociedad civil, a menos que esas asociaciones se basen también en intereses comunes y que rinden cuentas de su actuación. Para alentar la adecuada responsabilidad social de las empresas, es igualmente importante que el sector público establezca un marco regulador para todos: el sector privado, las comunidades y el gobierno. No basta con establecer asociaciones entre el sector público y el privado si éstas no se someten a las normas de la rendición de cuentas y la ética pública. En el plano internacional, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que se sintetiza en el recuadro 2 *infra*, es el marco que reúne a organismos de las Naciones Unidas, empresas, el mundo laboral y la sociedad civil para apoyar nueve principios, referentes a los derechos humanos, los derechos laborales y el medio ambiente.

Recuadro 2

Asociaciones basadas en el voluntariado internacional: el Pacto Mundial de las Naciones Unidas

El Secretario General anunció el Pacto Mundial en el Foro Económico Mundial de 1999, y lo puso en marcha en la Sede en julio de 2000. El Pacto reúne a empresas con organismos de las Naciones Unidas, organizaciones sindicales internacionales y órganos de la sociedad civil para promover asociaciones y crear un mercado mundial más incluyente y equitativo. El Pacto insta a las empresas a que apliquen nueve principios en los ámbitos de los derechos humanos, el trabajo y el medio ambiente. Esos nueve principios son los siguientes:

Derechos humanos

- Las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos en su esfera de influencia;
- Asegurarse de no ser cómplices de violaciones de los derechos humanos;

Normas laborales

- Las empresas deben apoyar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva;
- Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y obligatorio;
- Abolición efectiva del trabajo infantil;
- Eliminación de la discriminación en relación con el empleo y la ocupación;

Medio ambiente

- Las empresas deben apoyar un criterio de precaución respecto de los problemas ambientales;
- Adopción de iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental;
- Fomento del desarrollo y la difusión de tecnologías ecológicamente racionales.

El Pacto Mundial se ha creado para ayudar a las organizaciones a redefinir sus estrategias y actuaciones de manera que todas las personas, y no sólo unos pocos afortunados, compartan los beneficios de la mundialización. En el discurso inaugural en Davos (Suiza), el Secretario General señaló que si no podemos conseguir que la mundialización beneficie a todos, al final no beneficiará a nadie. Puesto que el Pacto es una asociación voluntaria, se alienta a los empleadores a que libremente determinen cómo y con qué ritmo van a asumir, apoyar y aplicar esos principios en los lugares de trabajo

Fuente: Véase www.unglobalcompact.org.

B. Los desafíos

21. De conformidad con la Declaración del Milenio, el modelo que define los principales desafíos para los países en desarrollo y los países en transición está constituido por los objetivos de desarrollo del Milenio. Los progresos realizados para alcanzarlos han sido variados. En Asia sudoriental, incluida China, y en Asia meridional, incluida la India, los países están avanzando considerablemente, mientras que en los países de otras regiones, como el África subsahariana, el progreso es más lento. En los dos informes presentados hasta la fecha por el Secretario General queda claro que las estrategias poco sólidas, combinadas con una reorientación inadecuada de las instituciones públicas y los procesos institucionales relativos a los objetivos de desarrollo del Milenio, han sido causa de que se avance lentamente en algunas partes del mundo en desarrollo⁹. Para orientar y adoptar a las condiciones locales los objetivos de desarrollo del Milenio y sus procesos conexos, la administración pública quizá tenga que:

