



Secretaría

Distr.  
LIMITADA

ST/SG/AC.6/1997/L.2  
5 de mayo de 1997  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

---

GRUPO DE EXPERTOS SOBRE EL PROGRAMA DE LAS  
NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN  
Y FINANZAS PÚBLICAS  
13ª reunión  
27 de mayo a 4 de junio de 1997

CREACIÓN Y MANTENIMIENTO DE UN MEDIO APROPIADO EN  
LA GESTIÓN DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS

Informe preparado por la Secretaría\*

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 15	2
II. VISIÓN Y LIDERAZGO . . . . .	16 - 22	6
III. POTENCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL . . . . .	23 - 28	8
IV. INSTITUCIONES PÚBLICAS . . . . .	29 - 39	9
V. CASO ESPECIAL: SITUACIONES POSTERIORES A LOS CONFLICTOS . . . . .	40 - 49	12

---

\* Para la preparación del presente documento, la Secretaría contó con el apoyo del Sr. James Katorobo, en calidad de consultor.

## I. INTRODUCCIÓN

1. A medida que se acerca el siglo XXI, muchos gobiernos han procurado fortalecer en sus respectivos países las instituciones y relaciones relativas a la gestión pública a fin de mejorar las condiciones sociales y materiales del pueblo. La gestión de los asuntos públicos, que es un proceso que abarca a toda la sociedad antes que el resultado de una política determinada, por lo general supone la apertura de los procesos a la participación y escrutinio del público. En lugar de una relación distante entre Estado y cliente, se fomentan relaciones de colaboración entre el gobierno y la sociedad a fin de promover el desarrollo y el bienestar, especialmente en el marco del imperio del derecho, que proporciona un contexto igualitario para las actividades sociales y económicas. En este sentido, por cierto, en el párrafo 4 de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social<sup>1</sup> se señaló que "la democracia y un buen gobierno y una administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad son bases indispensables para la consecución del desarrollo sostenible centrado en los aspectos sociales y en el ser humano".

2. La índole precisa de las características de la gestión de los asuntos públicos y de los programas potenciadores de la gestión pública depende del contexto social, económico e histórico. Las condiciones de paz, estabilidad, integración social, provisión de recursos, desarrollo social e "imperio del derecho" influyen sobre el estilo de la interacción social y de la relación entre el gobierno y la sociedad. El grado de desajuste entre las condiciones imperantes en la nación y las tendencias de la economía mundial y de la edad de la información determinan el grado en que se requiere una realineación de los procesos institucionales y de administración y la intensidad de las presiones y tensiones que afectan a los procesos de la gestión pública.

3. La gestión de los asuntos públicos está vinculada estrechamente al desarrollo y la paz. Las estrategias de desarrollo pueden aplicarse con mayor eficacia cuando la consagración a una visión compartida se apoya en una participación amplia. Además, las instituciones de gobierno y el desarrollo nacional proporcionan una plataforma para la paz y la estabilidad, con lo cual se fortalecen aún más el progreso y el desarrollo económicos. Cuando la paz, el desarrollo y los procesos de la gestión pública coinciden, es posible señalar por lo común la existencia de mecanismos institucionales eficaces, procesos racionales de adopción de decisiones, una formulación inclusiva de políticas, una capacidad de ejecución participatoria, corrientes de información multidimensionales y una sólida colaboración entre el gobierno y la sociedad.

4. Varias características culturales influyen también sobre el grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes, en particular en lo que respecta a evitar o a asumir incertidumbres, a la centralización o desconcentración del poder, al grado de importancia que se asigne a las jerarquías y a la orientación tanto a corto como a largo plazo. Las culturas con mayor facilidad de adaptación son las que suponen asumir incertidumbres, así como una diversidad de centros de poder, organizaciones menos jerárquicas y una orientación hacia el largo plazo.

5. En el curso de los últimos decenios, muchas sociedades han sido afectadas por los cambios dramáticos del contexto económico o político, resultantes de la transición a una economía de mercado, de conflictos violentos o de la necesidad

de prestar servicios más eficaces a menor costo. Especialmente en el caso de los conflictos violentos, los acontecimientos perturban los esfuerzos en pro del desarrollo económico y hacen preciso que los procesos políticos mitiguen la violencia y establezcan medios para dar solución pacífica a los conflictos. En tales condiciones, el mecanismo administrativo del gobierno es a la vez una víctima y una solución. Por una parte, la captura del mecanismo administrativo gubernamental es un objetivo codiciado del conflicto social y con frecuencia ese mecanismo deja de funcionar a consecuencia de las dificultades económicas o cuando imperan condiciones de agitación, incertidumbre y desconfianza análogas a las de las guerras. Aunque los procesos de gobierno sufran perturbaciones, esas mismas instituciones gubernamentales pueden reorientarse y sentar las bases para la reconciliación, la estabilidad y la renovación de la vida económica y social.

