



Consejo Económico y Social

Distr. general
4 de febrero de 2008
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Séptimo período de sesiones

Nueva York, 14 a 18 de abril de 2008

Tema 3 del programa provisional*

Creación de capacidad para el desarrollo

Fortalecimiento de la capacidad de gobernanza y administración pública para el desarrollo

Nota de la Secretaría

Resumen

La presente nota de la Secretaría se ha preparado sobre la base de las aportaciones hechas por los miembros del Comité de Expertos en Administración Pública. El Comité aprobó el tema de la creación de capacidad para el desarrollo, incluida la reconstrucción de la administración pública después de conflictos y la gestión de crisis o desastres, como tema principal del programa de su séptimo período de sesiones. La presente nota se ha preparado para contribuir a la comprensión del fomento de la capacidad en la teoría y en la práctica, describir las necesidades y los retos a que se enfrentan los países para fortalecer su capacidad de gobernanza y administración pública, y brindar un marco para los debates del Comité y sus recomendaciones a los Estados Miembros, el Consejo Económico y Social y la Secretaría de las Naciones Unidas con miras a alcanzar objetivos y realizar actividades en materia de fomento de la capacidad en los países en desarrollo.

Actualmente se considera que la capacidad institucional y humana, la gobernanza y el desarrollo son interdependientes y mantienen entre sí una relación de causa y efecto. En épocas de crisis y transformaciones radicales se necesita una capacidad de gobernanza y administración pública en formas nuevas y renovadas que permitan lograr una gobernanza y un desarrollo sostenibles, que estén orientados a las personas y que beneficien a los pobres. En la presente nota se enumeran los problemas y desafíos relacionados con el fomento de la capacidad, y para ello se describen tres niveles interdependientes de gobernanza y administración pública: el nivel de los sistemas, el nivel organizacional y el nivel individual. A nivel de los

* E/C.16/2008/1.

sistemas, se hace referencia a la gestión de las elecciones, los procesos legislativos, ejecutivos y judiciales y las interrelaciones con la sociedad civil sobre la base de la transparencia y la rendición de cuentas. A nivel organizacional se considera la planificación estratégica, el establecimiento de alianzas y de redes de colaboración, la formación de equipos, la descentralización y la prestación de servicios. En el plano individual se trata del liderazgo eficaz, el desarrollo de la carrera y la gestión profesional de los recursos humanos, la capacidad de responder a las organizaciones de la comunidad y a los ciudadanos privados y las características de asociaciones profesionales activas y eficaces.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	3
II. Características esenciales del fomento de la capacidad en la gobernanza y la administración pública	8–42	5
A. Fomento de la capacidad a nivel de los sistemas: procesos de gobernanza	10–18	6
B. Fomento de la capacidad a nivel de las organizaciones: aplicación de políticas y procesos administrativos	19–30	8
C. Fomento de la capacidad a nivel individual: competencias profesionales y méritos	31–42	12
III. Desafíos para el fomento de la capacidad en la reconstrucción después de los conflictos y la gestión de las situaciones de crisis o de desastre	43–56	16
IV. Recomendaciones	57–62	20
V. Conclusión	63–64	22

I. Introducción

1. El Comité de Expertos en Administración Pública aprobó el tema de la creación de capacidad para el desarrollo, incluida la reconstrucción de la administración pública después de conflictos y la gestión de crisis o desastres, como tema principal del programa de su séptimo período de sesiones. La presente nota se ha preparado, sobre la base de las aportaciones hechas por los miembros del Comité para contribuir a la comprensión del fomento de la capacidad en la teoría y en la práctica, describir las necesidades y los retos a que se enfrentan los países para fortalecer su capacidad de gobernanza y administración pública, y brindar un marco para los debates del Comité y sus recomendaciones a los Estados Miembros, el Consejo Económico y Social y la Secretaría de las Naciones Unidas con miras a alcanzar objetivos y realizar actividades en materia de fomento de la capacidad en los países en desarrollo.

2. El Comité inició sus debates sobre el fomento de la capacidad en su período de sesiones inaugural celebrado en 2002. En ese período de sesiones, el Comité determinó seis campos prioritarios en los que los Estados Miembros podrían aumentar su capacidad para aplicar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas¹: a) el sector público debe elaborar una estrategia para contratar y retener una buena proporción de sus mejores funcionarios; b) en una economía globalizada y basada en los conocimientos, las instituciones del sector público deben convertirse en sólidas organizaciones estratégicas y de aprendizaje; c) las instituciones del sector público deberían aprovechar el poder de las tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar las innovaciones y la buena gestión de los asuntos públicos; d) los gobiernos deberían armonizar su capacidad financiera y administrativa para lograr una movilización y utilización óptimas de los recursos; e) los gobiernos deberían formular y aplicar combinaciones eficaces de políticas y programas de descentralización y centralización a fin de promover un desarrollo orientado hacia el ser humano; y f) la elaboración de datos internacionales corroborados podría ser útil en la labor de formación de capacidad.

3. Desde entonces, los Estados Miembros han reafirmado su compromiso con los objetivos de desarrollo definidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, así como en los acordados en otras importantes conferencias internacionales. En la Cumbre Mundial 2005 se hizo balance de los progresos realizados en el logro de esos objetivos y también se determinó que la buena gobernanza era un factor que debía estar presente en toda la agenda de desarrollo de las Naciones Unidas. Los Estados Miembros acordaron que la buena gobernanza y el estado de derecho a nivel nacional e internacional eran esenciales para el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre. Más recientemente, los Estados Miembros acordaron también que la buena gobernanza y la capacidad del Estado eran fundamentales para establecer un vínculo entre el pilar de la paz y la seguridad de las Naciones Unidas y el del desarrollo, así como para responder a las repercusiones del cambio climático.

4. Habida cuenta de todo ello, y de que se ha cumplido la mitad del plazo fijado para que los Estados Miembros alcancen los objetivos de desarrollo del Milenio que concluirá en 2015, el Comité ha decidido profundizar su labor sobre el fomento de capacidad. En este empeño, el Comité también considerará las necesidades

¹ Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General.

adicionales de reconstrucción de los Estados que salen de una situación de conflicto y las necesidades de los Estados para la gestión de crisis o de desastres naturales, y ello porque también se ha puesto de manifiesto que los enfoques uniformes ya no son apropiados en el mundo globalizado de hoy. La existencia de deficiencias de fomento de capacidad en el sector público ha podido comprobarse en toda la esfera del desarrollo. Esto es especialmente cierto en el caso de los países que se hallan en situaciones de crisis o que salen de un conflicto, donde los parámetros básicos de la gobernanza y los desafíos correspondientes son muy distintos de los que se plantean en países con instituciones relativamente estables y procesos establecidos de formulación de políticas. En un mundo en constante evolución, la creación de capacidad es parte integrante de las reformas tendentes a instaurar procesos de gobernanza más legítimos y administraciones públicas más eficaces.

5. La gobernanza consiste en administrar las interacciones del gobierno, la sociedad civil y el sector privado para fines de transformación de la sociedad y desarrollo, incluido el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. Hoy en día se entiende que la gobernanza es un “proceso de transformación”, lo cual indica que ha dejado de plantearse en un marco político estrecho en torno a las minorías rectoras para pasar a una conceptualización más amplia que incluye a las masas y los nuevos movimientos sociales. La administración pública, que ejecuta las decisiones políticas y aplica las normas gubernamentales encaminadas a organizar y gestionar la vida pública de un país y sus ciudadanos, es una parte fundamental de la gobernanza. Algunos han comparado la gobernanza al fluido vital de los sistemas políticos, y la administración pública a las arterias en cuyo interior transcurre con distinto pulso la energía. Las necesidades de la administración pública, que están estrechamente relacionadas con las de la gobernanza pero son intrínsecamente distintas de ellas, han experimentado un sinfín de cambios en la era de la globalización. Entre los cambios que han experimentado los parámetros que definen hoy en día la administración pública están las ideas nuevas o renovadas sobre la legitimidad, los nuevos actores, las técnicas y estrategias innovadoras en la práctica funcional y la interacción de las entidades públicas entre sí y con el mundo exterior. Para los países menos adelantados, existe también la presión creciente para alcanzar objetivos que permitan atender las necesidades básicas de sus poblaciones siguiendo unos calendarios convenidos internacionalmente.