- Primero, orientar los objetivos de desarrollo del Milenio de acuerdo con iniciativas paralelas e interrelacionadas, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, a fin de que dichos objetivos formen parte del programa general de desarrollo del país sin que se sobrecargue demasiado la capacidad técnica esencial del sector público;
- Segundo, determinar qué se ha de hacer para que el sector público actúe de manera responsable y dinámica para crear asociaciones con el sector privado, tanto con las empresas con fines de lucro como con las instituciones sin fines de lucro, y con la sociedad civil en general¹⁰;
- Tercero, elaborar indicadores y patrones con los que se supervise y se mida el valor de las asociaciones a los fines de rendición de cuentas y como estudios de casos de prácticas idóneas;
- Cuarto, elaborar una base de información e instrumentos analíticos y programáticos para apoyar los objetivos de desarrollo del Milenio en el plano de los países y para hacer comparaciones entre regiones. Hasta el momento presente, se ha hecho mucho para calcular el costo de las implicaciones fiscales de dichos objetivos para los países en desarrollo, pero todavía son infrecuentes los trabajos sobre la formulación de criterios y elaboración de instrumentos normativos, el diálogo entre los ciudadanos y los gobiernos para elaborar presupuestos que ayuden a combatir la pobreza, la realización

de auditorías sociales de los resultados y la valoración de las repercusiones sociales de los gastos;

- Quinto, puesto que el proceso del MANUD está resultando un potente instrumento programático y temático para las Naciones Unidas, considerar la conveniencia de realizar una supervisión y una evaluación periódicas del proceso y del modo en que se combina con los objetivos de desarrollo del Milenio con los objetivos de las asociaciones para el desarrollo de diferentes países;
- Sexto, elaborar una estrategia de movilización de recursos que ayude a atraerlos y garantizarlos, tanto de dentro como de fuera del país, y a aprovecharlos de modo que no comprometan el objetivo último de reducir la pobreza y de evitar que dichas asociaciones debiliten los aspectos de equidad y efectividad con respecto a los costos en la prestación de servicios.

22. Fundamentalmente, y como se deja en claro en la guía general para la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio, el desafío es doble: en primer lugar, los Estados deben demostrar que tienen la voluntad política de cumplir los compromisos contraídos y deben adoptar las medidas necesarias para adaptar consecuentemente las instituciones y los procesos de adopción de decisiones y, en segundo lugar, hay que reforzar la capacidad de las Naciones Unidas para que creen condiciones propicias y apoyen a los países a fin de que éstos inicien un verdadero diálogo y establezcan asociaciones con los países desarrollados y la sociedad civil. En la siguiente sección se tratan las consecuencias y recomendaciones que se desprenden de esas exigencias¹¹.

III. La labor futura

23. El valor de las asociaciones en la labor de las Naciones Unidas es indiscutible. Está consagrado en la Carta y se reconoce y reitera en la Declaración del Milenio. Las asociaciones basadas en ideas y en valores tienen que ser fuertes a prueba y definidas de acuerdo con sus obras y resultados. El desafío a que se enfrenta el desarrollo en el siglo actual, según lo demuestran los objetivos de desarrollo del Milenio, no es únicamente movilizar recursos, pese a la importancia que esto tiene para la mitigación de la pobreza, sino contar con asociaciones responsables en favor del desarrollo sostenible.

24. La rendición de cuentas es un valor fundamental, tanto para las tareas inmediatas relacionadas con los objetivos de desarrollo del Milenio, como para la recuperación de la confianza y el apoyo de una sociedad civil habilitada, comprometida con la consecución de objetivos compartidos y con conciencia de la responsabilidad inherente a ese compromiso. En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, quedó patente que la movilización de recursos, que es el elemento decisivo, presupone la formación de asociaciones y coaliciones de asociados. En el recuadro 3, que figura a continuación, se citan dos ejemplos, uno de África y otro de Asia, del nuevo tipo de asociaciones que el sistema de las Naciones Unidas, en particular el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, está promoviendo activamente.