6. Para que pueda surgir una gestión sostenible de los asuntos públicos, se necesita contar con una vigorosa capacidad de liderazgo y con la potenciación de la sociedad civil. Es preciso que las instituciones gubernamentales y los mecanismos administrativos sean capaces de estimular el desarrollo económico, de administrar procedimientos de solución y prevención de conflictos y de aplicar programas de desarrollo social. La idoneidad y el éxito de esas políticas y operaciones depende de una amplia participación de los ciudadanos en el diálogo sobre las cuestiones de políticas y en las estrategias de ejecución con la participación del sector privado, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones basadas en la comunidad.

7. Esta compleja situación contiene muchos elementos interrelacionados, que no deben ser considerados separadamente sino dentro de un marco holístico e integrado. La gestión de los asuntos públicos es intrínsecamente multidimensional, y concierne especialmente a los aspectos sociales, políticos, jurídicos y económicos. Más aún, una combinación apropiada de estrategias sociales, políticas, jurídicas y económicas puede proporcionar un catalizador que posibilite un progreso dinámico y multisectorial. Las mejores herramientas para el desarrollo son las que se valen de un enfoque multisistemático para aprehender e interpretar la complejidad. En cada sector - por ejemplo, la educación, la salud, el empleo y la producción - y para cada nivel - por ejemplo, nacional, intermedio y local - hay muchos sistemas y subsistemas, todos los cuales conducen a la obtención de resultados importantes vinculados a una visión del desarrollo. Cuando las mejoras que se introducen en estos diversos sistemas están conectadas estratégicamente, los sistemas se apoyan mutuamente y alcanzan el máximo de productividad.

8. La investigación sobre cuestiones futuras indica tanto una tendencia hacia la "variedad" como una tendencia "dinámica". La tendencia a la variedad tiene en cuenta el número cada vez mayor de influencias pertinentes que actúan sobre cualquier sistema, parte interesada o medida. La tendencia dinámica tiene en cuenta el ritmo cada vez más acelerado del cambio, como ocurre en el acortamiento de los ciclos de producción y en la supuesta duplicación del conocimiento humano cada cinco años. Para subsistir y prosperar en un medio de esa índole, es preciso que los sistemas de gestión pública nacionales sean abiertos, flexibles y adaptables a los cambios que se registren en la red de relaciones pertinentes. Y, en efecto, los dirigentes prudentes orientan a sus organizaciones para que elaboren hipótesis futuras múltiples mediante una reflexión basada en el enfoque de sistemas.

9. Las estrategias pueden basarse en: a) las hipótesis que brindan las mayores oportunidades, b) las hipótesis a las que cabe asignar la probabilidad máxima, y c) las hipótesis que suponen los mayores riesgos. Cuando los dirigentes consideran el futuro construyendo una multiplicidad de hipótesis, están en mejores condiciones de conducir sus sistemas de gestión pública a resultados que sean útiles para el desarrollo social y económico. Asimismo, las hipótesis en las que se tienen en cuenta una multiplicidad de sistemas y redes de sistemas conducen a resultados con menores sorpresas y mayor progreso. Los dirigentes que incorporan a sus estrategias el enfoque de sistemas, la retroalimentación y el aprendizaje pueden elaborar programas más adaptables e innovadores.

10. Como ejemplos de sistemas independientes pueden citarse la retroalimentación, las finanzas, la comercialización, la gestión de personal, la planificación, los asuntos jurídicos, la información, la supervisión y la evaluación. El nivel de "organización" inmediatamente superior puede ilustrarse con una clínica médica, una empresa o una institución de enseñanza, en las que funcionan muchos sistemas y subsistemas. A nivel de un sector único, se encuentran, por ejemplo, el sector bancario, el sector de la salud y el sector rural. A nivel multisectorial se encuentran, por ejemplo, el desarrollo conjunto del sector de la producción, que abarca muchas organizaciones y miles de sistemas componentes, conectados todos ellos mediante vínculos contractuales y de insumo-producto. A nivel de toda la economía o de la sociedad entera o aun de la totalidad del "sistema de la gestión pública", se encuentran miles de organizaciones integradas por millones de sistemas activados por personal que entiende que actúa dentro de uno o más sistemas o conjuntos de sistemas. Del mismo modo, los sistemas de gestión pública nacionales se inscriben dentro de determinados sistemas regionales y globales que influyen sobre las oportunidades y limitaciones propias de cada sistema de gestión pública nacional. El aumento de la complejidad hace que los sistemas de administración estén sujetos a exigencias de eficacia cada vez mayores. El desempeño de los dirigentes y otras partes interesadas dentro de los sistemas de gestión pública nacional mejora cuando llegan a una comprensión de esas complejas relaciones entre sistemas y pueden maximizar las actividades productivas dentro de una red de sistemas dinámica y tridimensional.

