



Consejo Económico y Social

Distr. general
5 de enero de 2006
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Quinto período de sesiones

Nueva York, 27 a 31 de marzo de 2006

Tema 5 del programa

Compendio de la terminología básica sobre gobernanza y administración pública

Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública

Nota de la Secretaría

Resumen

En su cuarto período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas reconoció que había algunos conceptos y términos fundamentales de gobernanza y administración pública que debían definirse para que pudiera haber un entendimiento común acerca de ellos en todo el sistema de las Naciones Unidas. Se reconoció que con frecuencia estos conceptos y términos no se aplicaban de manera uniforme. Las deliberaciones del Comité sobre este tema marcan el comienzo de un proceso de participación en la determinación y definición de los principales conceptos y términos que constituyen el aspecto central de la gobernanza y la administración pública. La terminología que se presenta en este documento no es exhaustiva; desarrollada mediante una breve investigación interna, tiene por objeto proporcionar un punto de partida para las deliberaciones del Comité sobre estos y otros términos conexos. De conformidad con los comentarios y la orientación que proporcione el Comité, la investigación se ampliará para abarcar el inventario y las definiciones de los conceptos y los términos sobre gobernanza y administración pública.



I. Introducción

1. En su cuarto período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas reconoció que había algunos conceptos y términos fundamentales de gobernanza y administración pública que debían definirse a fin de proporcionar a los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas un entendimiento común acerca de ellos. Estos conceptos y términos no son estáticos ni valen uniformemente en todos los lugares y culturas. El Comité convino en que para determinar los principios fundamentales que constituyen el eje de los objetivos de la administración pública se requiere un proceso participativo. Por consiguiente, y como una base para sus deliberaciones, el Comité decidió concentrarse en la definición de los conceptos y la terminología básicos de la gobernanza y la administración pública, proporcionando una evaluación a fondo de esos conceptos, la forma en que han evolucionado y cómo se usan y aplican. A juicio del Comité, la definición de esos conceptos y la terminología conexas representaría una contribución considerable a los debates que tienen lugar en los procesos gubernamentales, así como a la labor de quienes se dedican a esas tareas. Como primer paso para levantar un inventario de esos términos y sus diversas definiciones por diferentes autores, la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales ha preparado el presente informe, que contiene algunos de los términos básicos que se utilizan en su programa de gobernanza y administración pública. El documento presenta un inventario limitado y una lista de definiciones de los conceptos y los términos. Su finalidad principal es servir de punto de partida para las deliberaciones del Comité e indicar los conceptos y la terminología que se deben definir y la forma en que deben definirse.

II. Gobernanza y administración pública

2. El término gobernanza es utilizado extensamente en la administración pública contemporánea. Muchos teóricos en este campo creen que el término gobernanza es un concepto de organización que guía a los administradores cuando las prácticas administrativas pasan del Estado burocrático a lo que se denomina el “Estado hueco” y que Osborne y Gaebler (1993)¹ “gobierno por terceros”. Según Frederickson y Smith² “gobernanza se refiere a las relaciones laterales e interinstitucionales de la administración en el contexto de la declinación de la soberanía, la disminución de la importancia de las fronteras jurisdiccionales y una fragmentación institucional generalizada”. Frederickson y Smith afirman también que, al hacer más hincapié en la gobernanza, “el Estado administrativo es ahora menos burocrático y menos jerárquico, y depende menos de una autoridad central que autorice las actividades. La responsabilidad por la gestión de los asuntos públicos se refiere cada vez más a los resultados más que al cumplimiento de un objetivo de política específico dentro de los confines de la ley”.

3. El empleo de los términos gobernanza y administración públicas adquirió una importancia sin precedentes en cuanto a su contenido y utilización en los siglos XIX y XX. Sin embargo, en los comienzos del siglo XXI no parece haber un consenso en cuanto a su significado. En un entorno sumamente dinámico en los aspectos político, social, económico y cultural, esos términos significan cosas diferentes en contextos diferentes.

A. Gobernanza

4. Hacia finales del siglo XX, el término gobernanza fue objeto de gran atención por los organismos donantes, los especialistas en ciencias sociales, los filántropos y la sociedad civil. Esta popularidad se debió a que se podía aplicar a una amplia gama de cuestiones, relaciones e instituciones que participan en el proceso de gestión de los asuntos públicos y privados. El término gobernanza amplía e ilustra mejor lo que los gobiernos deben hacer. Además, al finalizar la guerra fría, la utilización de este término se ha revitalizado a raíz de que los organismos donantes, especialmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y los países occidentales exhortaron a los países de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y a los países del mundo en desarrollo a que iniciaran reformas políticas, económicas y administrativas y practicarán la buena gobernanza. Sin embargo, la conceptualización de este término no parece haber sido coherente, y ha generado diversas definiciones y acepciones, como se indica a continuación.

5. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su documento de política de 1997³, definió la gobernanza como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para dirigir los asuntos de un país a todos los niveles. Comprende los mecanismos, procesos e instituciones que puedan utilizar los ciudadanos y los grupos para definir sus intereses, ejercer sus derechos jurídicos, cumplir sus obligaciones y resolver sus diferencias por mediación”. Esta definición fue respaldada por el Subequipo de Tareas del Secretario General encargado de promover respuestas integrales a las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas. Durante los últimos 10 años, el número de programas sobre gobernanza a nivel de países apoyados por el sistema de las Naciones Unidas se ha ampliado considerablemente.

