



Consejo Económico y Social

Distr. limitada
19 de enero de 2004
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Tercer período de sesiones

29 de marzo a 2 de abril de 2004

Tema 3 del programa*

Fortalecimiento de la administración pública

Desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África

Informe de la Secretaría

Resumen

“Entre los graves problemas que afectan a África, la erradicación de la pobreza y la promoción del desarrollo socioeconómico son los más urgentes, valiéndose en particular de la democracia y el buen gobierno a tal fin.”

*Nueva Alianza para el Desarrollo de África,
Declaración sobre la democracia y la buena gestión política,
económica y empresarial, Durban (Sudáfrica), julio de 2002.*

África también ha de superar varios obstáculos de otro tipo para erradicar la pobreza y alcanzar el desarrollo socioeconómico. Esos retos se enuncian en la Declaración mencionada que formularon los Jefes de Estado africanos reunidos en Durban (Sudáfrica), así como en los documentos estratégicos a largo plazo de numerosos países de África, e incluyen los siguientes: imponer el Estado de derecho; garantizar la equidad, la igualdad de oportunidades y las libertades individuales de todos los ciudadanos ante la ley; ejercer un gobierno justo, honesto, transparente, responsable y participativo y velar por la probidad en la vida pública; combatir la corrupción, que frena el desarrollo económico y socava el fundamento moral de la sociedad; restablecer la estabilidad, la paz y la seguridad, incluida la creación de capacidad para prevenir, afrontar y resolver todos los conflictos; asegurar la observancia de los derechos humanos, en particular la protección de los grupos vulnerables, las minorías étnicas, las mujeres y los niños; y promover la igualdad entre los sexos a fin de aprovechar plenamente la capacidad de la mujer. La magnitud y complejidad de estos retos requieren la adopción de unas sólidas instituciones y prácticas de gobernanza y administración pública.

* E/C.16/2004/1.

Para ello, será preciso fortalecer las instituciones de gobernanza y administración pública en el plano nacional y, en particular: redefinir las funciones del Estado y cimentar el buen gobierno y la administración pública en el plano local; desarrollar, consolidar y popularizar el constitucionalismo y las constituciones nacionales como fundamentos consensuados del buen gobierno y la administración pública en el marco del Estado de derecho; formular programas generales de amplia base y ámbito nacional para afianzar el buen gobierno; consolidar las instituciones del sector público (instituciones legislativas, judicatura, administración pública); establecer instituciones en la administración pública que garanticen la formación de alianzas, la adaptabilidad, la orientación al ciudadano y el intercambio de información; fortalecer las instituciones de democracia participativa y buen gobierno local; y armonizar las instituciones tradicionales y modernas de la administración pública.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África	1–2	4
II. Desafíos sociales, políticos y económicos de África que exigen respuestas de orden institucional	3–6	5
III. Tendencias y perspectivas históricas del desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África	7–14	6
IV. Fortalecimiento de las instituciones de gobernanza y administración pública en el plano nacional	15–23	9
A. Redefinición de las misiones del Estado, vinculando la gobernanza y la administración pública con las condiciones locales	16	9
B. Desarrollo, fortalecimiento y popularización de las constituciones nacionales y del constitucionalismo como fundamentos convenidos de la buena gobernanza y la buena administración pública dentro del Estado de derecho	17–20	9
C. Formulación participativa de amplios programas nacionales para fortalecer la gobernanza	21–23	11
V. Fortalecimiento de las instituciones del sector público	24–32	12
A. Instituciones legislativas	24	12
B. Fortalecimiento del poder judicial	25–26	13
C. Fortalecimiento de la administración pública	27–29	13
D. Establecimiento de instituciones de administración pública con capacidad de adaptación y orientación hacia los ciudadanos y en las que se aseguren el intercambio de información y la colaboración	30	14
E. Capacidad de adaptación y orientación hacia los ciudadanos	31	15
F. Intercambio de información	32	15
VI. Fortalecimiento de las instituciones de la democracia participativa y la gestión pública local	33–35	15
VII. Armonización de las instituciones de administración pública tradicionales con las modernas	36–37	16
VIII. Conclusiones y recomendaciones	38	17

Desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África

I. Introducción

1. África necesita encarar debidamente los desafíos que tiene ante sí en los frentes sociopolítico y económico. A tal efecto, existe un creciente consenso en el continente africano sobre la necesidad de afianzar sus instituciones de gobernanza y administración pública. La magnitud y complejidad de los problemas requieren la adopción de prácticas adecuadas en ambos ámbitos que sólo son posibles en el contexto de unas instituciones viables. El presente informe se estructura en torno a cuatro premisas conceptuales básicas:

a) El desarrollo institucional viene siempre dictado por el objetivo y por los aspectos contextuales, lo que también debería ser aplicable al establecimiento de instituciones africanas de buen gobierno y administración pública en los planos local, nacional, regional y continental. El desarrollo institucional en esos dos ámbitos ha de tener como objetivo primordial el establecimiento o fomento de unas instituciones que permitan sustentar el proceso de desarrollo y superar los obstáculos con que tropiezan el continente y sus gentes. Por consiguiente, la revitalización del buen gobierno y la administración pública en África mediante el desarrollo institucional no sólo implica fortalecer las instituciones ya existentes, sino también remodelarlas y buscar y formular nuevas modalidades que se adapten a las características singulares de cada país o a la situación histórica, cultural y política de cada región de una manera coadyuvante a la materialización de las aspiraciones de la sociedad en materia de desarrollo. Esas aspiraciones se pueden enunciar en los planes nacionales de desarrollo, en estrategias regionales de desarrollo, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, o incluso en metas de alcance mundial como los objetivos de desarrollo del Milenio;

b) Las instituciones desempeñan una función fundamental de doble vertiente: facilitan primeramente la articulación de los objetivos y aspiraciones de desarrollo de un país o una región y los plasman posteriormente en medidas prácticas. Ya sea a efectos de reflexión estratégica, visión de futuro y formulación política a largo plazo, de aplicación efectiva o de evaluación y control, la existencia de las instituciones y su capacidad para cristalizar y orientar el esfuerzo colectivo constituyen el núcleo esencial sin el cual poco se puede alcanzar;

c) La importancia de las instituciones radica en sus características, entre las más importantes de las cuales cabe destacar: la concentración en los mandatos, funciones y objetivos que se han de cumplir, así como en los problemas de mayor alcance y gravedad que hay que superar; las estructuras que identifican a los grupos e individuos de la institución según sus funciones y responsabilidades y el grado de autoridad conferido a cada cargo; los sistemas de normas que rigen el proceder de la organización oficial y de sus grupos e individuos; la cultura y las “tradiciones” que sustentan o justifican la actuación de la institución y de sus partes integrantes;

d) En un contexto de desarrollo en que la única constante deseable es el cambio positivo, la transformación de las instituciones viene dada por la lucha perpetua que libran para mantener un equilibrio entre las presiones a favor del cambio y la necesidad de estabilidad.