Recuadro 3

**Apoyo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
a las asociaciones en favor del desarrollo**

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ayudó al Centro de Estudios de Política del Asia Meridional —red de la sociedad civil en el Asia meridional— a redactar y aplicar la carta social de participación ciudadana en el Asia meridional. El Centro es una importante asociación de la sociedad civil que promueve la cooperación regional entre sus miembros y trata de vincular a los gobiernos con el sentir de los ciudadanos sobre las principales cuestiones de política. Se prevé que el apoyo del Departamento fortalecerá el proceso del diálogo y colaboración entre ciudadanos y gobiernos y ayudará a introducir el concepto de “gobernanza comprometida” como metodología habitual en la gestión del desarrollo.

En 2003, el Departamento obtuvo financiación del Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana de las Naciones Unidas, al que contribuye el Japón, para ejecutar en Gambia un proyecto de uso de recursos hídricos y fuentes de energía alternativas para la mitigación de la pobreza. El proyecto, de tres años de duración en un principio, tiene por objeto forjar asociaciones entre determinadas comunidades rurales y sus organizaciones, incluidas las organizaciones de base comunitaria, con organismos gubernamentales y expertos apoyados por las Naciones Unidas, para mejorar el suministro de agua y energía en las zonas rurales más pobres. Una característica positiva del proyecto es que se apoya en gran medida en el capital social de las comunidades rurales y en combinar actividades comerciales y de otro tipo, cuyo contenido y configuración serán determinados por la comunidad y bajo su responsabilidad.

Fuente: A/58/52 y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.

25. A nivel nacional, las asociaciones responsables, no sólo las establecidas entre gobiernos y asociados internacionales, en que la disparidad de influencia se hace patente de vez en cuando, sino también las creadas entre los gobiernos y el sector privado y la sociedad civil, son igualmente decisivas. En los decenios de 1980 y 1990, era más difícil formar esas asociaciones porque entonces se ridiculizaba al sector público y se cuestionaba, cuando no se condenaba, su papel en el desarrollo, a pesar de que incluso en ese período hubo ejemplos excelentes de asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil en que se obtuvieron resultados notables. Un elemento determinante del éxito de esas asociaciones residía en que se compartían valores y se movilizaba a las comunidades, frecuentemente en condiciones poco propicias. El ejemplo de la lucha contra el VIH/SIDA en Uganda, que figura en el recuadro 4 *infra* pone de manifiesto el valor de asociaciones en que el compromiso político, la movilización de la sociedad, incluida la habilitación de las comunidades, la participación de las organizaciones no gubernamentales y el apoyo de la comunidad internacional pueden tener un efecto decisivo¹².

26. Estas experiencias demuestran que las asociaciones no deben constituirse simplemente por conveniencia. Las asociaciones que permiten que los gobiernos y el sector público movilicen a la sociedad civil y el sector privado tienen posibilidades razonables de lograr resultados y no sucumben ante las dificultades. Para que existan asociaciones con esas características, es imprescindible que haya un sistema de rendición de cuentas que respete la reciprocidad de intereses, junto con una vigilancia y escrutinio de los resultados y las responsabilidades. Por ejemplo, un elemento destacado de la lucha contra el VIH/SIDA en Uganda ha sido el hecho de que la pandemia, aunque afectaba a personas concretas, fue tratada como un bien público “a la inversa”. Esto quiere decir que muy pronto se comprendió que la lucha y la prevención eran una responsabilidad y una misión de toda la sociedad y de la comunidad. Los beneficios tuvieron repercusiones externas positivas que fueron más allá de la atención médica y el bienestar material de las personas.

Recuadro 4

Asociaciones para combatir el VIH/SIDA: el caso de Uganda

Los primeros casos de VIH/SIDA en Uganda se diagnosticaron en 1982. En 1993, el país tenía la tasa de prevalencia de VIH más alta del mundo. Pese a ello, Uganda es uno de los pocos países que han conseguido hacer retroceder la epidemia. Se calcula que la tasa de prevalencia del VIH en adultos en ese país ha disminuido de más del 30% en 1992 al 14% en 1995 y a menos del 8% en 2000. Ahora se sostiene que esa tasa se ha reducido al 6% y que sigue bajando.