6. En 1993, el Banco Mundial definió la gobernanza como el método por el que se ejerce el poder en la gestión de los recursos políticos, económicos y sociales para el desarrollo de un país⁴. Aunque el Banco Mundial hizo hincapié durante mucho tiempo en la estabilización y las reformas del Estado que se concentran abrumadoramente en la reducción del servicio civil y la privatización, a principios del decenio de 1990 se observó un cambio de orientación. El Banco comprendió que la mayoría de las crisis en los países en desarrollo tenían que ver con la gobernanza. Por lo tanto, el conjunto contemporáneo de medidas de ajuste destaca cuestiones de gobernanza como la transparencia, la rendición de cuentas y la reforma del poder judicial. En este contexto, el Banco ha introducido una nueva forma de considerar la gobernanza, a saber, la buena gobernanza.

7. Según Jon Pierre⁵, “la gobernanza se refiere al sostenimiento de la coordinación y la coherencia entre una gran diversidad de agentes con diferentes finalidades y objetivos”, entre los que pueden figurar agentes e instituciones políticos, grupos de interés, la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales y organizaciones transnacionales. Esta definición muestra que si bien el gobierno de un Estado tradicional tiene que hacer frente a desafíos internos y externos de los agentes mencionados más arriba, algunas de las funciones que antes cumplía el gobierno pueden ser asumidas por algunas de esas mismas partes. Esta definición respalda la afirmación hecha anteriormente de que gobernanza es más amplia que gobierno.

8. Aunque la definición de gobernanza de Pierre está centrada en la sociedad, en Peters y Pierre⁶ se ofrece una definición del término que está más centrada en el Estado. Aunque estos autores reconocen que “la gobernanza tiene que ver con relaciones

cambiantes entre el Estado y la sociedad y una creciente dependencia de instrumentos de política menos coercitivos”, afirman que “el Estado sigue siendo el centro de considerable poder político”. Perciben la gobernanza como “procesos en los que el Estado cumple una función de dirección, estableciendo prioridades y definiendo objetivos”. Esto se ajusta a la noción de que la función del Estado es de “dirección” de la sociedad y la economía.

9. Hirst⁷ ofrece una definición más general del término. Afirma que “en general, gobernanza se puede definir como los medios por los que se controlan o dirigen una actividad o conjunto de actividades, en el sentido de que produce una seria aceptable de resultados de conformidad con una norma establecida”.

10. El Institute of Governance del Canadá (2002)⁸ ofrece otra definición general: “la gobernanza es el proceso en que las sociedades u organizaciones adoptan decisiones importantes, determinan a quienes se aplican y cómo se debe rendir cuentas”.

B. Buena gobernanza

11. Según el Banco Mundial, la buena gobernanza entraña una buena gestión del sector público (eficiencia, eficacia y economía), rendición de cuentas, intercambio y libre flujo de información (transparencia), y un marco jurídico para el desarrollo (justicia, respeto de las libertades y los derechos humanos).

12. El Departamento de Desarrollo Internacional (antes Dirección de Desarrollo de Ultramar) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en aparente acuerdo con el Banco Mundial, define la buena gobernanza en base a cuatro componentes principales, a saber, la legitimidad (el gobierno debe contar con el consentimiento de los gobernados); rendición de cuentas (asegurando la transparencia y asumiendo la responsabilidad por todas las medidas adoptadas y asegurando la libertad de los medios de información); competencia (normativa efectiva, prestación de servicios y ejecución); y respecto de la ley y protección de los derechos humanos⁹.

13. Según Surendra Munshi¹⁰, buena gobernanza “significa una forma participativa de gobernar que funciona de una manera responsable, con rendición de cuentas y transparente, basada en los principios de eficiencia, legitimidad y consenso a los fines de la promoción de los derechos de cada ciudadano y del interés público, indicando de esta forma el ejercicio de la voluntad política para asegurar el bienestar material de la sociedad y el desarrollo sostenible con justicia social”.

14. Una definición más sucinta de buena gobernanza es la que propone Hirst⁷, quien afirma que “significa crear un marco político eficaz que de lugar a una acción económica privada: regímenes estables, imperio de la ley, una administración estatal eficiente adaptada a las funciones que el gobierno puede efectivamente cumplir y una sociedad civil fuerte, independiente del Estado”.

C. Gobernanza global

15. Thomas G. Weiss, director del Instituto Ralph Bunche de Estudios Internacionales del Centro de Graduados de la Universidad de la Ciudad de Nueva York¹¹, define “gobernanza global” como “los esfuerzos colectivos para identificar, comprender o resolver problemas mundiales que superan la capacidad de los Estados individuales”. Afirma que la gobernanza global se puede definir como “el complejo de

instituciones, mecanismos, relaciones y procesos formales e informales entre los Estados, los mercados, los ciudadanos y las organizaciones, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, que permiten expresar los intereses colectivos en el plano mundial, establecer derechos y obligaciones y resolver diferencias por mediación¹².

16. En 2005, Geraldine Fraser-Moleketi¹³ definió gobernanza global como “las actividades y procesos de gobierno situados a diferentes niveles; es decir: local, nacional, regional y mundial”.

17. El término gobernanza está relacionado con numerosos conceptos y principios. A continuación se da una reseña general de los de uso más común.

III. Administración pública

18. La administración pública tiene muchas definiciones. Según algunos autores, la administración pública se ocupa centralmente de la organización de las políticas y los programas de gobierno, así como del desempeño de los funcionarios (por lo general no elegidos) oficialmente responsables de su dirección.