2. En el presente informe se analizan los desafíos del continente africano que requieren respuestas relacionadas con el desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en los planos continental, regional, nacional y local. Se esbozan los posibles factores coadyuvantes a la durabilidad, sostenibilidad, capacidad de reacción y visión estratégica/innovación, capacidad de alcanzar los objetivos y orientación al cambio de las instituciones africanas de buen gobierno y administración pública, y se formulan propuestas y recomendaciones encaminadas a propiciar un desarrollo institucional más favorable en el continente.

II. Desafíos sociales, políticos y económicos de África que exigen respuestas de orden institucional

3. El fortalecimiento o el debilitamiento de las instituciones de gobernanza y administración pública depende de un cúmulo de factores, entre los cuales cabe citar: a) el grado de consenso acerca del objetivo y los valores subyacentes de las instituciones y de los problemas que se deben superar; b) el nivel de adhesión política a sus valores y su propósito original; c) la medida en que las instituciones (con inclusión de sus objetivos, estructuras operativas y normas) son percibidas por las personas vinculadas con ellas como legítimas y merecedoras de la lealtad de la colectividad; d) la capacidad de las instituciones para equilibrar las fuerzas de la modernidad y de la tradición (relación modernidad/tradición); e) la adaptabilidad de las instituciones al cambio y su apertura a las nuevas ideas y la diversidad; f) el grado de fiabilidad de las instituciones a la hora de coordinar la solución de posibles conflictos.

4. A la luz de lo que antecede, todas las iniciativas encaminadas a fortalecer las instituciones de gobernanza y administración pública en África han de basarse en un acuerdo manifiesto y consensuado sobre los obstáculos que esas instituciones están llamadas a superar. Ante todo, debería llegarse a un consenso acerca de los problemas del continente que requieren una respuesta basada en el desarrollo institucional del ámbito de la gobernanza y la administración pública. El principal desafío que encara África es cómo lograr que el continente y sus habitantes se adentren firme e irreversiblemente en la senda conducente a la erradicación de la pobreza y el desarrollo socioeconómico sostenible.

5. Este desafío guarda relación con diversos otros obstáculos que, cual mojonos, es preciso superar con la mira puesta en la erradicación de la pobreza y el desarrollo socioeconómico de todo el continente. En su mayor parte, esos obstáculos se enuncian en la declaración formulada por los Jefes de Estado africanos reunidos en Durban (Sudáfrica), titulada “Declaración sobre la democracia y la buena gestión política, económica y empresarial”, así como en los documentos estratégicos a largo plazo de numerosos países africanos¹. Entre esos obstáculos, cabe destacar los siguientes, que están relacionados con el ejercicio de la democracia y la buena gestión política:

- Imponer el Estado de derecho sobre una base sostenible;
- Garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos ante la ley, así como las libertades individuales y colectivas;
- Ejercer un gobierno justo, honesto, transparente, responsable y participativo y velar por la probidad en la vida pública;

- Combatir la corrupción, que frena el desarrollo económico y socava el fundamento moral de la sociedad;
- Restablecer la estabilidad, la paz y la seguridad, incluida la creación de capacidad para prevenir, afrontar y resolver todos los conflictos;
- Velar por la observancia de los derechos humanos, en particular la protección de los grupos vulnerables, las minorías étnicas, las mujeres y los niños;
- Promover la igualdad de género a fin de aprovechar plenamente la capacidad de la mujer para que participe en el desarrollo social, político y económico en pie de igualdad con el hombre.

6. Otro problema añadido es conseguir que los dirigentes políticos y sus adeptos se comprometan, en los planos continental, regional, nacional y local, a superar los mismos obstáculos que los enunciados en la Declaración antes mencionada. Dado que la razón de ser de las instituciones radica en sus mandatos, funciones y objetivos, así como en los problemas por los cuales fueron creadas, las iniciativas coadyuvantes al desarrollo institucional de la gobernanza y administración pública a fin de promover la erradicación de la pobreza y el desarrollo socioeconómico han de centrarse primeramente en la forja de un consenso sostenible acerca de esos problemas. En África, dicho consenso se ha alcanzado gradualmente a nivel de Jefes de Estado en virtud de la Declaración anteriormente citada. Aunque en algunos países también se ha llegado a un consenso relativo acerca de esas mismas cuestiones, es necesario que exista una congruencia directa entre los consensos de ámbito nacional, regional y continental. El consenso alcanzado en el plano continental debe interpretarse como una expresión de la voluntad popular de cada país.

III. Tendencias y perspectivas históricas del desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África

7. La búsqueda de estrategias adecuadas para establecer instituciones de buen gobierno y administración pública en África debería basarse primeramente en un conocimiento preciso de la perspectiva histórica del desarrollo institucional en el continente. Se da por sentado que el problema del desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África estriba tanto en su insuficiencia como en su inexistencia. De un lado, las instituciones vigentes tienen deficiencias intrínsecas que se han de corregir en el proceso destinado a fomentar sus capacidades. De otro lado, en algunos ámbitos no hay instituciones o su número es insuficiente, lo que exige integrar la creación de instituciones en el fomento de la capacidad. Tal es generalmente el caso de las instituciones que crearían unos sólidos vínculos de participación y colaboración entre el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos en los ámbitos de la gobernanza y la administración pública.