6. La capacidad de gobernanza y administración pública es esencial para el desarrollo humano sostenible en los contextos político, económico, social y ambiental, particularmente en tres planos de acción distintos, aunque interrelacionados. A nivel de los sistemas, la capacidad de gobernanza y administración pública es necesaria para diseñar y establecer instituciones, procesos y políticas. La asistencia a los órganos de gestión de las elecciones, los instrumentos de determinación de prioridades y adopción de decisiones colectiva por parte del poder ejecutivo, el apoyo a un poder judicial eficaz, y los mecanismos participativos que permitan la intervención de la sociedad civil se cuentan entre las principales medidas de creación de capacidad a nivel de los sistemas. A nivel organizacional, el fomento de la capacidad permite establecer redes, equipos y comunidades funcionales eficaces. La planificación estratégica, la constitución de alianzas y de redes mediante la aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones, la formación de equipos, la descentralización y la facilidad de acceso a los servicios públicos y la prestación eficaz de esos servicios son aspectos específicos de la creación de la capacidad en la administración pública. A nivel individual de los

funcionarios públicos, la creación y el fomento de la capacidad se basan en el liderazgo eficaz, el desarrollo de la carrera y la gestión profesional de los recursos humanos, la capacidad de responder a las organizaciones de la comunidad y a los ciudadanos privados y asociaciones profesionales y círculos especializados activos.

7. En los países menos adelantados tal vez se requiera un incremento de la capacidad de gobernanza y administración pública existente, así como nuevos tipos de capacidad, si se quieren lograr los objetivos de desarrollo. Los formidables desafíos de la reconstrucción después de los conflictos, la gestión de crisis y desastres naturales, la mitigación de los efectos del calentamiento mundial, la pobreza sistémica de los 1.000 millones de personas más desvalidas del mundo y la pandemia de VIH/SIDA no se resolverán con mecanismos institucionales obsoletos, burocracias rígidas o formas de liderazgo que miran el propio interés. En este mundo globalizado de transacciones económicas incesantes, esos países no sólo deben entrar en competencia por obtener el capital necesario para las inversiones, que no deja de circular, sino que también afrontan la responsabilidad de mantener niveles de crecimiento suficientes para financiar las necesidades básicas de sus ciudadanos. En el análisis que figura a continuación se examinan el nuevo significado y las nuevas dimensiones del fomento de la capacidad y se describen sus modalidades sistémicas, organizacionales e individuales en el contexto del desarrollo humano sostenible.

II. Características esenciales del fomento de la capacidad en la gobernanza y la administración pública

8. Según el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el fomento de la capacidad consiste en prestar apoyo a las entidades nacionales para que desarrollen su capacidad para liderar, administrar y lograr las prioridades nacionales de desarrollo, y para rendir cuentas al respecto. Así pues, el fomento de la capacidad es un proceso consistente en establecer medios eficaces para la definición de objetivos, la adopción de decisiones, la estandarización de procesos ordinarios, la planificación y la ejecución de actividades y el seguimiento y la evaluación.

9. En sus formas más actuales, el fomento de la capacidad se basa en un enfoque global e inclusivo. Así, el fomento de la capacidad no sólo incluye el diseño y la aplicación de sistemas, instituciones y políticas, sino que también abarca la labor de facilitación de organizaciones eficaces, la planificación y los proyectos. El fomento de la capacidad incluye también procesos y modalidades para dotar a esos sistemas, instituciones y organizaciones de una visión común al tiempo que se procura mejorar el desarrollo profesional de las personas que actúan en ellos. Por tanto, actualmente el ámbito del fomento de la capacidad va más allá del diálogo interorganizacional tradicional y de la capacitación de las personas. Hoy en día, el fomento de la capacidad también incluye racionalizar procedimientos normalizados prácticos adaptados a sistemas de principios y normas aplicables a cada contexto específico.

A. Fomento de la capacidad a nivel de los sistemas: procesos de gobernanza

10. El diseño y la reforma de los sistemas, las instituciones y las políticas requieren técnicas de establecimiento de coaliciones y diálogo entre diversos interesados, así como la capacidad de tener una visión global de las fuerzas económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales. El Estado y su aparato vienen definidos y configurados, entre otras características importantes, por una constitución, un conjunto de leyes orgánicas, marcos normativos para la supervisión de diversos sectores, el grado de control y propiedad de los bienes de producción y los procesos públicos de adopción de decisiones para la asignación de los recursos públicos. En este marco, es posible aprender planteamientos integradores concentrándose en todos los factores y fuerzas que intervienen en una solución y reflexionando sobre la forma en que cada elemento influye en los demás. El diseño de sistemas es muy diferente de la solución de problemas, ya que se trata de inventar una nueva forma para el futuro y no simplemente de responder a un problema del pasado.

11. Los sistemas comprenden interrelaciones de varias instituciones que a su vez están integradas por muchas organizaciones. Por ejemplo, un sistema jurídico entraña instituciones que brindan acceso a la justicia, la deliberación y la reconciliación, e incluye organizaciones como los tribunales, los bufetes de abogados, los grupos de defensa de derechos o intereses, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales. Los sistemas abarcan también todos los niveles geográficos y sociales y las vinculaciones de medios locales, nacionales y transnacionales interesados en las corrientes verticales u horizontales de información y de recursos, así como la capacidad de ampliarse. Las políticas se consideran acuerdos colectivos que orientan la acción común y establecen las normas que habrá que seguir. Esta dimensión, en su conjunto, se denomina a menudo el “entorno propicio” en las modalidades más recientes de fomento de la capacidad.

12. El fomento de la capacidad en el ámbito de la gobernanza y la administración pública es un proceso pluridimensional. Incluye, entre otras cosas, los procesos electorales, los órganos legislativos, el estado de derecho y el acceso a la justicia, los derechos humanos, la administración pública y el funcionariado, la descentralización, el gobierno local y la prestación de servicios, la responsabilidad y la transparencia, la función de gobernanza de la sociedad civil y el sector privado, la formulación de políticas con la participación de diversos interesados, la ayuda internacional y la capacidad de absorción. Todos esos sectores y ámbitos de la gobernanza quedan incluidos en el contexto de una perspectiva orientada específicamente a la creación de capacidad: fomentar la capacidad de los agentes para realizar su propio potencial, *a nivel individual*; establecer y fortalecer organizaciones abiertas, transparentes y cooperativas, *a nivel institucional*; y promover una visión común e inspirar confianza, *a nivel de los sistemas*.

13. En el plano de los sistemas, las principales esferas de análisis son los procesos generales de gobernanza. El fomento de la capacidad en apoyo del funcionamiento eficaz, transparente y responsable de los procesos electorales, legislativos, ejecutivos, judiciales y sociales es fundamental para una gobernanza y una administración pública eficaces. En los países en desarrollo es frecuente que los procesos electorales carezcan de un sistema multipartidista capaz de ampliar las

opciones políticas y de una diversidad de opiniones. Esos países necesitan partidos políticos que funcionen de manera justa y equitativa; órganos independientes de gestión electoral que aseguren que todo el proceso se llevará a cabo de forma honrada y estará abierto al escrutinio; y candidatos que tengan un auténtico interés en representar a su electorado y promover su bienestar y que posean un conocimiento suficiente de los desafíos y las cuestiones del desarrollo. Para responder a esas necesidades y desafíos, crear y mejorar la capacidad técnica y de conocimientos de los órganos de gestión de las elecciones y otros organismos encargados de hacer cumplir las normas de financiación política puede ser decisivo para promover desde una etapa temprana una gobernanza y una administración pública eficaces. La capacitación y el conocimiento directo en relación con los otros componentes e instrumentos de la gestión de los procesos electorales, como la votación pluralista, el derecho de voto, los distritos electorales y la inscripción de votantes, también pueden aumentar la capacidad general para gestionar los procesos electorales.