19. Otros especialistas en este campo definen la administración pública como todos los procesos, organizaciones e individuos (éstos últimos actuando en funciones o puestos oficiales) relacionados con la aplicación de las leyes y otras normas adoptadas o promulgadas por las legislaturas, el ejecutivo y los tribunales.

20. Otros afirman que la administración pública es el empleo de teorías y procesos de gestión, políticos y jurídicos para cumplir los mandatos legislativos, ejecutivos y judicial para el cumplimiento de las funciones de reglamentación y de prestación de servicios del gobierno.

21. Según el PNUD, la administración pública tiene dos significados muy relacionados entre sí:

a) La totalidad de la maquinaria (políticas, reglas, procedimientos, sistemas, estructuras organizacionales, personal, etc.) financiada por el presupuesto estatal y que se encarga de la gestión y la dirección de los asuntos de la rama ejecutiva del gobierno y de su interacción con otros interesados del Estado, así como la sociedad y el entorno foráneo;

b) La administración y aplicación del conjunto completo de actividades gubernamentales relacionadas con el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las decisiones del gobierno y las gestiones relacionadas con la provisión de los servicios públicos¹⁴.

IV. Nueva gestión pública

22. La nueva gestión pública es un movimiento mundial de reforma de la administración pública que vuelve a definir la relación entre gobierno y sociedad que se originó en Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Impulsadas por la insatisfacción de los ciudadanos con el desempeño del gobierno, los problemas fiscales endémicos y la reestructuración aparentemente satisfactoria del sector privado, los llamamientos en pro de la reforma del sector público y la reinención del gobierno pasaron a ser abrumadores.

23. Según Osborne y Gaebler (1993)¹, la nueva gestión pública exige un gobierno que haga hincapié en el logro de resultados en lugar de ajustarse principalmente a los procedimientos y que adopte estrategias de competencia, de innovación y empresariales similares a las del mercado. Para asimilarse a los mercados, el gobierno y la administración pública en general deben estar orientados hacia el cliente y adoptar mecanismos basados en el mercado para la prestación de los servicios públicos.

24. Según algunos autores, la nueva gestión pública debe cambiar su cultura y ser flexible e innovadora, resolver problemas, y actuar con espíritu empresarial en lugar de estar limitada por las normas, orientada hacia los procesos y centrada en los insumos más que los resultados.

25. La afirmación de algunos partidarios de la nueva gestión pública de que los administradores públicos deben ser considerados como empresarios, que buscan oportunidades de crear asociaciones privadas y servir a los clientes, ha sido objeto de críticas. Denhardt y Denhardt¹⁵ sostienen que “esta perspectiva del administrador público es limitada y no es muy adecuada para la realización de principios democráticos como la equidad, la justicia, la participación y la expresión coherente de los intereses compartidos”.

A. La gobernanza del sector público

26. La gobernanza del sector público ha sido definida como los regímenes de leyes, reglas, decisiones judiciales y prácticas administrativas que constriñen, prescriben y permiten la prestación de bienes y servicios con apoyo público. En esta definición, las instituciones constitucionales están vinculadas a las realidades de la actividad normativa y la gestión pública.

B. Democracia

27. En el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2002*, el PNUD afirmó que “Para que las políticas y las instituciones políticas promuevan el desarrollo humano y protejan la libertad y la dignidad de todas las personas, se ha de ampliar y consolidar la democracia”. Según la definición de Wikipedia (<http://en.wikipedia.org>), “democracia, en su sentido ideal, es la noción de que el pueblo debe controlar el gobierno que rige sus destinos. Este ideal se persigue aplicando un sistema de votación en virtud del cual la mayoría del pueblo gobierna, ya sea directa o indirectamente a través de representantes elegidos. Las democracias pueden ser 'liberales', en que los derechos fundamentales de los individuos que componen la minoría están protegidos por la ley, o 'no liberales', en que no lo están. La democracia se suele aplicar como una forma de gobierno en que las políticas se deciden de conformidad con las preferencias de la mayoría real (por oposición a una mayoría parcial o relativa de los ciudadanos) en un proceso de adopción de decisiones, por lo general mediante elecciones o referendos, abierto a todos”.

28. Según Elgstrom y Hyden¹⁶, democracia es un sistema de gobierno con los siguientes atributos:

a) Hay instituciones y procedimientos que permiten a los ciudadanos expresar sus preferencias efectivas sobre políticas alternativas a nivel nacional y hay restricciones institucionalizadas para el ejercicio del poder por el ejecutivo (competencia);

b) Existe un sufragio inclusivo y un derecho a participar en la selección de los líderes y las políticas nacionales (inclusión/participación).

29. Larry Diamond¹⁷ utiliza una definición maximalista de democracia afirmando que comprende “no sólo un régimen civil, constitucional y multipartidario, con elecciones periódicas, libres y justas y sufragio universal, sino también un pluralismo de organizaciones y de información; extensas libertades civiles (libertad de expresión, libertad de prensa, libertad para crear organizaciones y participar en ellas); poder efectivo para los funcionarios elegidos; y autonomía funcional para los órganos legislativos, ejecutivo y judicial del gobierno.