8. El establecimiento de instituciones de gobernanza y administración pública es sumamente complejo. En primer lugar, la gobernanza² es un concepto más amplio que la administración pública (pero que la incluye). Teniendo esto presente, hay que evitar tomar únicamente en consideración las instituciones de gobierno. Se deben incluir en el análisis las instituciones que facilitan la colaboración, la intervención,

la consulta y la participación del conjunto de partes interesadas de todos los sectores (sector público, sector privado y sociedad civil) en la acción de gobernanza. En segundo lugar, las instituciones son modelos sociales que, además de un comportamiento coyuntural de condicionamiento estructural, engloban tendencias resultantes de las condiciones sociales, políticas, económicas e históricas del contexto en que se enmarcan. En el caso que nos ocupa, el análisis del desarrollo institucional en África no sólo debe incluir las condiciones históricas que configuraron esas instituciones, lo que puede arrojar cierta luz sobre sus ventajas o deficiencias, sino también las perspectivas de futuro, que ofrecen imperativos y pautas para establecer unas instituciones adecuadas que permitan a África entrar en el siglo XXI. Por último, es preciso evitar la tentación de abordar las instituciones de gobernanza y administración pública en África como si este continente fuera una entidad homogénea. Lo cierto es que, en los diferentes países de África, el desarrollo institucional se halla en fases diversas, lo que debe tenerse especialmente presente cuando se consideren las instituciones en los planos nacional y local. Las instituciones democráticas, como los partidos políticos, no están igual de evolucionadas en Sudáfrica, por ejemplo, que en la República Democrática del Congo. Si bien el fomento de la gobernanza y la administración pública a nivel continental (Unión Africana (UA)) puede interpretarse como un sólido empeño homogéneo, en el plano nacional requerirá un análisis caso por caso.

9. En la mayoría de los países africanos, la génesis de la administración pública se encuentra en la colonización del continente. Esa circunstancia se señala en el presente informe únicamente como un hecho histórico, sin pretender entrar en si estuvo mal o bien, ni si fue justo o injusto. Básicamente, bajo el dominio del colonialismo se establecieron unas estructuras burocráticas de administración suficientes para que el sistema pudiera cumplir su misión de asegurar el imperio del orden para llevar adelante la explotación de los recursos:

“En gran medida, el colonialismo sustituyó o suprimió las diferentes organizaciones administrativas tradicionales y, con ellas, los valores de su cultura de administración. En la mayor parte de África, las organizaciones administrativas tradicionales fueron eliminadas y sustituidas por organizaciones burocráticas concebidas según el sistema existente en la madre patria. A ese respecto, la misión civilizadora de las Potencias coloniales tenía un alcance limitado; su principal preocupación era pacificar a los nativos con objeto de facilitar la explotación de los recursos naturales. Por consiguiente, se invirtió poco en desarrollar una infraestructura administrativa compleja; los sistemas administrativos consistían en organizaciones esquemáticas, con el tamaño justo para los objetivos de extraer ingresos y garantizar una administración ordenada.”³

10. La colonización impuso instituciones y sistemas jurídicos, políticos y administrativos ajenos a las realidades locales existentes en África. Después de la independencia, la mayoría de los países africanos no contaba con instituciones político-administrativas estables. Las contradicciones entre una política liberalizada (por ejemplo, el pluripartidismo inmediatamente después de la independencia) y unas directrices de actuación de tendencia socialista culminaron en unos regímenes autoritarios de partido único que en su mayoría estaban en manos de “hombres fuertes”. Más adelante, muchos de esos regímenes fueron derrocados por golpes militares, con lo que se consolidó todavía más la cultura de las personalidades fuertes como base para el ejercicio del poder y la autoridad pública. No había

espacio para el desarrollo de instituciones que pudieran promover la representación, la consulta, el interés y la participación de la población en la gobernanza y la administración pública. Esa fue la razón de que se pidiera una segunda liberación en África. En algunos países africanos, las pugnas por la segunda liberación han tenido cierto éxito, pero en otros todavía hay grupos diversos enzarzados en luchas por el poder, que han dado origen a conflictos violentos en el continente.

11. En el plano nacional, como resultado de la personalización del poder y de la naturaleza neopatrimonial del Estado, en muchos países de África la tendencia ha sido hacia la decadencia institucional y no hacia el desarrollo. Por definición, un sistema neopatrimonial surge cuando las partes políticas no reconocen al Estado como institución y el poder de gobernar reside en una persona y no en un gabinete. Existe poca separación entre las esferas pública y privada, ya que en gran parte ambas coinciden en una persona, el dictador. Por eso no existen mecanismos oficiales de competición o participación. La política se practica como si se tratara de un pulso, con un ganador absoluto, lo que perpetúa los conflictos violentos y las luchas por el poder.

12. Ha habido intentos anteriores de remediar la situación, aunque la mayoría de esos intentos ha tendido a concentrarse demasiado en desarrollar la capacidad de la administración pública como instrumento de acción del Estado, sin prestar atención a las cuestiones de gobernanza, en su sentido más amplio, que determinan la eficacia de la administración pública en primer lugar.

“Se ha dicho con acierto que, para el conjunto de África, los decenios de 1950 y 1960 fueron años de avances políticos y económicos, el decenio de 1970 representó un período relativo estancamiento, y el decenio de 1980 fue una época de decadencia o un ‘decenio perdido’. En el decenio de 1990 hubo de todo un poco (Kiggundu, 2000). Los avances en Uganda, Ghana, Sudáfrica y Mozambique quedaron contrarrestados en su mayor parte por las pérdidas en forma de guerras civiles, abusos contra los derechos humanos y desintegración del Estado que se produjeron en Somalia, Angola, Liberia, Sierra Leona, Rwanda, el Congo y la República Democrática del Congo.”⁴

13. En el *World Public Sector Report 2001*, publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, se señala que la severidad sin precedentes de esas repetidas crisis ha servido para poner de manifiesto la necesidad apremiante de que se intervenga en la reforma del sector público, y para ilustrar los peligros de adoptar soluciones genéricas, concebidas de forma apresurada y mal ejecutadas, que, lejos de representar un remedio, muchas veces tienen el efecto contrario y agravan la enfermedad. Ejemplo de ello fueron los programas de ajuste estructural que impulsaron las instituciones internacionales de crédito en el decenio de 1980, en un intento de solucionar los problemas generados por la recesión mundial, los bajos precios de los productos básicos y el consiguiente endeudamiento de varias naciones africanas⁵. Esas reformas debilitaron todavía más unas instituciones estatales ya de por sí frágiles. Debe hacerse hincapié en que la principal falla de esas medidas residía en no prestar atención a fortalecer las instituciones de gobierno. Fue erróneo suponer que era posible tener una administración pública eficaz en el contexto de una mala gobernanza.