14. Es necesario que los órganos legislativos de los países en desarrollo sean representativos del conjunto de la sociedad. Deben tener representantes con firmes valores de servicio público. Los miembros necesitan saber cómo colaborar en pro de los intereses colectivos. Hay que cultivar un entorno abierto e inclusivo que aliente la deliberación y los debates. Los parlamentos deben desempeñar su función de legislación y supervisión y pueden realizar esas funciones con eficacia si existen y funcionan efectivamente determinados instrumentos de creación de capacidad. Por ejemplo, la creación de capacidad por lo que respecta a prestar apoyo analítico y de investigación para el funcionamiento independiente de los cuerpos legislativos, mejorar sus comunicaciones y sus iniciativas de promoción como representantes legítimos de los intereses públicos, comités permanentes y especiales que funcionen correctamente y métodos para reducir al mínimo las brechas partidistas a fin de promover la cohesión, pueden resultar decisivos para un proceso legislativo eficaz y para la supervisión legislativa a todos los niveles.

15. La capacidad del poder ejecutivo para la determinación de prioridades y la adopción de decisiones colectivas es esencial para una gobernanza y una administración pública eficaces. Para lograr el desarrollo sostenible y la gobernanza eficaz, los gobiernos deben hacer que su capacidad política corresponda a los tipos de políticas que se desea aplicar. Para que esto suceda es fundamental que los funcionarios gubernamentales sepan cómo aprovechar los recursos humanos y materiales de sus sociedades y utilizarlos para lograr objetivos de alcance nacional. Muchos países en desarrollo ven obstaculizada su acción por una capacidad inadecuada o insuficiente para explotar esos recursos, en caso de que existan. Incrementar la capacidad extractiva del gobierno, las consultas sobre las prioridades y el mejoramiento de la capacidad del sistema político para desempeñar las tareas elegidas por un gobierno nacional frente a los intereses en competencia a nivel local, nacional y transnacional son factores importantes para promover la estabilidad política, y por tanto para crear capacidad en el gobierno.

16. En los países en desarrollo, los sistemas judiciales deben ser independientes, con jueces y fiscales que posean una experiencia reconocida en el campo del derecho y estén comprometidos con la justicia y la reconciliación. El estado de derecho debe aplicarse a todos los habitantes del territorio. Hay que promover una cultura de respeto de los derechos humanos. Todo el sistema judicial debe responder a los aspectos más positivos de los procesos de justicia tradicional (especialmente a

nivel local) que sean acordes con los mecanismos modernos. Además, las personas deben tener acceso a los procesos de la justicia independientemente de su condición económica o minoritaria. El funcionamiento eficaz del sistema judicial en el mundo en desarrollo puede beneficiarse de normas claras y transparentes sobre los procesos de nombramiento y cese de los jueces, el establecimiento y la definición de las funciones y obligaciones de órganos como los consejos del poder judicial y los jurados de recusación, y métodos para promover y fortalecer la autonomía judicial y el acceso a instituciones con autoridad decisoria.

17. Las funciones de gobernanza de la sociedad civil se topan con muchos desafíos, que principalmente giran en torno a las cuestiones de su independencia, su libertad para organizar y desempeñar actividades y la rendición de cuentas sobre su uso de recursos públicos. Además, la capacitación apropiada de los dirigentes de esas organizaciones en cuestiones como la responsabilidad social y las normas de transparencia y responsabilidad, así como los niveles adecuados de recursos de las organizaciones de la sociedad civil, son factores esenciales del fomento de la capacidad. Para crear capacidad es esencial introducir instrumentos y modalidades de cooperación y fomento de la confianza entre las organizaciones públicas relacionadas con la sociedad civil y el sector privado a fin de incrementar la interrelación y promover la movilización conjunta para hacer frente activamente a los desafíos. Esos procesos pueden incluir la planificación regional interactiva, el diálogo intersectorial, la participación de los ciudadanos en la planificación basada en la colaboración, y la presupuestación participativa en beneficio de la población pobre.

18. El sector privado, que abarca los motores de la creación de riqueza y contribuye a la productividad y el bienestar de las personas y las sociedades, cumple un papel importante en la gobernanza económica. Los desafíos que afrontan los países en desarrollo a ese respecto son la falta de empleo, ingresos, servicios, productos, ahorro, vivienda, mercados, capacitación, crédito y acuerdos comerciales justos. Un reto importante es encontrar la forma de crear un entorno propicio para el sector privado y al mismo tiempo hacer que éste deba rendir cuentas con respecto a su aportación al bien común.

B. Fomento de la capacidad a nivel de las organizaciones: aplicación de políticas y procesos administrativos

19. En su intento de cumplir puntualmente los objetivos de desarrollo del Milenio, los países del Sur se topan con problemas de capacidad que incluyen dificultades para aplicar un marco de políticas eficaz favorables a los pobres, realizar intervenciones esenciales selectivas, y ampliar las que hayan tenido éxito, en los sectores social y de la infraestructura física, aplicar procesos participativos de adopción de decisiones políticas y supervisar los progresos, así como movilizar la financiación necesaria. Un factor que hace que las prioridades de los países del Norte y los países del Sur sean diferentes es que la capacidad de absorción de éstos puede suponer una restricción para la entrada de nuevos recursos y su utilización eficaz. En los países que salen de situaciones de conflicto o que han sufrido un desastre, la destrucción de la infraestructura física y las crisis humanitarias multiplican los desafíos a los que habrá que hacer frente.

20. Habida cuenta del número y de la diversidad de los problemas existentes, antes de diseñar un programa de fomento de la capacidad será necesario llevar a cabo una evaluación, ya sea oficial u oficiosa, de la capacidad organizacional existente. Si el fomento de la capacidad ha sido solicitado por los interlocutores nacionales o locales, habría que constituir un grupo de trabajo integrado por los interesados principales. Este grupo de trabajo, con el apoyo de los agentes gubernamentales y no gubernamentales y de las instituciones de gobernanza decisivas para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, podrá diseñar un plan participativo de evaluación y desarrollo a distintos niveles y en los sectores clave de una administración pública. A todos los niveles de autoridad (nacional, regional, provincial y comarcal, así como de las ciudades, poblaciones y aldeas), los administradores públicos necesitan utilizar y desarrollar sus capacidades organizacionales. Podrían designarse equipos encargados de evaluar y medir la capacidad de los principales agentes de la gobernanza en todos los sectores. Entre los instrumentos que pueden utilizarse figuran la autoevaluación, la evaluación realizada por otras entidades participantes y la información sobre los resultados obtenida de los ciudadanos o de los usuarios de los servicios. ¿Se están cumpliendo los objetivos previstos de los programas? ¿Cómo se mantiene la corriente de información, comunicación, adopción de decisiones y recursos entre los distintos niveles? ¿Cuáles son los aspectos positivos y las deficiencias? ¿Qué aspectos funcionan? ¿Qué es lo que no funciona? ¿Por qué?

21. Algunos de los instrumentos que pueden utilizarse para diseñar y crear una capacidad administrativa y de gobernanza a nivel de las organizaciones públicas son: a) la planificación estratégica con el objetivo final de definir orientaciones y efectuar ajustes; b) un enfoque basado en la colaboración mediante el establecimiento de redes amplias, la creación de coaliciones y la promoción de la identificación nacional por parte de los gobiernos y las comunidades; c) procesos de formación de equipos que abarquen intervenciones multidisciplinares y la gestión del cambio; d) la descentralización administrativa y fiscal para mejorar la rendición de cuentas y la formulación de políticas sobre una base inclusiva; y e) la prestación de servicios de alta calidad que respondan a las necesidades. Esos instrumentos también pueden ser eficaces para determinar cuáles son las deficiencias resultantes de las diferencias entre el nuevo entorno normativo y el entorno existente obsoleto.

22. La planificación y gestión estratégica entraña definir o reorientar la misión y el propósito de la organización, los procedimientos elegidos para cumplir la misión y las actividades que afectan los intereses de las distintas partes. La planificación estratégica para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio supondría orientar la actuación a beneficiar a la población pobre. Existen muchas técnicas excelentes de planificación estratégica a disposición de los funcionarios públicos. En general, el facilitador pide a los participantes que expresen sus ideas y lleguen a un acuerdo sobre su visión común del futuro, los desafíos (obstáculos y deficiencias) a que se enfrentan para hacer realidad ese futuro, las orientaciones estratégicas generales necesarias para responder a los desafíos y llevar a la práctica la visión definida, y las tácticas o medidas necesarias para aplicar las estrategias. A continuación esas medidas se disponen en un cronograma con una designación de quién estará encargado de cada tarea, en qué momento y en qué lugar. Este enfoque produce resultados excelentes en situaciones de gestión de crisis.