C. Gobernanza democrática

30. Algunos consideran que la democracia es un conjunto de valores y la gobernanza un proceso de interacción entre tres conjuntos de agentes, del Estado, de la sociedad civil y del sector privado, que implica una gobernanza que se basa en principios fundamentales y universalmente aceptados, entre ellos: participación, rendición de cuentas, transparencia, imperio de la ley, separación de poderes, acceso, subsidiariedad, igualdad y libertad de prensa.

D. La reforma del sector público

31. Según otras fuentes, la reforma del sector público consiste en la modificación deliberada de las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector público para que funcionen mejor. Los cambios estructurales pueden incluir la fusión o la división de organizaciones del sector público y los cambios en los procesos pueden incluir la actualización del diseño de los sistemas, el establecimiento de normas de calidad y la concentración en el fomento de la capacidad.

E. La reforma del servicio civil

32. La reforma del servicio civil, que implica el desarrollo de la capacidad del servicio civil para cumplir su mandato, que incluye cuestiones de contratación y ascenso, remuneración, número de empleados, evaluación del desempeño y cuestiones conexas, sigue siendo la parte principal de los programas nacionales de reforma de la administración pública. Históricamente, la reforma del servicio civil se ha centrado en la necesidad de contener los gastos de personal del sector público mediante su reducción y reestructuración, pero se ha ampliado para abarcar el objetivo a largo plazo de crear una fuerza de trabajo gubernamental del tamaño apropiado, con las capacidades apropiadas, la motivación correcta, una ética profesional, orientación hacia los clientes y rendición de cuentas¹⁴.

V. El desarrollo de la capacidad

33. El desarrollo de la capacidad es el proceso por el que los individuos, las organizaciones, las instituciones y las sociedades desarrollan capacidades para cumplir funciones, resolver problemas y establecer y alcanzar objetivos. Debe ser considerado a tres niveles relacionados entre sí: individual, institucional y de la sociedad. “En concreto, el aumento de la capacidad abarca el potencial humano, científico, tecnológico, organizativo, institucional y de recursos del país. Uno de los objetivos fundamentales del aumento de la capacidad es fortalecer la capacidad de evaluar y abordar cuestiones de capital importancia relacionadas con las opciones de política y las modalidades de ejecución de las opciones de desarrollo, lo que entraña comprender las posibilidades y limitaciones del medio ambiente y las necesidades que la población del país de que se trate considere como propias”¹⁸.

34. El PNUD reconoce que el fomento de la capacidad es un proceso continuo y a largo plazo, en el que participan todos los interesados directos (ministerios, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y grupos de usuarios de agua, asociaciones profesionales, académicos y otros). En 1991, el PNUD y el Instituto Internacional de Energía Hidráulica y Ambiental organizaron un simposio titulado Estrategia para el fomento de la capacidad en el sector hídrico, que se celebró en Delft (Países Bajos), durante el cual delegados de países en desarrollo e institutos patrocinadores definieron el fomento de la capacidad como a) la creación de un medio ambiente propicio mediante marcos normativos y jurídicos apropiados; b) el desarrollo institucional, incluida la participación de la comunidad (sobre todo de la mujer); y c) el desarrollo de recursos humanos y el robustecimiento de los sistemas de gestión.

35. A nivel de los individuos, el fomento de la capacidad comprende el establecimiento de condiciones en que los funcionarios públicos puedan iniciar un proceso continuo de aprendizaje y adaptación a los cambios, basándose en los conocimientos y las destrezas de que ya disponen y ampliándolos hacia nuevos horizontes. Esto requiere un nuevo enfoque de la administración de recursos humanos y subraya la importancia de contar con un manejo idóneo de los conocimientos, como un nuevo instrumento para incrementar el aprendizaje. Debe introducirse un enfoque similar a nivel institucional. En vez de crear nuevas instituciones, que a menudo se basan en recetas del exterior, el apoyo debe dirigirse a la modernización de los mecanismos de las que ya existen, dando prioridad a los sistemas y procesos. Lo más importante en este contexto es el desarrollo de la capacidad para apoyar la elaboración de políticas, la efectividad organizacional y la gestión de los ingresos y de los gastos. Por último, el desarrollo de la capacidad a nivel de la sociedad debe estar orientado a apoyar el objetivo de una administración pública más interactiva que no sólo aprenda de sus propias acciones, sino también de la retroinformación que recibe de la población en general. Se requieren cambios a nivel de la sociedad para que la gente considere al servicio público como un proveedor de servicios responsable y que rinde cuentas de sus acciones, y cuyo desempeño requiere el monitoreo por parte de la sociedad³.

VI. Descentralización

36. En la gobernanza y la gestión pública, la descentralización se considera normalmente como un proceso en virtud del cual los poderes, las funciones, las responsabilidades y los recursos se transfieren del gobierno central a los gobiernos locales y otras entidades descentralizadas. En la práctica, la descentralización es un proceso que consiste en establecer un equilibrio entre las demandas de la periferia y las demandas del centro. Cuando está estructurada en forma apropiada, la descentralización proporciona un instrumento que permite conciliar cuestiones críticas (como las relativas a la unidad e indivisibilidad de la nación, la forma de resguardar los intereses nacionales y asegurar un desarrollo coordinado y parejo, la igualdad en la distribución de los recursos, la diversidad y la autonomía local)¹⁹. Muchos países han procurado descentralizar sus sistemas políticos y administrativos. Estos esfuerzos se han desarrollado con diferentes grados de vigor y éxito porque cada país responde de su propia manera a los desafíos y cambios sin precedentes en su funcionamiento administrativo y político.