14. La significación histórica de todo ello es que el fortalecimiento de la administración pública en África tendría actualmente como primera y más importante exigencia la de indigenizar sus instituciones, no sólo en lo referente a sus

misiones y objetivos, sino también a su conducta y a su disposición a responder a las necesidades del continente y de su población. Además, la administración pública debe ser considerada en el contexto del fortalecimiento de las instituciones de gobernanza que promueven y apoyan la participación popular.

IV. Fortalecimiento de las instituciones de gobernanza y administración pública en el plano nacional

15. En su actual esfuerzo por redefinirse y encontrar un lugar propio en un mundo globalizado, África debe empezar por examinar todo el espectro de la gobernanza, sin limitarse al estrecho dominio de la administración pública. Es necesario reconocer que la administración pública no puede fortalecerse en el contexto de una gobernanza en descomposición. Los países de África deben admitir que, a fin de revitalizar la gobernanza y la administración pública en el continente, tiene que existir un proceso mediante el cual se planteen y se respondan dos cuestiones básicas: a) si revitalizar significa devolver a la vida activa, ¿qué momento de la historia de los Estados modernos en África pueden tomar los africanos como el momento de gloria en la gobernanza y la administración pública, que puedan utilizar como modelo para revitalizar sus instituciones?; y b) ¿qué sistema institucional en la gobernanza tradicional de los países del continente podría ser revivido e integrado en la labor de fortalecer la gobernanza y la administración pública?

A. Redefinición de las misiones del Estado, vinculando la gobernanza y la administración pública con las condiciones locales

16. Debe reiterarse que el punto de partida del fortalecimiento de las instituciones de gobernanza y administración pública es especificar y acordar sus mandatos, misiones y objetivos, así como los problemas que se espera que aborden esas instituciones. Las aspiraciones del país en su conjunto en términos de desarrollo social, político y económico y los retos que se interponen en el camino para alcanzar esas aspiraciones deben ser analizados, diagnosticados, debatidos y convenidos por medio de consultas y de la participación de una muestra representativa de la población. Al mismo tiempo, debe determinarse el reparto de responsabilidades y de medios de colaboración y actuación participativa entre todos los sectores (sector público, sector privado y sociedad civil). De esa forma, las misiones del Estado serán redefinidas, comprendidas y acordadas por todos los interesados. Cuando la redefinición de esas misiones se hace de manera participativa, incluyendo a todos los sectores, se crean mayores oportunidades para que cada parte que interviene en la gobernanza sepa lo que están haciendo las demás y sea consciente de cómo debe plantearse la colaboración.

B. Desarrollo, fortalecimiento y popularización de las constituciones nacionales y del constitucionalismo como fundamentos convenidos de la buena gobernanza y la buena administración pública dentro del Estado de derecho

17. Entre los elementos de la gobernanza y la administración pública que han caracterizado a la mayoría de los países de África desde la independencia figuran los

arreglos constitucionales frágiles e inestables y las prácticas inconstitucionales en el ejercicio del poder nacional y la gestión de los asuntos públicos. Cabe preguntarse por los motivos de esta fragilidad e inestabilidad de las constituciones nacionales. La explicación podría radicar en su estructura y sus disposiciones o en la debilidad de las instituciones de las que se espera que garanticen el respeto de la constitución. También podría radicar en el comportamiento y las actitudes de los dirigentes políticos acerca del constitucionalismo. Las constituciones nacionales que sean fruto de un consenso sobre las principales cuestiones que afectan a los intereses sociales, políticos y económicos nacionales son imprescindibles para la supervivencia de todo ordenamiento institucional que se establezca. Las constituciones son también la plataforma básica para la práctica del Estado de derecho. Es necesario desarrollar la capacidad y las competencias institucionales respecto de la gestión y el funcionamiento de las instituciones democráticas nacionales, en particular las asambleas nacionales, el poder judicial y el poder ejecutivo. Sin embargo, la primera estrategia para fortalecer los fundamentos institucionales del buen gobierno en África es lograr un mayor grado de reconocimiento y aceptación de los fundamentos filosóficos y jurídicos del Estado de derecho, por parte tanto de los dirigentes como de la población. El Estado tiene que ser visto no como una red de relaciones tejida alrededor de un hombre fuerte sino como un conjunto de funciones que deben ser ejecutadas de forma neutra y objetiva.

18. Existen varias formas de elaborar una constitución nacional, dependiendo de las particularidades de cada país y de las aspiraciones de su población. Es difícil señalar una forma particular de elaborar una constitución nacional que pueda dar garantías de durabilidad y estabilidad. Las experiencias recientes en el África (por ejemplo, en Sudáfrica, Uganda, Etiopía y Rwanda) demuestran que, cuando se elabora la constitución empleando métodos destinados a favorecer la consulta, la participación y la inclusión, que congreguen a todas las fuerzas sociales, políticas y económicas del país y contribuyan a consolidar un acuerdo sobre las reglas del juego poniendo el interés de la población por encima de todo, la constitución resultante probablemente será más duradera. Eso significa que el desarrollo institucional empieza con unos fundamentos constitucionales en que se prevea la existencia de las instituciones. Es necesario distinguir entre las constituciones, que son textos jurídicos que prevén un ordenamiento institucional y unas reglas del juego, y el constitucionalismo, que es el aspecto relativo a la conducta y a la práctica de gestionar los asuntos públicos siguiendo y respetando las disposiciones de la constitución. El problema de las constituciones en muchos países africanos no es tanto la ausencia de constituciones nacionales como la falta de respeto por sus disposiciones.