11. Muchas sociedades se hallan en medio de una transición a la economía de mercado y se encuentran en un equilibrio inestable entre una orientación basada en la planificación centralizada y un enfoque de sistemas apropiado para las economías de mercado. Entre los cambios que resulta pertinente introducir se cuentan la utilización de una capacidad de gestión empresarial, la descentralización de las decisiones de gestión económica, la reorientación hacia un marco jurídico contractual y el reconocimiento de las complejas relaciones que vinculan al gobierno y la sociedad. El descuido de cualquiera de estos elementos - relativos a la conducta, las instituciones, el marco jurídico o los vínculos entre sociedad y gobierno - puede debilitar otros elementos conexos. En las situaciones de transición, las instituciones gubernamentales proporcionan un marco de políticas habilitante y un marco jurídico regulatorio que orienta y facilita las actividades del sector privado y el desarrollo empresarial.

12. Estas actividades fundamentales requieren una vigorosa capacidad de liderazgo tanto para la coordinación del establecimiento de prioridades como la eficacia de las operaciones. Al haber una participación abierta de una gran

variedad de agentes sociales, las prioridades gubernamentales pueden representar decisiones de políticas convenidas acerca de las direcciones futuras de las políticas sociales y económicas. La existencia misma de un diálogo sobre desarrollo de políticas en el que intervienen muy diversos intereses, y en especial los de los combatientes tras los conflictos, es una prueba de la reconstrucción de la estructura política de la sociedad. El establecimiento de mecanismos administrativos para las operaciones del gobierno no sólo permite la prestación de los servicios necesarios sino que hace renacer la confianza en los procesos administrativos y políticos nacionales. La dedicación al desarrollo de las personas, las familias y la comunidad refuerza la función central que corresponde al mecanismo administrativo gubernamental en la facilitación de un desarrollo sostenible.

13. Las Naciones Unidas participan en una gran variedad de actividades enderezadas al fortalecimiento de la gestión de los asuntos públicos. Estos programas de gestión pública promueven la existencia de instituciones vigorosas en los sectores público y privado y en la sociedad civil. Entre los distintos tipos de actividades se cuentan el fortalecimiento del marco jurídico, especialmente en lo concerniente a derechos humanos y a contratos mercantiles; la prestación de servicios, con inclusión de cuestiones sociales, económicas y de seguridad; la formulación y aplicación de políticas, especialmente en núcleos de política de importancia clave; la descentralización, con inclusión del fortalecimiento de gobiernos locales; el desarrollo del sector privado, con inclusión de la actividad empresarial y la privatización; las organizaciones no gubernamentales y organizaciones afines, especialmente en lo que concierne a su función de promover el acceso a la adopción de decisiones y a los servicios; las comisiones electorales y los procesos electorales, con inclusión del registro de los votantes y la educación cívica; las asambleas legislativas, los tribunales y los mediadores o defensores del pueblo, especialmente en lo que concierne a la capacitación de personal y al establecimiento de sistemas de información para la gestión; los medios de difusión, en lo que respecta a las políticas públicas, la expresión de las necesidades de los ciudadanos y el examen de la actuación gubernamental; y la atención a la promoción de la tolerancia, la armonía, la solidaridad y el arreglo de controversias, así como la reducción de la corrupción.

14. Estas actividades relativas a la gestión de los asuntos públicos han recibido un fuerte impulso y orientación en la resolución 50/225 de la Asamblea General. En esa resolución, la Asamblea reafirmó que la democracia y la gestión pública y la administración transparentes y responsables en todos los sectores de la sociedad constituían las bases indispensables para el logro de un desarrollo sostenible de carácter social y centrado en la población (párr. 5). La Asamblea recomendó que se centraran las actividades, entre otras cosas, en el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para elaborar políticas, reestructurar la administración, reformar la administración pública, desarrollar los recursos humanos y proporcionar capacitación en administración pública (párr. 13). Para la consecución de esos objetivos relativos al fortalecimiento de la gestión pública, la Asamblea destacó el valor de la cooperación internacional e hizo hincapié en la necesidad de cooperación y coordinación entre los programas de las Naciones Unidas.