37. La descentralización es un concepto amplio que puede ser tanto un medio de mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios públicos como una forma de promover los valores más amplios de una democracia pluralista y participativa. Implica transferir la autoridad política, financiera, administrativa y jurídica del gobierno central a los gobiernos regionales y locales. Se pueden definir varias formas de descentralización en función de la medida en que se transfiere el poder y la autoridad y el tipo de autoridad que se transfiere o devuelve, por ejemplo: desconcentración de los departamentos del gobierno central a oficinas locales; delegación de autoridad a organizaciones semiautónomas; devolución de la autoridad a los gobiernos locales; y transferencia a organizaciones no gubernamentales²⁰.

38. A juicio de un especialista en este campo, la descentralización se refiere a la reestructuración o reorganización de la autoridad gubernamental a fin de establecer un sistema de responsabilidad compartida entre instituciones de gobierno a los niveles central, regional y local y de conformidad con el principio de la subsidiariedad, aumentando de esta forma la calidad y la eficacia generales del sistema de gobernanza e incrementando al mismo tiempo la autoridad y las capacidades a los niveles subnacionales.

VII. La sociedad civil

39. La sociedad civil es un componente esencial de la gobernanza y la descentralización, componente que está supuesto a vigilar a los que ejercen el poder y hacerlos responsables de ese poder y de la promoción de la democracia. En términos simples, la sociedad civil es la esfera de acción independiente del Estado, en el campo del sector privado y las organizaciones civiles, capaz de estimular a la vez resistencia al cambio y cambios en los regímenes no democráticos.

40. Patrick Chabal²¹, refiriéndose a la sociedad civil africana, la define como “un vasto conjunto de grupos e individuos en cambio permanente (que han) adquirido alguna conciencia de su externalidad y oposición al Estado”. Cabe señalar, sin embargo, que si bien la sociedad civil es un agente del cambio, no necesariamente debe oponerse al Estado, especialmente si éste último practica la buena gobernanza.

41. Según Diamond¹⁷, la sociedad civil es el ámbito de la vida social organizada que es voluntario, autogenerador, autosuficiente y autónomo respecto del Estado, y que está obligado por un conjunto de normas o reglas compartidas.

42. Denhardt y Denhardt¹⁵ explicaron esto sucintamente cuando afirmaron que la “sociedad civil es un entorno en que los ciudadanos pueden participar en el tipo de diálogos personales y deliberaciones que constituye la esencia no sólo del fomento de la comunidad, sino de la propia democracia”.

Organizaciones de la sociedad civil

43. Las organizaciones de la sociedad civil son, entre otras, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones profesionales y del sector privado y los sindicatos de trabajadores. Incluyen también a las familias, las iglesias, los grupos vecinales, los grupos sociales y los grupos de trabajo. De hecho, la capacidad y la fortaleza de la sociedad civil dependen del funcionamiento de esas organizaciones. Las organizaciones de la sociedad civil asumen diversas funciones y responsabilidades, entre ellas la de complementar las funciones que normalmente cumplen los partidos políticos, como la expresión de los intereses y la movilización del pueblo, el reclutamiento y la capacitación de nuevos líderes políticos y la difusión de información, y la imputación de responsabilidad al gobierno.

44. En una publicación reciente²², se considera que las organizaciones de la sociedad civil son capaces de cumplir diversas funciones, entre ellas, generar una transición democrática modificando el equilibrio de poder entre la sociedad y el Estado, organizando la oposición contra el Estado, expresando los intereses de grupos de la sociedad, reclutando a líderes que estén dispuestos a derrocar regímenes no democráticos y proporcionando información que pueda inspirar a los ciudadanos a protestar contra el régimen.

VIII. Globalización

45. Según un autor, la globalización es una integración estrecha de los países y pueblos del mundo dimanante de la enorme reducción de los costos del transporte y las comunicaciones y la eliminación de obstáculos artificiales a las corrientes de bienes, servicios, capitales, conocimientos y, en menor medida, personas a través de las fronteras. Como tal, la globalización, cuando se la considera en el contexto de la creciente integración de la economía mundial, hace que las tendencias no democráticas y el mal desempeño del gobierno constituyan una gran desventaja para cualquier país.

46. Según Munshi y Abraham¹⁰, “es su sentido positivo, la globalización es evidente en la integración de mercados mundiales, los rápidos avances de la tecnología de las comunicaciones y la difusión de lo que se ha llamado 'cultura de las masas'”.

47. Otro especialista en este campo sostiene que la globalización implica que muchas cadenas de actividades políticas, económicas y sociales son de alcance mundial. Implica también una intensificación de los niveles de interacción e interconexión en los Estados y las sociedades y entre ellos. Según esta opinión, la globalización genera una ampliación de las relaciones sociales hacia nuevas dimensiones de las actividades, y a través de ellas —tecnológicas, organizativas, administrativas y jurídicas, entre otras— y la intensificación crónica de las pautas de interconexión

proveniente de fenómenos como las modernas redes de comunicaciones y la nueva tecnología de la información.