23. El establecimiento de redes de colaboración es otro pilar del fomento de la capacidad a nivel de las organizaciones públicas. Una red puede definirse como un conjunto de núcleos o de agentes conectados por intereses comunes, y no como una estructura de mando y control como las que existen en las burocracias. La comunicación y el contacto entre los agentes administrativos deben ir de la mano de las actividades de formación de redes. El logro oportuno de los objetivos de desarrollo del Milenio requiere que las administraciones públicas se concentren tanto en la gestión como en la formulación de políticas. La gestión eficaz a nivel de las organizaciones públicas dependerá de la evaluación del rendimiento; la utilización de estructuras que sigan modelos de mercado y la contratación externa de servicios para fomentar la competencia, siempre que sea pertinente; la reducción de costos y las eficiencias; y asignar muy especial importancia a los resultados en las directrices administrativas. Las reformas consistentes en desagregar estructuras públicas monolíticas en organismos funcionales de menor tamaño basados en la especialización y la división del trabajo pueden favorecer la constitución de redes basadas en la colaboración y las alianzas. La aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones puede mejorar extraordinariamente el establecimiento de redes en la administración pública, ya que esas tecnologías proporcionan oportunidades de prestar servicios basados en una ventanilla o un centro de servicios único a fin de ampliar los servicios básicos o de llevarlos a las zonas más remotas.

24. El establecimiento de redes constituye un medio para que las instituciones de la administración pública obtengan la participación en tareas de gobernanza de agentes ajenos a su propio ámbito, en su círculo inmediato y en comunidades más distantes. Las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, poseen una experiencia considerable a la hora de actuar a nivel local y pueden ayudar a los municipios en aspectos de planificación y creación de capacidad. Recíprocamente, los municipios ofrecen a las organizaciones no gubernamentales la legitimidad y el grado de responsabilidad a nivel local que tal vez les falten, así como los medios para ampliar las actividades de los proyectos más allá de comunidades aisladas. Del mismo modo, redes regionales de investigación, oficiales u oficiosas, basadas en la comunicación, la colaboración y el diálogo permanente entre las instituciones de investigación y las organizaciones públicas de distintos niveles y en distintos sectores, han contribuido enormemente a la creación de capacidad mediante el establecimiento de comunidades de conocimientos viables, que son decisivas para la difusión de la información técnica necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en sus dimensiones Norte-Sur y Sur-Sur.

25. Problemas que parecen tener difícil solución, como ofrecer mejores bienes y servicios públicos para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio, exigen la formación de coaliciones y la constitución de equipos a todos los niveles de la administración pública. Una labor activa de consulta y un trabajo de equipo multidisciplinario eficaz y permanente pueden no sólo facilitar la realización oportuna de las tareas sino también mejorar la prestación general de los servicios. Por ejemplo, en casos en que tal vez se dedique mucho tiempo a intentar resolver un problema particular, solicitar información de los clientes, hacer participar a los ciudadanos en el diseño de los servicios, crear redes eficaces, y colaborar e intercambiar conocimientos con otras entidades puede generar eficiencias y contribuir al aprendizaje institucional en la administración pública. Los funcionarios más productivos de cualquier organización suelen ser los que tienen más capacidad

para establecer redes y colaborar con socios externos y con colegas del interior. La cultura organizacional basada en las redes, el intercambio de conocimientos y la colaboración es esencial para crear capacidad a nivel organizacional.

26. Un instrumento muy útil para la formación de equipos es el método del curso práctico que puede utilizarse en una organización pública para generar creatividad y nueva energía en un breve período de tiempo, inculcar en el equipo un sentido de responsabilidad, catalizar una forma de pensar integrada y crear un consenso funcional. Esta técnica, que tiene cinco etapas, comienza presentando un panorama general de la forma en que el curso práctico se integra en las actividades cotidianas; después se pasa a generar nuevas ideas mediante un intercambio general de opiniones dentro del grupo, a definir nuevas relaciones entre los datos mediante la agrupación de ideas o cuestiones similares, definir el consenso mediante la designación colectiva de los grupos de ideas, y confirmar la determinación del grupo de actuar como equipo. Tal vez se necesiten medidas provisionales para las organizaciones tradicionales de tipo jerárquico hasta que estén preparadas para aplicar métodos más participativos. Los enfoques interactivos y participativos de los debates, la planificación y la solución de problemas suelen ser más eficaces que el mero asesoramiento de expertos, ya que aprovechan la sabiduría de todos y movilizan la acción complementaria que resulta de un sentimiento de identificación.

27. La descentralización, definida como la transferencia del poder de adopción de decisiones y de fondos del gobierno central a los gobiernos locales, también puede tener un fuerte impacto en la eficacia con que se obtienen y utilizan los recursos gubernamentales. Por ejemplo, la investigación y la práctica han demostrado que los regímenes políticamente descentralizados suelen tener un nivel general de impuestos inferior y que la descentralización administrativa tiende a alentar la formulación de políticas sociales. La descentralización administrativa puede abrir las actividades a la competencia, la información y la innovación a fin de crear políticas públicas eficientes y eficaces y una acción pública redistributiva. Una descentralización bien planeada y preparada, junto con una estricta supervisión, puede mejorar la gestión de los recursos humanos en lo relativo a fomentar una dotación de personal más eficaz en los distintos sectores u organismos, la mayor utilización de conocimientos o experiencia internos allí donde sean necesarios, y aportaciones más apropiadas a la actuación organizacional, lo cual es importante para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio.

28. Los procesos de descentralización entrañan la creación de instituciones de gobierno local que son muy importantes para promover y aprovechar un mayor grado de participación política, responsabilidad y confianza. Las comunidades establecen y mantienen vínculos directos cotidianos con los funcionarios y las organizaciones que les representan de forma inmediata. De este modo, los procesos de formulación de políticas están abiertos a los ciudadanos, los procesos de adopción de decisiones adquieren un carácter inclusivo, y se generan mecanismos internos de información sobre los resultados que culminan directamente en un aumento de la responsabilización. Los procesos de gobernanza descentralizada a todos los niveles deberían guiarse por principios de participación y colaboración, ya que por sí sola la descentralización no es una fuerza suficiente para la creación de capacidad a nivel organizacional. En lo relativo a la descentralización fiscal y administrativa, el análisis debería poner de manifiesto qué funciones es más apropiado llevar a cabo en los planos local, regional y nacional de los sistemas de gobernanza y administración pública en distintos países.

29. La buena gobernanza y una administración pública capaz dependen no sólo de la actuación de los órganos públicos sino también de la capacidad del Estado para ofrecer bienes y servicios a sus ciudadanos. En un mundo globalizado, los sistemas e instituciones de la administración pública están adoptando una perspectiva más orientada a los clientes, en que una preocupación urgente es la gestión de buena calidad para los fines de actualizar y mejorar constantemente los productos y los servicios. En distintas partes del mundo, particularmente en los países en desarrollo, lo que dificulta el acceso de los ciudadanos a la atención de la salud, la educación, el agua y a otros servicios y productos básicos no es sólo la falta de recursos de capital y de conocimientos técnicos sino también el grado insuficiente de comprensión y aplicación de los mecanismos de prestación de servicios en cuanto a su capacidad de llegar a los grupos de población que deben recibirlos. En este contexto, la utilización de la tecnología de la información y las comunicaciones puede hacer que los servicios sean más eficaces, los gobiernos más transparentes y la adopción de decisiones más eficiente, al fomentar y facilitar el establecimiento de redes como la constitución de alianzas municipales de servicios y alianzas entre el sector público y el sector privado para ampliar el acceso a los bienes y servicios públicos.