La respuesta del Gobierno a la epidemia del VIH/SIDA se remonta a 1986, cuando se creó el Programa de lucha contra el SIDA. Posteriormente, en 1992, se estableció la Comisión de lucha contra el SIDA en la Oficina del Presidente. Las medidas de lucha contra el VIH/SIDA están integradas en el plan de acción nacional para la erradicación de la pobreza, en el que se pueden usar recursos obtenidos en concepto de alivio de la carga de la deuda en el marco de la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados.

La Comisión de lucha contra el SIDA de Uganda ha establecido una asociación y formulado una estrategia para la movilización de líderes, en las que participan dirigentes a todos los niveles. El Consejo Empresarial de Uganda sobre el VIH/SIDA apoya la promoción de un programa de prevención y atención en el trabajo. Además, se han creado la Coalición Empresarial de Uganda y la Red de organizaciones de servicios relacionados con el SIDA para generar capacidad y prestar apoyo y asesoramiento técnicos. El sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones de Bretton Woods y la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados, han prestado apoyo y colaboración, pero los compromisos fundamentales, el liderazgo y la movilización de recursos se concretaron a nivel nacional.

Fuente: PNUD, www.undp.org/hiv/uganda.pdf.

27. La cooperación regional y las asociaciones intergubernamentales se emplean cada vez más como medios para adaptar a las condiciones locales los objetivos de desarrollo del Milenio y vigilar su cumplimiento y en apoyo de la aplicación de las decisiones y compromisos internacionales, entre ellos los que se derivaron de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. A ese respecto, cabe señalar que, en un período relativamente breve, la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) ha logrado resultados notables en el establecimiento de asociaciones en todo el continente que promueven la buena gestión pública y la búsqueda de objetivos socioeconómicos. Otras organizaciones subregionales, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad del África Oriental (CAO) han logrado progresos encomiables en diversas esferas, como por ejemplo, la armonización de aranceles, la movilidad de la mano de obra y la adopción de un código de inversiones transfronterizas. El sector empresarial y la sociedad civil se están integrando cada vez más en esas iniciativas, específicamente en relación con la responsabilidad de las empresas y los derechos de los grupos vulnerables, incluidas las mujeres y las víctimas del VIH/SIDA.

28. El interés que para los gobiernos y, por extensión, para las administraciones públicas tienen las asociaciones es doble: en primer lugar, hay un interés directo que consiste en facilitar el uso en común de recursos colectivos (humanos, financieros y tecnológicos) y, en segundo lugar, hay otro interés que consiste en crear un entorno propicio para la adopción de decisiones fundamentadas. Tradicionalmente, la participación del gobierno en asociaciones fue bastante restringida, generalmente se redujo a los servicios públicos y los términos de la asociación con el sector privado fueron primordialmente comerciales. Por ello, buena parte de las asociaciones establecidas entre el sector privado y el público, especialmente en África, durante el período de liberalización de los mercados se basaban en consideraciones comerciales y tenían básicamente por fin remediar la falta de recursos. Las asociaciones con organizaciones de la sociedad civil se creaban con cautela, cuando no con desconfianza. Todavía no se había reconocido plenamente el valor del capital social y su importancia para el desarrollo socioeconómico de un país. Esos dos obstáculos, a saber, la limitada apertura del sector público a las posibilidades ofrecidas por las asociaciones con el sector privado y el conocimiento limitado del sector privado acerca del valor del capital social como aportación importante al desarrollo, obstaculizaban la formación de asociaciones de base amplia.

29. Los objetivos de desarrollo del Milenio y su proceso concomitante y otras iniciativas importantes, como los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza del Banco Mundial, son una plataforma para la creación de asociaciones más equilibradas y basadas en valores en las que los incentivos y las recompensas estén de acuerdo con los compromisos internacionales contraídos y se ajusten a las prioridades nacionales.