19. En vista del fracaso de gobierno tras gobierno, en muchos países se emprenden procesos nacionales de debate para dilucidar las aspiraciones de la ciudadanía, seguidos de arduos procesos de formación y reformulación constitucionales a fin de adaptarse a unas formas de gobierno nuevas y más satisfactorias. Esa forma de proceder resulta necesaria por lo general en el proceso de elaborar constituciones nacionales, porque las constituciones no únicamente son perspectivas estratégicas nacionales a largo plazo sino que también son instrumentos perennes por naturaleza.

20. Deben estar consagrados en las constituciones nacionales mecanismos que sean expresión de la articulación convenida de los intereses de los ciudadanos (es decir, un sistema de partidos políticos) e indiquen el modo de desarrollar una cultura de pluralismo, así como disposiciones acerca de los debidos contrapesos y

salvaguardias entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Uno de los problemas que ha afectado a África es el de los regímenes basados en “un hombre fuerte”, que han reprimido la democracia participativa.

C. Formulación participativa de amplios programas nacionales para fortalecer la gobernanza

21. Uno de los escollos con que han tropezado los países africanos para fomentar la capacidad del sector público ha sido el carácter poco sistemático de sus iniciativas, que han producido actividades carentes de coordinación y colaboración y escasos resultados respecto del deseado fortalecimiento institucional. En la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados se debatió esta cuestión y se alcanzó la conclusión siguiente:

“Toda iniciativa seria en materia de administración pública debe emanar de un programa nacional para promover y fortalecer el buen gobierno, la paz y la estabilidad y formar parte integrante de ese programa. Pese a ello, muchos de los países menos adelantados todavía utilizan unos sistemas de aplicación de normas carentes de coordinación y unas estructuras de bienestar ineficaces que ahogan al sector privado y a la sociedad civil. Los resultados en términos de desarrollo de los países menos adelantados no mejorarán si sus gobiernos son reacios a reexaminar y redefinir el papel de la administración pública y sus relaciones con el sector privado, la sociedad civil y las entidades de ámbito mundial, no sólo por lo que respecta al desarrollo sino también a la prestación de servicios y al mantenimiento de la estabilidad.”⁶

22. Es importante distinguir entre, por una parte, el tipo de análisis, diagnóstico y planificación participativos de la gobernanza y la administración pública que se propone en el presente informes y, por otra, la planificación centralizada del desarrollo que era característica de los países africanos en los años posteriores a la independencia. La incapacidad de los planes nacionales de desarrollo formulados en los decenios de 1960 y 1970 para cumplir sus promesas puede atribuirse en gran parte al desfase entre las elevadas ambiciones de crecimiento económico de la elite modernizadora y las preocupaciones de supervivencia básica de la inmensa mayoría de sus seguidores. El supuesto monopolio sobre el conocimiento de las necesidades y los problemas locales y los medios para paliarlos por parte de la elite burocrática y sus acólitos del partido único llevó a que la población local quedara excluida del proceso de planificación para determinar su desarrollo social, político y económico. La demanda, cada vez mayor en la sociedad civil, de una plena participación en el análisis de los problemas y los planes para paliar esos problemas exige una planificación de tipo participativo. La necesidad de participación y de consulta ya está estipulada en el artículo 9 de la Carta de la Administración Pública en África:

“Será responsabilidad de la administración garantizar que los mecanismos de participación y consulta en que intervengan la sociedad civil y otros interesados estén establecidos efectivamente mediante fondos consultivos y órganos asesores.”

23. Para lograr la evolución de los Estados africanos hacia unos gobiernos eficientes será necesario adoptar procesos constructivos a fin de articular una visión y unos marcos estratégicos nacionales a largo plazo para el desarrollo. Exigirá que se

instituyan prácticas incluyentes y participativas de adopción de decisiones para que lo que hacen los gobiernos pase a sintonizar con aquello a lo que aspira la población.

V. Fortalecimiento de las instituciones del sector público

A. Instituciones legislativas

24. Las funciones del poder legislativo son representar al pueblo, elaborar instrumentos jurídicos y supervisar al poder ejecutivo. Por eso, el poder legislativo es una institución esencial en la democracia representativa, ya que defiende los intereses del pueblo, elabora leyes justas que sirven de base al Estado de derecho y asegura la rendición de cuentas del poder ejecutivo, sobre todo en lo que atañe al uso que hace de los recursos públicos, el poder y las facultades a él otorgados. En la mayoría de los países africanos la experiencia demuestra que en muchos casos el poder legislativo se ha visto menoscabado bajo ramas ejecutivas con facultades excesivas, en particular su ala coercitiva (el ejército). Por consiguiente, el poder legislativo es una de las instituciones que es preciso revitalizar y fortalecer para que los pueblos africanos puedan regresar a la palestra de la gestión pública y administración pública. A continuación se presentan algunas de las medidas que podrían adoptarse para fortalecer los poderes legislativos:

a) Consagrar el carácter y las funciones del poder legislativo en la constitución nacional, otorgarle autoridad y poderes adecuados y dotarlo de suficiente peso y legitimidad constitucional para controlar los excesos de la rama ejecutiva;

b) Establecer métodos de trabajo óptimos para el Parlamento y sus subdependencias, en particular en lo que respecta a la gestión del tiempo, el programa legislativo y las normas disciplinarias;

c) Mejorar las técnicas legislativas y de gestión de los poderes legislativos y sus medios, en particular las técnicas de redacción de leyes, las técnicas de investigación para el trabajo de comisiones y los conocimientos adecuados sobre el presupuesto y el proceso presupuestario;

d) Estructurar o reestructurar la organización de las comisiones parlamentarias y fomentar su capacidad para llevar adelante procesos como la negociación y la mediación a fin de aumentar su eficacia;

e) Crear mayor conciencia en la población sobre la labor e importancia del poder legislativo mediante, por ejemplo, la radiodifusión de sesiones parlamentarias por la radio y la televisión nacionales, el acceso del público a la mayoría de las sesiones legislativas y de las comisiones y la educación académica y no académica sobre la función e importancia de la rama legislativa;

f) Fortalecer el contacto y la comunicación de los legisladores con sus electores mediante el establecimiento de oficinas locales del electorado, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para la transmisión de opiniones y la organización de otras actividades de interacción de los legisladores como los concejos municipales y su participación en otros foros;

g) En el contexto de las iniciativas de regionalización e integración regional (en especial el establecimiento del Parlamento Panafricano), es necesario vincular los poderes legislativos nacionales a las legislaturas regional y continental a fin de que no existan contradicciones entre esos tres niveles y se respete el principio de la complementariedad.