30. La creación de capacidad para la prestación de servicios también puede beneficiarse de: una evaluación transparente de la actuación y la transparencia en los procesos contractuales y de adquisiciones; la supervisión eficaz; mecanismos para conocer la opinión de los ciudadanos; y procesos de responsabilización como los procedimientos de denuncia y apelación. A menudo, corresponde a los consejos nacionales o locales decidir de qué modo deberá actuar el encargado de prestar los servicios, cómo se llevará a cabo esa prestación de servicios y cuáles serán las funciones y obligaciones de los receptores y suministradores de los servicios. En este sentido, la tarea de los consejos públicos en la prestación de servicios no es tanto prestar directamente el servicio como garantizar que efectivamente se preste. En casos en que se ha adoptado la decisión de contratar la prestación de servicios a una fuente externa, los consejos establecen el contenido del contrato y se aseguran de que se haga cumplir efectivamente. Las ventajas e inconvenientes de diferentes acuerdos y estrategias de contratación de servicios para reducir las asimetrías de información que tienen su origen en las lagunas de conocimientos y experiencia técnica en sectores específicos son algunas de las cuestiones importantes cuya solución requerirá la creación y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la administración pública.

C. Fomento de la capacidad a nivel individual: competencias profesionales y méritos

31. Por mucho que se transformen los sistemas y organizaciones de una sociedad, las personas que actúan dentro de esas estructuras, ya sean gubernamentales o no gubernamentales, siguen siendo la columna vertebral de esa sociedad y lo que determinará su capacidad para responder a las crisis. Si, por ejemplo, se reestructura un parlamento pero los diputados todavía creen que las prácticas corruptas son apropiadas, fallará la nueva estructura. Si se establece un nuevo sistema judicial pero los jueces y fiscales no están totalmente comprometidos con la reconciliación y la justicia, los nuevos edificios, el nuevo equipo y los nuevos procedimientos no son más que una fachada. Es necesario mejorar las capacidades, los valores y los

conocimientos de las personas para que éstas superen su interés propio y los intereses de grupo, la confusión o la incompetencia. Por tanto, las instituciones y organizaciones deberán prestar apoyo a los funcionarios públicos en activo para que lleven a cabo sus funciones de forma más profesional.

32. A nivel individual de los funcionarios públicos, la creación y el fomento de la capacidad incluyen factores como la capacidad directiva, el desarrollo de la carrera y la gestión profesional de los recursos humanos, la capacidad de responder a las organizaciones de la comunidad y a los ciudadanos privados y las asociaciones profesionales activas y eficaces. Una función de dirección eficaz es el primer ingrediente necesario de este enfoque global de creación de capacidad. Se requieren diferentes tipos de estilos de dirección para diferentes contextos y tipos de objetivos. Por ejemplo, un organismo encargado de hacer cumplir la ley o un organismo regulador, que deben contar con una interpretación uniforme de las leyes y los reglamentos, tal vez adopten un estilo de dirección más autoritario que un grupo de formulación de políticas, que deberá aplicar un estilo de dirección más basado en el consenso para estar abierto a la creatividad y a las ideas sobre el futuro. Los dirigentes pueden aprender nuevas formas de actuar eficazmente que les permitan superar los modelos autoritarios y burocráticos. Pasando a un modelo en que las técnicas y los estilos de dirección se concentren en los resultados, los valores y los sistemas, el dirigente logrará una mayor eficacia en su función y ganará legitimidad a los ojos del público.

33. Para la creación de capacidad, una de las funciones más decisivas es la del facilitador/dirigente. Aunque no todos los dirigentes han nacido para ser facilitadores, el estilo de gestión de un facilitador/dirigente puede aprenderse: se rige por los principios de la cooperación y la confianza y presta apoyo a la formación de alianzas, las relaciones de colaboración, las soluciones satisfactorias para todas las partes y el aprendizaje permanente en la institución. Conocedor de que la solución está al alcance de la inteligencia de las personas implicadas, el facilitador/dirigente creará situaciones de interacción y de diálogo que lleven a generar unas ideas y un plan de acción comunes. Este tipo de dirigente ha demostrado ser la fuerza crucial del éxito que se ha obtenido con los acuerdos de hermanamiento como programa sostenible de creación de capacidad a nivel institucional. Recurriendo a estos acuerdos, los facilitadores/dirigentes han promovido la constitución de alianzas entre organizaciones de países desarrollados y países en desarrollo que tienen propósitos similares. Ya no es necesario que los expertos que posean los conocimientos técnicos necesarios se trasladen al país receptor para transmitir esos conocimientos con un planteamiento magistral. Por el contrario, se establecen relaciones de colaboración permanentes e interactivas a nivel local, y se crea un sentimiento de identificación nacional con las organizaciones, así como con sus nuevos colaboradores gracias al estilo de gestión eficaz de los facilitadores/dirigentes.

34. Un facilitador/dirigente capaz de dedicarse con eficacia a la creación y el fomento de la capacidad también deberá mantener una perspectiva apropiada en la medida en que adopte una visión sistémica de la organización y de su relación con el entorno. Será consciente de las limitaciones del liderazgo y le preocuparán las cuestiones de integridad, flexibilidad, adecuación y adaptabilidad. Todos los miembros de la organización deberán aceptar una identificación y una responsabilidad personales por haber contribuido a crear la visión, los principios y la misión de la organización y por haberlos interiorizado. Cada uno de los miembros

del equipo evaluará constantemente sus propias fortalezas y deficiencias, así como las de los demás miembros del equipo, y procurará lograr el nivel de interacción apropiado. Esas cualidades y esas bases de la adopción de decisiones pueden inculcarse y transmitirse a los dirigentes actuales y futuros, no sólo mediante una capacitación apropiada sino mediante la participación en varios planes de diálogo interactivo con la comunidad de interesados.

35. Además de un liderazgo eficaz, la creación de capacidad a nivel individual de los funcionarios públicos requiere que cada administración pública adopte una definición de políticas que explique la forma en que la gestión de las aptitudes contribuirá al logro de sus objetivos estratégicos generales. Independientemente de la estrategia concreta de gestión de los recursos humanos que decida adoptar un gobierno, éste deberá prestar apoyo de gestión profesional de los recursos humanos a los administradores encargados de adoptar las decisiones relativas al personal y de formular los planes de carrera para los funcionarios. La aplicación de un modelo integrado basado en las competencias puede ayudar a elaborar estructuras de carrera que contengan una combinación estratégica de funciones generales y especializadas. Al promover un enfoque sistemático que abarque todas las actividades de gestión de los recursos humanos, el marco tiende a asegurar que la gestión de personal contribuya eficazmente al logro de los objetivos del gobierno. Otra parte integrante del desarrollo estratégico de la capacidad profesional es un conjunto global de incentivos que permita a la administración pública atraer y mantener a personas con las aptitudes necesarias. Unos sueldos adecuados se consideran en general un factor decisivo para mejorar y conservar la motivación, el rendimiento y la integridad de los funcionarios públicos. Por el contrario, unos niveles de sueldo bajos, producirán absentismo, formas de empleo alternativo y adicional, corrupción y baja productividad.

36. Por lo que respecta al desarrollo profesional, la conciencia y la gestión de la propia actuación son la base de la capacidad individual. Si un funcionario público no es consciente de sus cualidades profesionales positivas y negativas, no podrá desempeñar con eficacia sus funciones de servir al público y ser útil a los demás. Si tiene conciencia de la propia capacidad, podrá empezar a gestionarla en beneficio de los demás. La gestión de la propia actuación profesional supone que el funcionario administrará su tiempo, sus relaciones, sus actitudes, su imagen y su conducta. Siempre que proceda, la capacidad individual de los administradores y funcionarios públicos deberá fomentarse en distintas dimensiones.

37. Los funcionarios públicos, desde los niveles directivos más altos hasta quienes prestan servicios directamente a los usuarios, deben aprender la forma de ser creativos, aceptar riesgos, aportar la propia visión y observar normas de conducta profesional. Si esto no se produce, las instituciones encargadas de la gobernanza y la administración pública tendrán dificultades para alcanzar sus objetivos de desarrollo. También es esencial fomentar las aptitudes prácticas de los funcionarios públicos. Esas aptitudes, que abarcan procesos permanentes de aprendizaje en la práctica y de reflexión en la acción, comprenden elementos de análisis, planificación, presupuestación, ejecución, supervisión y reflexión. Determinar las oportunidades de capacitación apropiadas y brindar acceso a los distintos programas ayudará a los funcionarios públicos a adquirir las competencias profesionales que necesitan para desempeñar sus tareas.