IX. Rendición de cuentas

48. La rendición de cuentas es uno de los requisitos de una democrática o buena gobernanza. Implica que los funcionarios elegidos o nombrados con un mandato público son responsables y deben rendir cuentas de sus acciones, actividades y decisiones. La función de la sociedad civil consiste en imputar la responsabilidad a los que ocupan cargos públicos. Mediante la rendición de cuentas se procura determinar quién es responsable de que y qué tipo de conducta es ilegal. La rendición de cuentas se puede agrupar en cuatro grandes tipos:

a) La rendición de cuentas esta vinculada a la idea de la responsabilidad, basada en la premisa de que la identidad individual está determinada por la posición que ese individuo ocupa en una relación estructurada;

b) La asunción de las consecuencias, una segunda forma de rendición de cuentas, considera que la identidad individual tiene sus raíces en expectativas más formales desarrolladas mediante normas, contratos, leyes y relaciones similares basadas en la situación jurídica;

c) La rendición de cuentas esta vinculada a expectativas basadas en las funciones. Esas funciones fomentan la reprochabilidad como una base para conformar y dirigir el comportamiento individual;

d) Las expectativas de la rendición de cuentas se derivan de la situación percibida del individuo en una comunidad en función de sus atribuciones.

Transparencia y rendición de cuentas

49. Hay una relación entre la transparencia y la rendición de cuentas; ambos conceptos se refuerzan mutuamente. Sin transparencia, es decir, sin acceso irrestricto a información actualizada y fidedigna sobre las decisiones y la ejecución, sería muy difícil imputar responsabilidad a entidades del sector público. A menos que haya rendición de cuentas, es decir, mecanismos para informar sobre la utilización de los recursos públicos y consecuencias cuando no se cumplen los objetivos de ejecución previstos, la transparencia tendría muy poco valor. La existencia de ambas condiciones es indispensable para una gestión efectiva, eficiente y equitativa en las instituciones públicas²³.

X. Ética

Ética: las normas que guían el comportamiento y las acciones del personal de las instituciones públicas y a las que se puede denominar leyes morales (véase la Carta del Servicio Público en África).

Corrupción: la corrupción se puede definir como la conducta que consiste en: influir en el proceso de adopción de decisiones de un funcionario o una dirección pública, o el tráfico de influencias; deshonestidad o quebrantamiento de la confianza por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones; utilización de información confidencial y conflictos de intereses; [y] el tráfico de

influencias por medios fraudulentos como el soborno y el chantaje, que incluye el uso de fraude electoral. Es una forma de comportamiento que se desvía de la ética, la moralidad, las tradiciones, el derecho y las virtudes cívicas. (Véase la campaña de Namibia sobre la tolerancia cero frente a la corrupción: http://www.anticorruption.info/corr_def.htm).

50. La ética se puede considerar como un freno interno, un sentido de responsabilidad personal y rendición de cuentas que aplica frenos externos a la administración pública. Este concepto se ha definido de diversas formas; algunos expertos afirman que el término comprende un examen sistemático de la moral y la conducta, y la emisión de juicios sobre lo que está bien y lo que está mal. Según esta opinión, la ética debe guiar las acciones y el desempeño de los funcionarios públicos y los valores como la moralidad deben ayudarles a diferenciar lo que está bien de lo que está mal. De igual manera, Denhardt y Denhardt¹⁵ afirman que es “el proceso por el cual lo que está bien se distingue de lo que está mal y se actúa en función de lo que se considera que está bien”. Según esta opinión, al aclarar lo que está bien, se adopta una posición moral y se reafirman las normas morales. Otro experto considera que la ética en el servicio público trata de la aplicación práctica de las normas morales en el gobierno. El comportamiento ético se refiere a lo que un individuo considera que es la forma en que debe actuar. Se trata de valores y de su aplicación en un contexto determinado. Sin embargo, al hacer hincapié en el individuo y en las percepciones de valor de los individuos, se corre el peligro de generar un relativismo ético, que en definitiva resulta en una ambigüedad ética.

51. Otro autor que trabaja en este campo afirma que la ética es un conjunto de normas que guían nuestra conducta y nos ayuda cuando debemos hacer frente a decisiones que comprenden elecciones morales. Observa que si bien la ética refleja normas personales y profesionales, son los valores los que dan significación al término ética y los que definen lo que consideramos que está bien. De esta forma, la ética y los valores están relacionados entre sí y son de naturaleza muy normativa; indican la forma en que debemos comportarnos en una situación dada o en un conjunto particular de circunstancias.

Integridad

52. El PNUD afirma que la integridad es un elemento clave que completa la noción de rendición de cuentas y transparencia. Se define como la incorruptibilidad, una condición no limitada o cabal y es sinónimo de honestidad. En relación con el servicio público, la integridad requiere de los ex titulares de puestos públicos que no asuman obligaciones financieras o de otro tipo frente a individuos u organizaciones externos que puedan influir en el desempeño de sus funciones oficiales. La integridad no es un fin en sí mismo, sino más bien un camino que conduce a la prestación efectiva de servicios y el desempeño de funciones, que el público tiene derecho a esperar de los que los gobiernan.

a) **Responsabilidad social:** un arreglo institucional que destaca un marco de responsabilidad más amplio para las políticas y los programas públicos. Comprende la planificación, el seguimiento y la presentación de información de manera transparente más allá de los clientes de una institución particular;

b) **La participación y la presupuestación en favor de los pobres:** el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la División de Administración Pública y de Gestión del Desarrollo consideran este concepto como un proceso

presupuestario que incorpora a los ciudadanos más directamente en las siguientes actividades: formulación del presupuesto; ejecución del presupuesto; vigilancia de presupuesto; y control del presupuesto, asociado o vinculado a lo siguiente:

- i) Un entorno favorable para una presupuestación participativa, que es un conjunto de condiciones relacionadas entre sí, incluidos los aspectos jurídicos, burocráticos, fiscales, de información, políticos y culturales que facilitan a las organizaciones de la sociedad civil y otros protagonistas del desarrollo la participación en los procesos presupuestarios de manera sostenida y eficaz;
- ii) La presupuestación en favor de los pobres, que es un proceso que hace hincapié en el establecimiento de prioridades presupuestarias, asignación de fondos y ejecución del presupuesto con el fin de lograr objetivos en favor de los pobres, por ejemplo, objetivos en los sectores de salud, educación, agua y sanidad. Es un proceso que abarca a las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, la sociedad civil, la comunidad comercial y los medios de información. La presupuestación en favor de los pobres puede ser un enfoque de abajo arriba (cuando la iniciativa parte de la comunidad) o de arriba abajo (cuando la iniciativa parte de las ramas legislativa o ejecutiva);
- iii) La presupuestación en función del género, un proceso que hace hincapié en el establecimiento de prioridades y consignaciones presupuestarias basadas en políticas de género bien diseñadas y en cuestiones relacionadas con el género;
- iv) La presupuestación en función de los derechos humanos, un proceso que hace hincapié en el establecimiento de prioridades y consignaciones presupuestarias para las políticas relacionadas con cuestiones de derechos humanos. Puede referirse a cambios o mejoramientos legislativos, cambios o mejoramientos institucionales, o cambios o mejoramiento de las políticas, que comprende más consultas con los grupos interesados;
- c) **Adopción de políticas en favor de los pobres:** un proceso que centra la atención en el diseño y la aplicación de políticas para lograr objetivos en favor de los pobres (estos últimos se definen en los objetivos de desarrollo del Milenio);
- d) **Presupuestos alternativos:** son presupuestos que modifican sustancialmente el proyecto original de la rama ejecutiva. La preparación de presupuestos alternativos tiene lugar fuera de la rama ejecutiva, que en casi todas las legislaciones nacionales es la encargada de elaborar el presupuesto. Los presupuestos alternativos pueden ser preparados, entre otros, por la rama legislativa (como en el caso del Congreso de los Estados Unidos), en cuyo caso se denominan presupuestos alternativos de la legislatura, o por la sociedad civil;
- e) **Gobernanza comprometida:** es una estrategia del gobierno que vincula a los ciudadanos más directamente con el proceso de adopción de decisiones del Estado a fin de que puedan influir en las políticas y los programas públicos de forma que repercutan más positivamente en su bienestar social y económico;
- f) **Las mejores prácticas:** sobre la base del informe de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (A/50/37), “las mejores prácticas”: a) deben demostrar repercusiones positivas y tangibles sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población; b) deben basarse en asociaciones entre los sectores público, privado y de la sociedad civil; y c) deben ser social, económica y ambientalmente sostenibles. La Asamblea

General, sobre la base del programa de ONU-Hábitat, recomendó además que las mejores prácticas se utilizaran como uno de los dos instrumentos principales para evaluar los progresos en la realización del doble objetivo de vivienda para todos y urbanización sostenible (véase la resolución S-25/2 de la Asamblea General). En el caso del Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, hacer hincapié en las “mejores prácticas” significa acumular y aplicar conocimientos sobre lo que funciona y lo que no funciona en diferentes situaciones y contextos. Consiste tanto en la experiencia adquirida como en el proceso continuo de aprendizaje, retroinformación, reflexión y análisis;

g) **Innovación:** la innovación es una idea creativa y su aplicación, que es el diferente de la invención. Es el acto de concebir y aplicar una nueva forma de lograr un resultado o realizar un trabajo. Una innovación puede comprender la incorporación de nuevos elementos, una nueva combinación de elementos existentes o un cambio o modificación significativos de la forma tradicional de hacer las cosas. Se refiere a nuevos productos, nuevas políticas y programas, nuevos criterios y nuevos procesos. En la gestión del sector público, la innovación también puede definirse como el desarrollo de nuevos diseños de política y nuevos procedimientos operacionales estándar por las organizaciones públicas para resolver problemas de política pública. Por lo tanto, en la administración pública una innovación puede ser una respuesta efectiva, creativa y única a nuevos problemas o nuevas respuestas a viejos problemas;

h) **Gobierno electrónico** (Utilización de medios electrónicos en la gestión gubernamental): el concepto de la gestión de gobierno por medios electrónicos propugna dos aspectos: a) capacidad electrónica, que es la capacidad genérica o aptitud del sector público para utilizar tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para incorporar en los servicios públicos y transmitir a la población información de alta calidad (conocimientos específicos) e instrumentos de comunicación efectivos que apoyen el desarrollo humano; y b) la participación electrónica, que se refiere a la voluntad, por parte del gobierno, de utilizar la TIC para proporcionar información de alta calidad (conocimientos explícitos e instrumentos de comunicación efectivos con la finalidad específica de empoderar a la población para que pueda participar en consultas y adopción de decisiones, tanto en su capacidad de consumidores de servicios públicos como de ciudadanos;

i) **Democracia electrónica:** es la utilización de tecnología de comunicaciones electrónicas, como la Internet, para mejorar los procesos democráticos dentro de una república democrática o una democracia representativa. Es una novedad política que está dando sus primeros pasos, y es también el tema de muchos debates y actividades dentro del gobierno, los grupos de orientación cívica y las sociedades de todo el mundo (véase <http://en.wikipedia.org/wiki/E-democracy>).