B. Fortalecimiento del poder judicial

25. Es indispensable emprender reformas tendientes a establecer una judicatura eficaz e independiente para garantizar el Estado de derecho, establecer un sistema de frenos y contrapesos que asegure el goce de los derechos fundamentales y resolver las controversias entre los diferentes niveles de gobierno y los diversos agentes sociopolíticos y económicos. Lo mismo para promover el respeto de los derechos humanos, fomentar las inversiones o proteger la vida y la propiedad, es indispensable tener un poder judicial independiente y competente. Uno de los factores que contribuyen a que los países africanos no puedan atraer inversiones, ya sean locales o extranjeras, es la incapacidad de los sistemas judiciales para proporcionar marcos y mecanismos de solución previsible de controversias que ofrezcan garantías a los inversionistas respecto de la seguridad de sus inversiones. Los procesos y prácticas de todo sistema judicial deben ser fáciles de comprender y pertinentes, así como accesibles para todos, en particular los pobres. A continuación se presentan algunas de las medidas que es necesario adoptar para fortalecer el poder judicial:

a) Definir claramente disposiciones concretas relativas a la formación, contratación, estatuto y desempeño profesional de todos los magistrados y funcionarios de tribunales a fin de asegurar la independencia de la judicatura de la interferencia de organismos políticos o partes en pugna. En general, los nombramientos a largo plazo o la permanencia en el cargo, los ascensos por méritos, las escalas de sueldos adecuadas y la paridad en el reconocimiento respecto de otros funcionarios gubernamentales son aspectos fundamentales para la independencia de la judicatura como institución pública;

b) Establecer o mejorar el funcionamiento y las modalidades de trabajo del sistema judicial, en particular la introducción de otros procedimientos de solución de controversias;

c) Elaborar un código de ética con modalidades de aplicación, imposición de sanciones y sensibilización dentro de la comunidad judicial y el público;

d) Garantizar un ambiente de trabajo satisfactorio y una infraestructura e instalaciones adecuadas;

e) Introducir las tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar las modalidades de trabajo y las actividades internas, especialmente en lo que concierne a los archivos;

f) Establecer tribunales de comercio competentes e incorruptos que puedan resolver controversias comerciales con prontitud.

26. En el contexto actual de la globalización y la integración regional, los sistemas e instituciones del poder judicial deben tener en cuenta los marcos jurídicos y leyes internacionales a fin de que los mecanismos de solución de controversias, funcionen en igualdad de condiciones.

C. Fortalecimiento de la administración pública

27. Una de las instituciones que concretan y sustentan la acción del Estado es la administración pública. Históricamente los gobiernos de todas partes del mundo se han esforzado por asegurar la eficacia de sus instituciones de administración pública. Los países africanos no son una excepción. El primer requisito para contar con instituciones de administración pública eficaces ha quedado ya definido, reconocido y consagrado en la Carta de la Administración Pública en África. Lo cierto es que debe establecerse una administración pública sólida, basada en los principios aceptados de la neutralidad, la legalidad y la continuidad, así como en los valores fundamentales del profesionalismo, la ética, la integridad y la rectitud moral. Esos son los aspectos que deben formar el comportamiento institucional de la administración pública en el continente. Los gobiernos africanos y sus asociados en el desarrollo deben trabajar de consuno en la actualización de la Carta de la Administración Pública en África como vía para fortalecer las instituciones de la administración pública en el continente.

28. La administración pública es decisiva para el proceso de desarrollo, sobre todo porque ocupa un lugar primordial en la planificación, la concreción, la supervisión y la evaluación de la prestación de servicios públicos indispensables como la salud, la educación, la divulgación agrícola y la protección del medio ambiente, los cuales resultan fundamentales para mitigar la pobreza. En otras palabras, probablemente los países que no cuenten con una administración pública eficaz quedarán rezagados en la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

29. La administración pública es una institución compuesta por subinstituciones. Por ende, al desarrollar su capacidad, es preciso determinar las subinstituciones que es preciso fortalecer y la manera de hacerlo. Algunas instituciones tienen la función de coordinación y otras la de control, mientras que otras tienen un carácter operacional. Es necesario concebir y establecer sistemas y estructuras que no sólo asemejen a los ministerios en cuanto a su diferenciación, sino también a la manera en que se coordina su labor conjunta. Resulta difícil prescribir una manera de organizar los ministerios gubernamentales, pero, como quiera que se organicen, deben cumplir sus funciones en forma coordinada sobre la base de los principios y valores previstos en la Carta de la Administración Pública en África.

D. Establecimiento de instituciones de administración pública con capacidad de adaptación y orientación hacia los ciudadanos y en las que se aseguren el intercambio de información y la colaboración

30. En los últimos años ha venido generalizándose cada vez más el criterio de que no existe un solo agente, público o privado, que tenga la capacidad de resolver por sí mismo los complejos y diversos problemas que las sociedades enfrentan actualmente. Del mismo modo en que resultó erróneo el concepto de la omnipotencia del Estado, la realidad ha demostrado que si bien el mercado tiene un gran potencial, éste puede dar lugar a desequilibrios peligrosos y de gran alcance a menos que existan normas e instituciones sólidas. Las asociaciones entre el Estado, el sector privado y las instituciones de la sociedad civil han demostrado ser muy

importantes, tanto para la prestación de servicios sociales como para los procesos normativos en muchas esferas, en particular la protección del medio ambiente, las condiciones laborales y las redes de seguridad social. Para ello será necesario establecer y mantener un marco institucional abierto a la diversidad que facilite las contribuciones que puedan hacer las partes interesadas a los procesos normativos y de evaluación. Aunque no siempre resulta fácil, existen pruebas de que el éxito de los gobiernos modernos depende en gran medida de la ampliación de la participación ciudadana y la movilización del consenso y el apoyo en pro de objetivos ampliamente compartidos.