38. El tercer componente importante del fomento de la capacidad a nivel individual de los funcionarios públicos es el relativo a la creación de confianza, el diálogo y el establecimiento de redes entre funcionarios públicos y las organizaciones de la comunidad y los ciudadanos privados. Promover las consultas y la cooperación entre los funcionarios también puede resultar en la formación de valioso capital social y contribuir de este modo a un mayor dinamismo en las comunicaciones, el intercambio de conocimientos y la gestión en el servicio público. Estos procesos de comunicación pueden verse facilitados u obstaculizados por las estructuras institucionales existentes en el sector público. En las burocracias tradicionales, por ejemplo, las estructuras y normas institucionales no suelen ser propicias para la comunicación eficaz y el intercambio de conocimientos con los clientes o siquiera entre el personal. Por el contrario, las organizaciones progresistas y abiertas a la reforma utilizan la tecnología y los incentivos, además de los intercambios interpersonales normales, para alentar al personal a mantener consultas con los grupos de clientes, intercambiar conocimientos y colaborar entre sí.

39. Por último, la participación en asociaciones profesionales activas es esencial para la creación de capacidad profesional. Puesto que se está produciendo una transición mundial hacia una sociedad del conocimiento, existe una presión cada vez mayor para que muchas instituciones públicas actúen como organizaciones basadas en los conocimientos y en las aportaciones de los expertos. Esto tendrá consecuencias para el fomento de la capacidad individual y para la gestión de los recursos humanos en la administración pública. Los organismos públicos pueden facilitar considerablemente el aprendizaje organizacional en el sector público estableciendo un entorno propicio que aliente al personal a adquirir, intercambiar y gestionar los conocimientos, a establecer redes y colaborar con los colegas y con socios del exterior, a documentar las experiencias adquiridas y otros conocimientos tácitos, siempre con una perspectiva de futuro, y a incrementar sus aptitudes de conformidad con un marco de fomento de la capacidad basado en las competencias.

40. Las asociaciones profesionales que regulan profesiones establecidas, como la medicina, la abogacía y la contabilidad, así como comunidades funcionales especializadas que se caracterizan por los equipos multidisciplinarios y ciertos conocimientos fundamentales, como las integradas por quienes se dedican a las cuestiones de desarrollo e incluso los miembros de la administración pública, pueden desempeñar una función decisiva en la promoción de la capacidad profesional de las personas. Pueden expedir certificados y licencias en relación con los conocimientos fundamentales esenciales, establecer códigos de conducta profesionales que regulen el comportamiento y establecer mecanismos oficiales u oficiosos de asesoramiento entre los miembros de categoría superior e inferior.

41. El reconocimiento de la profesionalidad y los conocimientos del personal es fundamental para el desarrollo del aprendizaje organizacional en la administración pública. En las burocracias tradicionales, el prestigio y la remuneración de los funcionarios vienen determinados principalmente por el rango, más que por el grado de profesionalidad o de conocimientos. Esto significa que los funcionarios que aspiren a ocupar puestos de mayor categoría tal vez no cuenten con las competencias que caracterizan a los líderes en conocimientos. Por otra parte, las organizaciones cuya existencia depende de la generación y la difusión de conocimientos, como las universidades, los grupos de reflexión y las empresas de consultoría, suelen hacer mucho más hincapié en la elaboración de mecanismos que reconozcan y premien la innovación, la profesionalidad, la productividad y el

liderazgo en conocimientos del personal. Por tanto, en la creación de capacidad a nivel individual de los funcionarios públicos se puede hacer hincapié en la adquisición de conocimientos, la especialización y la profesionalidad, lo cual a su vez constituye una aportación a un funcionamiento organizacional más productivo y a sistemas caracterizados por una mayor legitimidad y por una mayor idoneidad de sus miembros.

42. La integración de una perspectiva de género y los criterios basados en los derechos humanos también forman parte del conjunto de aptitudes que necesitan poseer los administradores y los funcionarios públicos. Los funcionarios pueden aprender a presentar información desglosada por género y velar por que las mujeres participen plenamente a todos los niveles de la adopción de decisiones de una organización. También es necesario asegurar en todos los casos el ejercicio de los derechos humanos de los miembros de una organización, y supervisar el grado de respeto de esos derechos. Las aptitudes interpersonales que hacen que las personas sean capaces de escucharse mutuamente y de comprender los significados que a veces están implícitos en las palabras, así como la disponibilidad de mecanismos de reparación, también son factores esenciales. Por lo tanto, los dirigentes encargados del fomento de la capacidad no sólo deben procurar ir más allá de asegurar la diversidad sino también reintegrar con habilidad los factores relacionados con el género, las minorías o la discapacidad, así como otras dificultades, como elementos positivos de las organizaciones y los equipos.

III. Desafíos para el fomento de la capacidad en la reconstrucción después de los conflictos y la gestión de las situaciones de crisis o de desastre

43. Todos los países afrontan desafíos comunes de fomento de la capacidad de gobernanza, consistentes en evaluar objetivamente la capacidad existente, hacer que la evaluación tenga carácter participativo, superar la resistencia al cambio, pasar de una conducta burocrática caracterizada por la aversión al riesgo a una conducta innovadora, el mantenimiento de las nuevas capacidades una vez que se han creado, y el acceso a los recursos financieros. Sin embargo, los Estados que salen de un conflicto y los Estados que están gestionando situaciones de crisis y de desastres naturales tienen necesidades adicionales relacionadas con la reconstrucción.

44. En los países que salen de un conflicto o de una situación de desastre, se plantean retos para la capacidad de gobernanza como el alivio del sufrimiento inmediato y la necesidad de reconstruir las infraestructuras, diseñar nuevos sistemas analíticos y de planificación y prevenir y prepararse para futuros desastres. Esos países también necesitan catalizar relaciones de colaboración entre los interesados, fortalecer la participación de la comunidad, descentralizar las tareas de gestión de desastres, reducir la pobreza, mejorar la seguridad humana y promover la igualdad entre los géneros, así como prestar más atención al cambio climático, tanto en el presente como para el futuro. Lo que es más importante es que los países que salen de situaciones de crisis necesitan restablecer la legitimidad y la credibilidad del gobierno a fin de sentar las bases para la confianza, la reconciliación (en los casos de conflicto) y, en definitiva, la cohesión nacional.

45. Mientras que los elementos concretos de las actividades de recreación y movilización social deberán adaptarse a las circunstancias especiales del país que sale de un conflicto, hay componentes fundamentales que deberán incorporarse si se quieren establecer sistemas suficientemente fuertes para soportar las tensiones de la reconstrucción y evitar un retorno al conflicto. Habrá que perseguir dos objetivos paralelos: a) asegurar que los encargados de la formulación de políticas a alto nivel adopten un nuevo enfoque (que a veces tal vez resulte ser diametralmente opuesto) y un conjunto de técnicas para recrear sistemas de gobernanza básicos sobre una base participativa, con la colaboración de todos los interesados; y b) emprender las medidas estratégicas decisivas para inculcar en la población en general una renovada confianza en los dirigentes, incluido el convencimiento de que los nuevos sistemas son legítimos e inclusivos y que no conllevan favoritismo ni discriminación. Los resultados de esos procesos de adopción de decisiones pueden consagrarse en una nueva constitución, en que se estipule un reparto equitativo del poder, se garanticen los derechos humanos y se configuren de forma general el Estado y su administración pública.

46. Es evidente que no hay ninguna acción o medida que por sí sola pueda generar confianza y la consiguiente cohesión nacional. No obstante, la experiencia ha demostrado que una buena combinación de medidas de política conceptuales y operacionales será decisiva para asegurar que los gobiernos puedan reconstruir sus capacidades más cruciales para hacer frente a las controversias y conflictos que inevitablemente surgirán en el intento de restablecer las instituciones de gobierno.