30. No cabe duda de que el entorno o el contexto que favorece la creación de asociaciones y las oportunidades para tomar ese tipo de iniciativas, tanto entre asociados tradicionales como en el establecimiento de nuevas coaliciones, está mejorando. Al nivel más general, la difusión de los principios democráticos es un sustrato propicio que alienta a las comunidades y a las personas que comparten los mismos valores a unirse para tratar de mejorar sus condiciones materiales y sociales. Además, la mayor concretización de los objetivos, como los objetivos de desarrollo del Milenio y los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, que se basan más en cuestiones específicas y que son de naturaleza holística, ha creado un entorno más favorable para las asociaciones. Este nuevo contexto requiere una mayor disposición para la asociación, un diálogo más franco y un análisis y un asesoramiento polifacéticos en materia de políticas. Los nuevos arreglos para la creación de asociaciones exigen que la sociedad civil esté mejor informada y preparada, especialmente respecto de cuestiones económicas. Además, la rendición de cuentas ha de ser parte integrante del proceso con miras a asegurar la transparencia en lo tocante a los derechos y las responsabilidades recíprocas de los interesados, así como su fácil comprensión y su protección adecuada.

31. Frecuentemente, las comunidades pequeñas o las organizaciones no gubernamentales que trabajan en una comunidad no comprenden lo que está en juego y mucho menos pueden dialogar con el gobierno y los representantes de las instituciones financieras internacionales sobre las estrategias macroeconómicas y las políticas monetarias que, aunque parecen ser algo lejano, pueden repercutir significativamente en las vidas de sus integrantes¹³. Por otro lado, la celebración de consultas con la comunidad no es lo mismo que su participación real, a menos que

esas consultas aseguren que el sentir de la comunidad será tenido en cuenta y que se dará información sobre los resultados¹⁴. Por último, cabe citar la cuestión de la sostenibilidad y el fomento de la confianza a largo plazo en las asociaciones. Las asociaciones creadas con fines muy limitados o para aprovechar situaciones coyunturales han dado pocos frutos y difícilmente han podido mantenerse. Además, aunque ha habido asociaciones positivas y productivas, éstas no se han estudiado adecuadamente y se carece de indicadores y de una evaluación sistemática de sus resultados. Tanto en la Declaración del Milenio como en las reuniones y documentos del Comité de Expertos en Administración Pública se ha reconocido que, para fomentar la creación de asociaciones sostenibles y fortalecer la función de sus miembros de modo más sistemático, esta situación debe cambiar. Los cambios positivos se pueden ver facilitados por el compromiso político, por el reconocimiento de las deficiencias y los problemas y por la elaboración de un conjunto de recomendaciones prácticas que reflejen las ideas y las oportunidades de que actualmente se dispone en el campo de la administración pública.

IV. Conclusiones y recomendaciones

32. La Declaración del Milenio ha presentado los problemas y las oportunidades de gran alcance para los gobiernos nacionales y la comunidad internacional en lo que respecta a la creación de asociaciones responsables. En el presente informe se subraya que, aunque los Estados Miembros han comprendido plenamente los principales problemas que se plantean en relación con los objetivos de desarrollo del Milenio y los han articulado, no se han apreciado en la misma medida las cuestiones referentes a las oportunidades, especialmente las asociaciones.

33. En las reuniones en que se hizo un seguimiento de la Declaración del Milenio, incluidas la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, se ha mantenido el enfoque de la Declaración y se ha subrayado la importancia de crear nuevas asociaciones. Las asociaciones establecidas entre los gobiernos nacionales y las instituciones financieras internacionales en los decenios de 1980 y 1990 fueron en muchos casos desparejas, con relaciones asimétricas de poder, de base estrecha y a menudo insostenibles. El sector público de los países en desarrollo sufre todavía las consecuencias de esa experiencia y reacciona con cautela frente a nuevas iniciativas en esa dirección. No obstante, los modelos para la acción son en la actualidad bastante diferentes y es necesario comprenderlos y aprovecharlos.