E. Capacidad de adaptación y orientación hacia los ciudadanos

31. Si se quiere fomentar una nueva relación entre los funcionarios públicos y los ciudadanos es preciso que las instituciones del Estado sean más abiertas y flexibles ante los cambios y, sobre todo, más responsables ante el público en general. Se está prestando más atención al fomento de un mayor espíritu de servicio en los funcionarios públicos y el establecimiento de mecanismos eficaces y transparentes que permitan a los ciudadanos encauzar sus quejas por la insuficiencia, ineficiencia o denegación del acceso a los servicios públicos. En la actualidad se prefieren estructuras y procesos flexibles más que las modalidades más tradicionales y burocráticas. Esto es importante porque existe el criterio casi universal de que la capacidad de los gobiernos para promover la inclusión de los distintos sectores y las sinergias entre ellos, así como su disposición para escuchar y responder, constituyen una importante fuente de legitimidad política.

F. Intercambio de información

32. Un importante mecanismo para fomentar instituciones de administración pública abiertas, transparentes y eficientes, en particular en los servicios públicos, es el intercambio entre países de prácticas óptimas, conocimientos e información sobre experiencias positivas en la reforma de la administración pública, sobre todo en lo que respecta a la prestación de servicios públicos. El intercambio de información y la cooperación Sur-Sur constituyen un poderoso instrumento para fomentar la buena gestión pública y el desarrollo. En ese sentido, en la resolución 50/225 de la Asamblea General sobre la administración pública y el desarrollo se subrayó la importancia de aumentar la cooperación internacional en la esfera de la administración pública, en particular en el contexto de la cooperación Sur-Sur e interregional. Además, en su resolución 57/277, la Asamblea General recomendó que se prestara especial atención al intercambio de experiencias.

VI. Fortalecimiento de las instituciones de la democracia participativa y la gestión pública local

33. Uno de los problemas que enfrentan los países africanos consiste en cómo establecer estructuras que promuevan y apoyen la participación de la población en la determinación de la orientación y el contenido de su desarrollo sociopolítico y económico. Si bien la introducción de la democracia participativa está fuera de duda para muchos países, aún no existe acuerdo en cuanto a su actualización. Una de las medidas que algunos países están aplicando en ese sentido es la descentralización de

la gestión pública. En general, esa descentralización tiene por finalidad la potenciación política, económica, social, administrativa, técnica y de gestión de las poblaciones locales para combatir la pobreza mediante la participación popular en la planificación y gestión del proceso de desarrollo. Sus principales objetivos son los siguientes:

a) Hacer factible y reactivar la participación de la población local en la promoción, formulación, ejecución y supervisión de planes y decisiones que les conciernen, teniendo en cuenta las necesidades, prioridades, capacidades y recursos locales mediante el traspaso de facultades, autoridad y recursos de los gobiernos centrales a los gobiernos locales y los niveles inferiores;

b) Fortalecer la responsabilidad y la transparencia velando por que los dirigentes locales rindan cuentas directamente a sus comunidades y estableciendo un vínculo claro entre los impuestos que paga la población y los servicios que se financian con cargo a esos impuestos;

c) Aumentar la sensibilidad de la administración pública respecto del entorno local y su capacidad de respuesta a éste traspasando la planificación, financiación, gestión y control de los servicios a las instancias en que se prestan dichos servicios y habilitando a los dirigentes locales para que creen estructuras y capacidades de organización que tengan en cuenta los medios y necesidades locales;

d) Crear capacidades locales de planificación y gestión económicas sostenibles que sirvan de motor impulsor de la planificación, la movilización y la realización del desarrollo social, político y económico;

e) Aumentar la eficacia y la eficiencia en la planificación, supervisión y prestación de servicios reduciendo la carga que recae en los funcionarios de los gobiernos centrales que se encuentran alejados de los niveles en que se producen las necesidades y se prestan los servicios.

34. Los países que han introducido altos niveles de gestión pública local están asumiendo la descentralización como instrumento de potenciación política de la población, plataforma de democratización sostenible y mecanismo estructural de movilización de energía, iniciativas y recursos para el desarrollo económico. Cabe esperar que la descentralización traiga consigo instituciones que no sólo sean democráticas, responsables y transparentes, sino también eficientes y eficaces en la prestación de servicios, y el desarrollo comunitario.

35. A nivel local, las instituciones que es preciso fortalecer en este sentido son los consejos locales, los poderes ejecutivos locales y las estructuras de administración pública locales, así como las estructuras que garantizan la colaboración y participación de los agentes locales (sociopolíticos y económicos) en la gestión de los asuntos públicos locales. Asimismo, es necesario establecer o fortalecer las instituciones que aseguran la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos locales.

VII. Armonización de las instituciones de administración pública tradicionales con las modernas

36. Todos los países africanos tienen una sólida historia rica en dirigentes e instituciones tradicionales. La evolución de cada uno de esos países ha seguido

rumbos diferentes atendiendo a sus distintos legados históricos, sus maneras diversas de adaptarse a las presiones internas y externas, sus distintas interacciones y relaciones con las potencias colonizadoras y sus diferentes relaciones establecidas con los nuevos gobiernos después de la independencia. Si bien cada parte de África y, de hecho, las distintas partes de cada país, han evolucionado de manera singular en este sentido, en términos generales, los dirigentes y las instituciones tradicionales coexisten en precario equilibrio con las instituciones modernas del Estado. La armonización de ambas partes desde el punto de vista de la definición de sus respectivas esferas de autoridad y la determinación de su competencia y responsabilidades respecto de cuestiones tradicionales como la familia, el matrimonio, la tierra y ciertas cuestiones penales y civiles sigue siendo en muchos casos una labor incompleta y debe llevarse a cabo atendiendo a cada contexto concreto. ¿Qué función han de desempeñar las instituciones tradicionales en la gestión pública y la administración pública modernas dentro del actual proceso de creciente globalización? Esa es una cuestión que han de dilucidar los propios africanos después de hacer un cuidadoso análisis de la cuestión y llegar a un acuerdo sobre qué instituciones tradicionales deben mantenerse intactas, redefinirse o desalentarse. Es preciso definir claramente qué función pueden desempeñar esas instituciones tradicionales en la gestión pública y el desarrollo y cómo pueden relacionarse con las demás instituciones.