XI. La seguridad humana

53. La seguridad humana significa proteger las libertades vitales. Significa proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida. La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: protección y realización del potencial. La protección aísla a las personas de los peligros. Requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente, y, en la mayoría de las situaciones, ambas son necesarias.

54. La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal. Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de “crecimiento con equidad”. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana (véase el esbozo del informe de la Comisión de Seguridad Humana, mayo de 2003, en <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline.pdf>).

XII. Capital social

55. Según el Banco Mundial, capital social se refiere a las instituciones, las relaciones y las normas que conforman la calidad y la cantidad de interacciones sociales de una sociedad. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que sostienen a una sociedad; es el aglutinante que las mantiene juntas. El capital físico se refiere a los objetos físicos y el capital humano se refiere a las propiedades de los individuos; el capital social, por su parte, se refiere a los vínculos entre los individuos, las redes sociales y las normas de reciprocidad y confianza que dimanen de ellos. En ese sentido, el capital social está estrechamente vinculado a lo que algunos denominan la “virtud cívica”. La diferencia es que el “capital social” destaca que la virtud cívica es más poderosa cuando está arraigada en red de relaciones sociales recíprocas. Como se ha observado, una sociedad de muchos individuos virtuosos pero aislados no es necesariamente rica en capital social. El capital social consiste en el conjunto de conexiones activas entre las personas: la confianza, la comprensión mutua y los valores y comportamientos compartidos que unen a los miembros de redes y comunidades humanas y hacen posible la colaboración.

Capital humano

56. Según ha informado Gary Becker, un experto en capital humano de la Universidad de Chicago, “para la mayoría de las personas, capital significa una cuenta bancaria, cien acciones en IBM, líneas de montaje o plantas siderúrgicas en la zona de Chicago. Estas son todas formas de capital en el sentido de que son bienes que rinden ingresos y otros productos útiles durante largos períodos de tiempo. Pero estas formas tangibles de capital no son las únicas. La educación, un curso de capacitación

en informática, gastos de atención médica y conferencias sobre las virtudes de la puntualidad y la honestidad también son capital. Esto es porque aumentan los ingresos, mejoran la salud o perfeccionan los buenos hábitos de las personas durante gran parte de su vida. Por lo tanto, los economistas consideran que los gastos en educación, capacitación, atención médica u otros gastos son inversiones en capital humano. Se denominan capital humano porque las personas no pueden separarse de sus conocimientos, sus actitudes, su salud o sus valores en la forma en que pueden separarse de sus bienes financieros y físicos”.

Notas

- ¹ Osborne, D y Ted Gaebler 1993, *Reinventing Government*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley.
- ² Frederickson, H. G. y Kevin B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2003.
- ³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Governance for Sustainable Human Development*, documento de política del PNUD, Nueva York, PNUD, 1997.
- ⁴ Banco Mundial, *Governance*, Washington DC, 1993.
- ⁵ Pierre, Jon, *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000.
- ⁶ Pierre, Jon, y Guy B. Peters, *Governance, Politics and the State*, Nueva York, St. Martin's Press, 2000.
- ⁷ Hirst, Paul, “Democracy and Governance” en Pierre, Jon (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, 2000.
- ⁸ Institute on Governance (Canadá), 2002 (véase <http://www.iog.ca/>).
- ⁹ Overseas Development Administration, *Taking Account of Good Government*, Londres, 1993.
- ¹⁰ Munshi, Surendra, “Concern for Good Governance in Comparative Perspective”, en Munshi, Surendra y Biju Paul Abraham (eds.), *Good Governance, Democratic Societies and Globalization*, Nueva Delhi, Sage Publications, 2004.
- ¹¹ Weiss, Thomas G. (ed.), *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*.
- ¹² Weiss, Thomas G. y Ramesh Thakur, *The United Nations and Global Governance: An Idea and its Prospects*, University of Indiana Press (de próxima aparición).
- ¹³ Fraser-Moleketi, Geraldine (ed.), *The World We Could Win: Administering Global Governance*, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, OIS Press, 2005.
- ¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Democratic Governance Group*, Nota práctica de administración pública, Dirección de Políticas de Desarrollo, 2003.
- ¹⁵ Denhardt, J. V. y Denhardt, R. B., *The New Public Service: Serving, not Steering*, Nueva York, M. E. Sharpe, 2003.
- ¹⁶ Elgstrom, O. y Goran Hyden, *Development and Democracy: What have we Learned and How?*, Londres, Routledge, 2002.
- ¹⁷ Diamond, Larry, “Promoting Democracy in the 1990s: Actors and Instruments, Issues and Imperatives”, informe a la Comisión Carnegie sobre la prevención de conflictos letales, diciembre de 1995.
- ¹⁸ Véase *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.18 y correcciones), vol. I: *Resoluciones aprobadas por la Conferencia*, resolución 1, anexo II.

- ¹⁹ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, *Decentralized Governance for Democracy, Peace, Development and Effective Service Delivery*, 2005.
- ²⁰ Cheema, G. Shabbir y Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983.
- ²¹ Chabal, Patrick (ed.), *Political Domination in Africa: Reflections on the Limits of Power*, Cambridge University Press, 1986.
- ²² Doorenspleet, Renske, *Democratic Transitions: Exploring the Structural Sources of the Fourth Wave*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 2005.
- ²³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Transparency and Accountability in the Public Sector in the Arab Region*, Nueva York, 2004.
-