34. Las asociaciones sostenibles tienen objetivos claros y basados en valores, son integradoras y responsables, alientan la participación de todos los interesados, existe en ellas cierto grado de reciprocidad en las relaciones y sus arreglos operacionales son transparentes y equitativos.

35. En síntesis, las asociaciones son consideradas tanto un producto como un elemento del proceso de consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. Sin embargo, la experiencia indica que no todas las asociaciones producen los resultados previstos. Al crear una asociación, lo esencial es determinar qué cosas darán y qué cosas no darán buenos resultados. Además, es importante saber cuándo crearlas y para qué y cómo conseguir que la asociación sea

duradera y responsable. A ese fin, se someten a la consideración de los Estados Miembros las recomendaciones siguientes:

a) Promover la actuación de la administración pública mediante, por ejemplo, la reestructuración institucional, la generación de capacidad y el perfeccionamiento de los conocimientos especializados, en la labor de integrar los objetivos de desarrollo del Milenio en el contexto nacional, como parte de los programas nacionales de desarrollo, junto con actividades interrelacionadas importantes, como la elaboración de documentos de estrategia de lucha contra la pobreza;

b) Prestar apoyo a los gobiernos y al sector público para que intervengan de manera proactiva y con responsabilidad en la creación de asociaciones con el sector privado y la sociedad civil, y prestar apoyo a éstos para que puedan participar con eficacia en un diálogo entre iguales sobre objetivos comunes con la administración pública y las instituciones financieras internacionales;

c) Prestar apoyo al proceso del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y asegurar que el seguimiento y la evaluación de los progresos se hagan en forma independiente, transparente e integradora y, a ese fin, velar por que los coordinadores residentes de las Naciones Unidas conozcan la función, la competencia y las ventajas comparativas del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y se puedan servir de ellas en apoyo del proceso del MANUD y de sus aspectos de seguimiento y evaluación;

d) Hacer más propicio el entorno para la creación de asociaciones usando medios innovadores como, por ejemplo, un código de rendición de cuentas y “la gobernanza comprometida”¹⁵, e impartir la capacitación necesaria para que los gobiernos y la sociedad civil establezcan un diálogo más ecuánime, equilibrado y analítico con otros asociados, tanto nacionales como internacionales, en relación con la formulación, aplicación y seguimiento de estrategias y políticas en favor de los pobres;

e) Buscar enfoques, metodologías e instrumentos para permitir que los ciudadanos mismos participen en la evaluación de los resultados obtenidos y en la preparación de presupuestos que reduzcan la pobreza;

f) Crear una base de datos sobre prácticas idóneas e indicadores para atender las necesidades de la administración pública y de las instituciones públicas (incluidas las instituciones políticas, como los parlamentos), prestando atención especial al papel y las atribuciones de las entidades privadas, públicas y de la sociedad civil en el fomento de un crecimiento económico sostenido basado en una estrategia de reducción de la pobreza.

36. Por último, es importante hacer hincapié en que las asociaciones son la clave para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Su consecución requiere una mayor movilización de recursos y una utilización racional de esos recursos. La asistencia oficial para el desarrollo es una fuente importante de recursos a nivel internacional. Los acuerdos comerciales justos son un instrumento adicional para aumentar los recursos disponibles a nivel nacional.