37. Existen ejemplos de países africanos que con cierto nivel de éxito han adaptado las instituciones tradicionales a las necesidades de la administración pública moderna. Uganda volvió a introducir los reinos y las instituciones de dirección tradicionales, pero les asignó misiones relacionadas con el desarrollo económico y cultural. Rwanda introdujo los tribunales “*gacaca*” para dar solución a los problemas surgidos como resultado del genocidio de 1994. Cabe esperar que esos tribunales, que tradicionalmente han sido mejor entendidos por el ciudadano común, no sólo permitan al Estado acelerar la tramitación de algunas causas relacionadas con el genocidio, sino que también faciliten la reconciliación en la base. Sudáfrica se ha enfrascado en el establecimiento de una política clara que oriente la integración de los dirigentes tradicionales en la gestión pública nacional.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

38. **Los países africanos han contraído compromisos de largo alcance en los planos nacional, regional y mundial. A nivel nacional, aunque varios de ellos continúan sumidos en los conflictos, la violencia y regímenes inestables, muchos han concebido ideas a largo plazo para el desarrollo efectivo de sus pueblos. A nivel regional, la Unión Africana y su Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) renuevan la esperanza de ocupar un lugar más favorable en el ámbito internacional del desarrollo en el siglo XXI. A nivel mundial, los países africanos se sumaron al resto del mundo en la adopción de los objetivos de desarrollo del Milenio. Esos compromisos no pueden hacerse realidad en el continente africano si los gobiernos no fortalecen las instituciones de gestión pública y administración pública de manera que éstas encabecen eficazmente las iniciativas estratégicas necesarias para convertir los compromisos en resultados concretos. Las instituciones de gestión pública y administración pública se han concebido para servir al público. Sólo pueden hacerlo si garantizan la participación de las personas a las que deben servir. En el**

presente informe se ha hecho hincapié en la necesidad decisiva de fortalecer las instituciones de gestión pública y administración pública en los países africanos. A continuación se formulan recomendaciones concretas a los gobiernos de los países africanos, la Secretaría de las Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social.

Recomendaciones

Recomendaciones a los gobiernos de los países africanos:

- **Adoptar y ejecutar el programa de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África sobre gestión pública y administración pública;**
- **Aplicar la Carta de la Administración Pública en África;**
- **Aplicar métodos, procesos, sistemas y procedimientos de trabajo (en materia de planificación, supervisión y evaluación) que permitan la participación de la población;**
- **Fortalecer los poderes legislativos, en particular el Parlamento Panafricano, a fin de reforzar los frenos y contrapesos necesarios para el desarrollo de la gestión pública democrática y el Estado de derecho en el continente africano;**
- **Despolitizar la administración pública para imprimirle un carácter más neutral, permanente y profesional;**
- **Fortalecer el poder judicial para asegurar la previsibilidad y la solución pacífica de conflictos y controversias, especialmente en lo que concierne a la industria, el comercio y la actividad empresarial internacional.**

Recomendaciones a la Secretaría de las Naciones Unidas:

- **Seguir proporcionando apoyo técnico y consultivo sustantivo a los Estados africanos, a solicitud de éstos, para que puedan fortalecer las instituciones de administración pública, en particular en el plano regional;**
- **Aumentar el apoyo técnico y consultivo prestado a la secretaría de la NEPAD para dar cumplimiento a la decisión relativa a la gestión pública y la administración pública en África adoptada en la reunión ministerial panafricana celebrada en Ciudad del Cabo (Sudáfrica) en mayo de 2003;**
- **Prestar apoyo técnico y consultivo a los gobiernos africanos para que puedan aplicar la Carta de la Administración Pública en África;**
- **Apoyar la realización de actividades de investigación sobre gestión pública y administración pública en los países africanos que ayuden a definir la pertinencia de las instituciones y prácticas tradicionales y su aplicación en la administración pública en el contexto de la globalización y la integración regional.**

Recomendación al Consejo Económico y Social:

- **Tal vez el Consejo Económico y Social desee recomendar que los Estados Miembros incrementen su apoyo financiero, material y técnico a los países**

africanos con objeto de fortalecer las instituciones de gestión pública y administración pública en los planos nacional y regional.

Notas

- ¹ Por ejemplo, Uganda y Rwanda.
 - ² Como acto de conducir el desarrollo social, político y económico de un pueblo, la gobernanza es una situación compuesta y polifacética de instituciones, sistemas, estructuras, procesos, procedimientos, prácticas, relaciones y conductas directivas en el ejercicio de la autoridad social, política, económica y administrativa que se enmarca en la dirección de los asuntos públicos o privados. La buena gobernanza es el ejercicio de esa autoridad con la participación, el interés y el sustento de los gobernados como fuerza motriz (cita de Kauzya, John-Mary, “Local Governance Capacity-Building for Full-Range Participation: Concepts, Frameworks and Experiences in African Countries”, Foro Mundial sobre la Redefinición de la Función del Estado, Marrakesh (Marruecos), diciembre de 2002).
 - ³ GR. Mutahaba, R. Baguma y M.S. Halfani, *Vitalizing African Public Administration for Recovery and Development*, Kumarian Press, 1994, pág. 6 (publicado en cooperación con las Naciones Unidas).
 - ⁴ Véase la publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.01.11.H.2, Department of Economic and Social Affairs, *World Public Sector Report 2001: Globalization and the State*, Nueva York, 2001, pág. 47.
 - ⁵ *Ibid.*, pág. 48.
 - ⁶ Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, documento de antecedentes Session on Governance, Peace and Social Stability, 14 de mayo de 2001.
-