47. Con objeto de crear un entorno propicio para negociar un fundamento estructural óptimo que no dé lugar a conflictos, sobre el que puedan construirse los sistemas de gobernanza, será indispensable efectuar intervenciones serias y sostenidas para establecer formas de liderazgo y adopción de decisiones basadas en la colaboración de quienes habían sido antagonistas. Ello requiere una inversión de largo plazo en intervenciones selectivas en procesos relacionados con el liderazgo, las negociaciones y el fomento de la confianza para un grupo selecto de 100 ó 200 personas de todo el espectro político y de todos los sectores. Los dirigentes políticos tienen la dudosa reputación de entablar negociaciones que al parecer entrañan cierta distribución del poder pero que en realidad no hacen más que crear divisiones y establecer las condiciones propicias para la perpetuación de las maniobras partidistas. Crear nuevas bases para el diálogo entre antiguos antagonistas es uno de los requisitos fundamentales para negociar mecanismos de gobernanza realmente basados en principios y que ambas partes consideren beneficiosos. Esas intervenciones en los procesos, diseñadas para fomentar la confianza, el diálogo y unas relaciones de trabajo sinceras, llevarán uno o dos años y por tanto deberán ir acompañadas de muchas medidas operacionales intermedias necesarias para instaurar estructuras provisionales y mantenerlas en funcionamiento y para hacer que los gobiernos sigan funcionando mientras se adoptan las decisiones de más largo plazo.

48. Para la población en general, es necesario organizar una serie estructurada y gradual de consultas de nivel comunitario para determinar las necesidades físicas y sociales de las distintas partes después del conflicto y para elaborar los enfoques más aptos para resolver esas necesidades. Los procesos consultivos nacionales de este tipo que han superado el nivel local para influir en la adopción de políticas a nivel nacional han demostrado la eficacia y el arraigamiento de las prácticas que garantizan que la población acepte efectivamente que sus dirigentes han tenido en

cuenta las preocupaciones que ellos mismos han expresado y que procuran el bien general de todos.

49. Habida cuenta de las responsabilidades formidables y variadas que debe asumir la administración pública en el entorno posterior a un conflicto, los encargados de la formulación de políticas y sus ejecutores en una situación de recuperación después de un conflicto deben asegurar: a) que la administración pública se restablezca de manera inclusiva y transparente; b) que la administración pública esté suficientemente preparada y cuente con los recursos necesarios para emprender tareas esenciales; y c) que los propios funcionarios, y los ciudadanos a los que prestan servicios, sean parte del proceso de cambio participativo para que éste se convierta en un proceso de transformación que les permita contribuir de la forma más eficaz a la recuperación del país y ser sus máximos defensores.

50. Por lo que respecta a su composición y funcionamiento, la administración pública constituye un microcosmos de la sociedad en tanto que afecta a su recuperación global y refleja el entorno de gobernanza general. Por tanto, una administración pública representativa, basada en el mérito y orientada a la prestación de servicios puede proporcionar un modelo para la participación, la adopción de decisiones inclusiva, la reconciliación y la cohesión social y desempeñar una función activa de consolidación de la paz. Hay cuatro esferas principales en las que el funcionamiento y la actuación de la administración pública son básicos para modificar las actitudes y reconstruir la confianza de la sociedad. La administración pública puede contribuir especialmente a crear confianza después de una crisis si: a) procura crear una capacidad interna para poder emprender las tareas necesarias; b) mantiene o mejora la prestación de servicios; c) actúa con transparencia por lo que respecta a la forma en que está constituida y al cumplimiento de sus tareas; y d) lleva a cabo su labor sobre una base participativa y descentralizada, de manera que los funcionarios del gobierno local tengan suficiente autonomía para responder adecuadamente a las condiciones específicas.

51. La creación de capacidad es un proceso continuo y permanente en tanto que los objetivos, las innovaciones, las tecnologías y las necesarias aptitudes profesionales, de gobernanza y de administración cambian constantemente. Por consiguiente, las situaciones posteriores a los conflictos, caracterizadas por la reconstrucción de la administración pública, no representan el único contexto en el que deben y pueden emprenderse actividades de creación de capacidad para gestionar situaciones de crisis o posteriores a una crisis. Es, como mínimo, igualmente importante emprender la creación de capacidad para impedir una crisis antes de que se produzca efectivamente y para estar preparado para ella. Esto también es cierto para la gestión de una situación de desastre, que puede definirse como un grave trastorno del funcionamiento de una comunidad o de una sociedad, que causa graves pérdidas humanas, materiales, económicas y ambientales y supera la capacidad de la comunidad o del país afectado para hacerle frente con sus propios recursos.

52. La labor de gestión y reducción del riesgo de desastres se ha convertido en una de las actividades y preocupaciones fundamentales del desarrollo en los procesos de fomento de la capacidad en los últimos años. La gestión del riesgo de desastres, en contraste con la reconstrucción después de los conflictos, es anterior al inicio de una crisis esperada, en forma de pandemia, tsunami, inundación, ciclón, terremoto, sequía u otra calamidad que tiene su origen en el medio ambiente y/o en fuentes

relacionadas con el medio ambiente. Así pues, la gestión del riesgo de desastres es un proceso sistémico que incluye decisiones administrativas, organización, conocimientos operacionales y capacidades para aplicar políticas, estrategias y programas de acción basados en la comunidad a fin de mitigar los efectos de los riesgos naturales y de los desastres ambientales y tecnológicos conexos.

53. La gestión del riesgo de desastres comprende cuatro fases, cada una de las cuales está asociada a procesos distintos, aunque interdependientes, de formulación de políticas: a) evaluación de las prioridades y mitigación; b) preparación; c) alerta temprana; y d) rehabilitación. La fase de evaluación de las prioridades y mitigación se refiere a la estimación y determinación de zonas y grupos vulnerables mediante un análisis de la percepción del riesgo. En el análisis de la percepción del riesgo se incluyen datos obtenidos de variables e indicadores como el cambio de los modos de explotación de la tierra, las tendencias de desarrollo urbano y suburbano, la degradación del medio ambiente y el cambio climático. Las zonas más expuestas a los desastres son las que se caracterizan por una gran densidad de población, la pobreza, una gran disparidad de ingresos y estructuras inadecuadas. Los pobres, las mujeres y los niños y las personas de edad son los grupos sociales que más sufren en casos de desastre.

54. En la segunda fase de la gestión del riesgo de desastres (preparación) se formulan planes de respuesta y planes de infraestructuras con un enfoque aplicable a peligros múltiples. Este enfoque supone integrar las políticas de reducción del riesgo de desastres en las políticas de desarrollo. Las consecuencias de los desastres previstos pueden atenuarse fomentando la capacidad de los gobiernos locales y nacionales para legislar, planificar y aplicar las medidas necesarias relativas a la protección social de los pobres, a técnicas de construcción seguras y apropiadas en las obras y las infraestructuras, a la protección del medio ambiente y a la mitigación de los efectos del cambio climático. Por último, en las fases de respuesta y recuperación se ponen en práctica planes de acción ya formulados sobre la base de evaluaciones de las necesidades realizadas anteriormente, complementados por los sistemas pertinentes de seguimiento y evaluación de los procesos de recuperación después de los desastres. Al igual que las dos fases anteriores, la fase final de recuperación también se basa en la participación activa de las comunidades en la planificación y ejecución de los planes de acción, ya que las poblaciones locales son las que mejor conocen sus necesidades y dificultades.

55. Los gobiernos locales y nacionales también pueden integrar la gestión de desastres en las políticas de desarrollo prestando apoyo directo al desarrollo sostenible no contaminante e incluyendo directamente el cambio climático en la formulación de políticas. Con este fin, es necesario crear y fortalecer la conciencia ambiental en relación con la producción, el consumo y la vigilancia de las fuentes de energía limpias y renovables de forma que tengan en cuenta el agotamiento de la capa de ozono y la deforestación. También hay que prestar la debida atención a las emisiones de dióxido de carbono y a incentivos y estrategias innovadores para el reciclaje. Asegurar que en una etapa temprana de los planes de estudio escolares se introduzca una enseñanza apropiada sobre el cambio climático y el medio ambiente es una de las medidas más importantes tendentes a crear una cultura de respeto del medio ambiente. En el plano económico, es crucial planificar y ejecutar estrategias de crecimiento que sean menos contaminantes, lo que incluye marcos normativos apropiados basados en nuevas políticas impositivas, así como alianzas con el sector privado sobre metodologías y estrategias industriales y de inversión, incluidas las

tendientes a ampliar los programas y actividades que promuevan un desarrollo limpio. Por último, la tercera dimensión de la integración del cambio climático en los programas de desarrollo lleva consigo la formulación de políticas sociales, por ejemplo insistiendo en los riesgos a que se enfrentan los grupos sociales y los países más vulnerables y menos empoderados a la hora de procurar alcanzar el desarrollo sostenible.