37. **La movilización de recursos a nivel internacional es un proceso continuo aunque algo menos fructífero. En el presente informe se sostiene que hay oportunidades reales a nivel nacional para ampliar la base de recursos internamente, estableciendo asociaciones mejores y responsables, especialmente con las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil. Es preciso examinar más detalladamente el papel y las atribuciones de las asociaciones entre entidades públicas y privadas, con el objetivo principal de aumentar la eficacia en función del costo y la equidad en la prestación de servicios. Estas iniciativas en la esfera de las asociaciones requieren que la administración pública mejore su capacidad para formular un programa de creación de asociaciones y desarrollar aptitudes y arreglos que aseguren su sostenibilidad.**

38. **Las Naciones Unidas, y el Comité de Expertos en Administración Pública en particular, tienen conciencia de estas necesidades. El presente informe es una contribución al debate en curso sobre el modo de lograr que las oportunidades para crear asociaciones se reconozcan en su contexto adecuado y sobre la forma en que los gobiernos nacionales, tanto en su rama legislativa como en la ejecutiva, pueden tener presentes esas oportunidades, recibir asistencia para reconfigurar sus estructuras y establecer procedimientos encaminados a lograr esos objetivos de forma más coherente y flexible.**

Notas

¹ Véase especialmente el párrafo 7, donde se dice que “el aumento de la colaboración del sector público con el sector privado y la sociedad civil, así como la creación de un entorno que favorezca las actividades del sector privado, según proceda ... deben apoyar todas las fases del proceso de desarrollo, así como la promoción de oportunidades para lograr una participación universal en todas las esferas del sector público”.

² En la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, resolución 56/201, se hacen varias referencias a la necesidad de crear asociaciones para el desarrollo, tanto en el sistema de las Naciones Unidas como con nuevos asociados (véase, en particular, el párrafo 76). Un aspecto interesante de la revisión trienal de la política es que distingue claramente las asociaciones de la coordinación, como vehículo para apoyar el desarrollo. Por lo tanto, a pesar de que el modo tradicional consistía en mejorar la coordinación de las actividades, también están adquiriendo cada vez más preeminencia las asociaciones entre el sistema de las Naciones Unidas y otras entidades de desarrollo.

³ En el documento Incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los objetivos de desarrollo del Milenio: el papel de la administración pública (E/C.16/2003/5), se llegó a la siguiente conclusión: “Muchos de estos desafíos son enormes pero no insuperables. Tienen como base fundamental la debilidad de las estructuras institucionales y la capacidad insuficiente de los principales participantes. ... Las instituciones débiles no son buenos socios, sus vínculos con los grupos que representan son insuficientes y no pueden utilizar de forma eficaz el asesoramiento que procuran obtener”. Aunque el documento abordaba principalmente la reducción de la pobreza, su campo de aplicación era más amplio y abarcaba todos los objetivos de desarrollo del Milenio y la necesidad de establecer asociaciones en la administración pública.

⁴ Véase A/58/323, párr. 69 y anexo, párr. 33.

⁵ El equipo del Proyecto del Milenio se contó entre los autores del *Informe sobre Desarrollo Humano, 2003*, del PNUD, dedicado al tema “Los objetivos de desarrollo del Milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza”. Tanto en el *Informe sobre Desarrollo Humano, 2003* como en el documento del Consejo Económico y Social (E/C.16/2003/5) presentado al Comité de Expertos en Administración Pública en su segundo periodo de sesiones, en abril de 2003, se ofrece una descripción detallada de los antecedentes y la labor de los distintos

organismos del sistema de las Naciones Unidas que colaboran entre sí en la aplicación de la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio.

- ⁶ Por ejemplo, tal como queda claro en el informe sobre las actividades complementarias de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (A/57/319), la Conferencia de Monterrey fue una oportunidad única para acercar más a las instituciones de Bretton Woods al sistema de las Naciones Unidas, así como para crear nuevas asociaciones con distintas organizaciones, incluida la Unión Europea, y con gobiernos nacionales comprometidos a aumentar sus contribuciones a la AOD.