56. La experiencia ha demostrado que en el caso de una crisis catastrófica no bastarán los métodos tradicionales de organización para la adopción de ciertas decisiones cruciales. Inmediatamente después de un desastre, la eficacia de la respuesta dependerá de la conducta de adaptación de los ciudadanos, los trabajadores que se encuentren en primera línea y los niveles medios de gestión. Por tanto, el nuevo paradigma de gestión de desastres supone pasar de programas de socorro de emergencia centralizados, y que se limitan a reaccionar a los acontecimientos, a adoptar estrategias de reducción del riesgo preventivas y administradas a nivel local. El nuevo paradigma entraña instrumentos y modalidades como la investigación y la capacitación sobre los desastres, técnicas de financiación inclusivas, como planes de preparación para los desastres basados en la microfinanciación y fondos para préstamos en situaciones de desastre, políticas de gestión de desastres que tengan en cuenta los problemas especiales de las mujeres, técnicas de evacuación, los aspectos técnicos de la difusión de información mediante pronósticos para las zonas en peligro, el establecimiento de centros de mando y la integración de los servicios de atención después de los desastres, etc. A este respecto, la creación de capacidad adquiere una importancia decisiva por tres motivos. Es esencial: a) para integrar la reducción del riesgo de desastres en los planes de desarrollo anuales y de mediano plazo de los gobiernos locales; b) para sensibilizar a las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno sobre la importancia de la reducción del riesgo de desastres, incluidos los conocimientos autóctonos, las cuestiones de género y otros aspectos sociales de la gestión del riesgo; y c) para promover la cooperación y la coordinación entre todos los interesados que se dedican a tareas humanitarias.

IV. Recomendaciones

57. **Es obvio que la creación de capacidad de gobernanza y administración pública para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio exigirá que los países aborden las seis esferas prioritarias definidas por el Comité en 2002, que se describen en el párrafo 2 *supra*. También es obvio para el Comité, a medida que se profundiza en la labor de fomento de la capacidad, que una gobernanza eficaz y una administración pública mejorada, particularmente después de un conflicto o en situaciones posteriores a una crisis o un desastre, entrañarán una capacidad a nivel de los sistemas para diseñar instituciones de gobernanza, reformar sus procesos y elaborar nuevas modalidades de interacción. A nivel organizacional, la creación de capacidad se centra en el establecimiento y el desarrollo de redes, equipos y comunidades especializadas eficaces. Fomentar una cultura organizacional favorable y crear y aprovechar sinergias entre los miembros del grupo son los principales aspectos de interés para lograr que las organizaciones sean plenamente operativas, capaces y legítimas. A nivel individual, mejorar la capacidad profesional de los funcionarios requiere elementos de liderazgo, desarrollo de la carrera y gestión profesional de los**

recursos humanos, la capacidad de responder a las organizaciones de la comunidad y a los ciudadanos privados y asociaciones profesionales activas y eficaces.

58. Por su propia naturaleza, este enfoque global de la creación de capacidad para lograr los objetivos de desarrollo sostenible internacionalmente acordados, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio, vendrá definido por el contexto. Lo que funciona en un lugar tal vez no sea posible en otro. Las situaciones posteriores a un conflicto, a una crisis o a un desastre complican aún más las cosas. Por tanto, los dirigentes y administradores públicos que quieran ser eficaces deberán tener en cuenta la trayectoria seguida por la creación de instituciones, el historial de las ideas sobre el desarrollo y los elementos comunes y diferenciados de las comunidades que constituyen una nación.

59. A continuación se presenta una lista de recomendaciones sobre el fomento de la capacidad de gobernanza y administración pública:

Para los Estados Miembros

60. A mitad del período para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio fijado en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, que concluirá en 2015, y para aplicar otros objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, los Estados Miembros deben hacer constantemente balance de sus progresos, incluidas sus necesidades de fomento de la capacidad de gobernanza y administración pública. Además de seguir actuando en los seis campos prioritarios definidos por el Comité en 2002, los Estados Miembros deberían hacer una fuerte inversión en:

a) Fortalecer la gobernanza y la administración pública mediante un enfoque global de las necesidades de capacidad a nivel de los sistemas, a nivel organizacional y a nivel individual;

b) El diálogo con la sociedad civil, con la intervención y la participación de diversos interesados, para que los procesos de desarrollo se basen en la equidad y el empoderamiento;

c) Responder a las necesidades adicionales de fomento de la capacidad en situaciones posteriores a un conflicto o a un desastre, incluida la capacidad de prevención;

d) Una gestión racional de los recursos materiales y ambientales, particularmente teniendo en cuenta el cambio climático presente y futuro;

e) Brindar orientación a los socios donantes para que comprendan el entorno político, económico y sociocultural específico de los países beneficiarios.

Para el Consejo Económico y Social

61. En la serie de sesiones de alto nivel de su período de sesiones sustantivo de 2008, el Consejo debería:

a) Poner de relieve las necesidades de fomento de la capacidad de gobernanza y administración pública de los Estados Miembros a la hora de aplicar la agenda internacional de desarrollo, incluidos los objetivos de desarrollo del Milenio;

b) Integrar esta dimensión en el examen ministerial anual de los progresos de los Estados Miembros hacia el logro de los objetivos internacionalmente acordados en relación con el desarrollo sostenible. El Consejo tal vez desee integrar mejor la dimensión de fomento de la capacidad de gobernanza y administración pública en sus deliberaciones sobre el nexo existente entre la paz y el desarrollo.

Para la Secretaría de las Naciones Unidas

62. La Secretaría podría considerar la posibilidad de:

a) Reorientar su labor relativa a la creación de capacidad y adoptar una estrategia encaminada al fortalecimiento de la gobernanza y la administración pública con el fin de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio;

b) Dedicar especial atención a la ayuda a los países que salen de un conflicto con la reconstrucción de la gobernanza y la administración pública en el próximo *World Public Sector Report*, incluyendo la experiencia adquirida y las necesidades de creación de capacidad;

c) Publicar un documento normativo sobre esta cuestión;

d) Formular y ampliar otros instrumentos analíticos y de creación de capacidad en el ámbito de la gobernanza y la administración pública con el fin de ayudar a los Estados Miembros que están quedando rezagados en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

V. Conclusión

63. Los Estados Miembros, el Consejo Económico y Social y la Secretaría de las Naciones Unidas podrán participar con mayor eficacia y eficiencia en la creación de capacidad en los sistemas de gobernanza y administración pública de los países en desarrollo —particularmente en los que se encuentran en situaciones de crisis, los que acaban de salir de un conflicto o los que han sufrido un desastre— si comprenden que hoy en día la creación de capacidad entraña algo más que la creación de instituciones e incluso algo más que el fomento institucional y organizacional. La creación de capacidad comprende esos dos aspectos y se desarrolla en el contexto de la visión general y singular que tiene cada país de su marco de desarrollo sostenible. Además, la creación de instituciones, el fortalecimiento organizacional y el desarrollo profesional de las personas pueden ser contemplados de maneras diferentes por los distintos participantes en el proceso de reforma. Por tanto, es esencial que las cuestiones relativas a la interpretación que puedan dar todos los interesados se examinen en una etapa temprana del proceso de evaluación de modo que puedan gestionarse las diferencias de expectativas y que todas las opiniones puedan

incluirse en el diseño de los proyectos y procesos de creación y fomento de la capacidad.

64. Los componentes de la creación y el fomento de la capacidad en los planos de los sistemas, organizacional e individual, contemplados con un criterio global y determinado por el propio contexto, son los medios principales de promover e inculcar buenas prácticas de gobernanza y una reforma eficaz de la administración pública. Todos los medios de creación de capacidad racionales, estratégicos, de aprendizaje organizacional y de realización personal podrán utilizarse mejor y aplicarse de manera intercambiable en contextos determinados en el marco de las relaciones de colaboración y del aprendizaje permanente de todas las partes interesadas.