- ⁷ Para un examen franco y crítico de la participación en el proceso de los DELP, véase “Participation in poverty reduction strategy papers”, a retrospective study”, Banco Mundial, enero de 2002. En este examen realizado por personal del Banco figura un resumen de la evaluación externa de la participación en los DELP, llevada a cabo por varias instituciones ajenas al Banco, entre las que se cuentan organizaciones de la sociedad civil.
- ⁸ En el plano internacional, una propuesta vanguardista en este sentido es el Pacto Mundial de las Naciones Unidas, anunciado por el Secretario General en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza) en enero de 1999 y puesto en marcha en las Naciones Unidas en julio de 2000. El Pacto Mundial no es un instrumento regulador, sino una red y asociación entre empresas, el mundo del trabajo y la sociedad civil, basada en nueve principios que comprenden los derechos humanos, el trabajo y el medio ambiente. Hasta el momento presente, se han unido al Pacto más de 1.000 entidades de todo el mundo. El Pacto cuenta con un sitio en la Web y un portal en la Internet muy activos, en los que se incluyen documentación e información sobre proyectos y las asociaciones que se han formado; se puede acceder a ellos en: www.unglobalcompact.org.
- ⁹ Los dos informes anuales presentados hasta la fecha por el Secretario General sobre los progresos en la aplicación de la Declaración del Milenio son los documentos A/57/270 y A/58/323.
- ¹⁰ El Profesor Mohammed Yunus, del Grameen Bank, establece una distinción entre lo que llama “sector privado social” (como las instituciones de microcrédito, que funcionan como partes del sector privado pero tienen sólo objetivos sociales) y el “sector privado con fines de lucro”, que funciona para obtener beneficios, pero contribuye también al crecimiento económico. Las organizaciones de la sociedad civil son grupos de interés que promueven la solución de cuestiones sociales en nombre de los ciudadanos.
- ¹¹ Véase A/56/326.
- ¹² En su documento “Innovations in governance and public administration for poverty reduction in post-conflict countries in a globalized world” (en que se destaca el caso de Rwanda), Musoni Protais describe cómo una asociación estratégica a largo plazo entre un organismo donante (el Reino Unido), el Gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado está ayudando a que Rwanda supere una situación de conflicto y de forma gradual empiece a llevar a cabo actividades de desarrollo a largo plazo.
- ¹³ Muchas instituciones de la sociedad civil reconocen este fallo y están adoptando medidas para resolver esas dificultades. Recientemente, en un cursillo interregional sobre “Gobernanza comprometida: cooperación Sur-Sur en relación con políticas en favor de los pobres”, celebrado en Colombo del 9 al 11 de diciembre de 2003 bajo los auspicios del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y el Gobierno de Sri Lanka, el representante de Sudáfrica, del Instituto Nacional de Trabajo y Desarrollo Económico, explicó cómo su Instituto había introducido el concepto de “presupuesto popular” y cómo se había redactado un manual sencillo para que el ciudadano ordinario pudiera comprender y analizar el presupuesto nacional y presentar sus opiniones al respecto al Gobierno.
- ¹⁴ Véase “Participation in poverty reduction strategy papers”, Banco Mundial, enero de 2002, y especialmente el primer informe, que trata de las evaluaciones externas de la participación en la elaboración de esos documentos.
- ¹⁵ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales está introduciendo el nuevo concepto de “gobernanza comprometida” como un instrumento de la buena gestión pública (la gobernanza comprometida va más allá de la asociación) de importancia para aplicar políticas y estrategias en favor de los pobres. Conceptualmente, la gobernanza comprometida se define como un enfoque que permite la expresión y la coordinación de intereses políticos, administrativos y cívicos para lograr la coherencia en las políticas, la justicia social y el desarrollo humano sostenible. El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en colaboración con el Gobierno de Sri Lanka y la Sri Lanka Evaluation Association, llevó a cabo un cursillo interregional sobre “Gobernanza comprometida: cooperación Sur-Sur en relación con políticas en favor de los pobres”, en Colombo del 9 al 11 de diciembre de 2003. En el cursillo se examinaron los aspectos conceptuales y operacionales de la gobernanza comprometida y se destacaron diversos ejemplos al respecto. En breve se preparará una publicación en la que se incluirán los resultados del cursillo.