15. En general, estas actividades relativas a la gestión de los asuntos públicos tienen por objeto aumentar la participación, fortalecer los mecanismos

de rendición de cuentas y abrir canales de comunicación entre la población, las instituciones y las organizaciones. Todas las intervenciones están guiadas por los principios de participación, responsabilidad y transparencia. Los elementos clave son a) la visión y el liderazgo, b) la potenciación de la sociedad civil, c) las instituciones públicas y d) el caso especial de las situaciones de posguerra.

## II. VISIÓN Y LIDERAZGO

16. Para la sociedad, la "visión" cumple la función de proporcionar un foco o dirección para la acción mediante el cual se impulsa a la población a participar en actividades enderezadas al mejoramiento del bienestar económico y social. En una visión cualitativamente superior se asigna prioridad a los pobres, se promueve el adelanto de la mujer, se defiende el medio ambiente y se crean las oportunidades necesarias para la creación de empleos y otras formas de ganarse el sustento. En el sentido más amplio, una visión de la gestión pública despliega el futuro ante el presente; es decir, la visión comprende un enfoque estratégico y a largo plazo del desarrollo social y económico en un marco de conservación de los recursos e integración social. La capacidad de motivación de una visión es máxima cuando muchos individuos, organizaciones y sectores participan en la conceptualización de la visión y comparten la tarea de establecer y mantener el dinamismo. Una de las principales funciones de la gestión pública es establecer un vínculo entre una visión que se extiende a toda la sociedad y la acción de los ciudadanos.

17. Cuando se prevé que cada organización política, económica y social tenga un punto de vista determinado e intereses propios, las instituciones gubernamentales, por medio de la representación y participación, pueden promover valores sociales unificadores y, en particular, brindar una plataforma para discutir e integrar los diversos intereses. Hay muchos mecanismos, tales como la planificación descentralizada, la formulación de hipótesis y las conferencias dirigidas hacia el futuro, capaces de promover la elaboración de estrategias de desarrollo socialmente responsables y prácticas desde el punto de vista económico y, al mismo tiempo, dar a la sociedad un sentido convincente de dirección.

18. Es preciso que los dirigentes gubernamentales de una gran variedad de instituciones sean competentes desde el punto de vista técnico, políticamente sagaces y hábiles en la elaboración de consensos y relaciones de asociación. Si bien hay muchos modelos de sistemas de gestión pública, cada uno de esos modelos cuenta con algún mecanismo o mecanismos para formar dirigentes, incluso la selección, el reclutamiento, la capacitación, la adquisición de experiencia y el trabajo conjunto en diversas instituciones gubernamentales. Para dar carácter operacional a las misiones y transformarlas en estrategias, programas y actividades para el desarrollo, es necesaria la competencia en cuestiones de dirección y especialización técnica. El perfeccionamiento y la intensificación de estos procesos de formación de dirigentes son de importancia clave para tener éxito en cuestiones de desarrollo, especialmente en un medio internacional altamente complejo y competitivo. Muchos gobiernos están implantando programas de sensibilización y desarrollo de capacidades para altos dirigentes, y a menudo no sólo para los funcionarios superiores de la administración pública sino

también para políticos y dirigentes de organizaciones del sector privado y organizaciones no gubernamentales y basadas en la comunidad.

19. En el decenio de 1990 se espera mucho de los dirigentes, los modelos de conducta son pocos y de eficacia no demostrada, las antiguas recompensas y los beneficios anejos a los cargos son cada vez menos y se generalizan el descontento, las acusaciones y, en ocasiones, incluso la violencia contra los dirigentes. El contexto internacional requiere dirigentes capaces de inventar programas visionarios, de administrar en detalle actividades que tengan resultados exitosos y de comunicarse a través de las diversas culturas, comunidades y conflictos.

20. Estos dirigentes modernos, capaces de organizar sociedades e instituciones para las condiciones del siglo XXI, se apoyan en la participación antes que en el autoritarismo. Sea mediante la movilización de mecanismos partidarios, la multiplicidad de partidos, el activismo de base comunitaria o la promoción de distintos sectores, los dirigentes deben alentar la expresión de concepciones e intereses para lograr una visión que alcance a toda la sociedad y pueda aplicarse con entusiasmo y dinamismo. De igual importancia es la circulación de información entre todas las partes interesadas, a las que hay que alentar a examinar las operaciones y resultados a fin de mejorar su eficacia y efectividad. Mediante una gran variedad de mecanismos de rendición de cuentas, entre ellos el mediador o defensor del pueblo, la asamblea legislativa, el auditor general y el diálogo sobre cuestiones de políticas, se mantiene informada a la población y en condiciones de hacer responsable al gobierno de sus operaciones y resultados.

21. Para que la cohesión social y el desarrollo económico sean sostenibles, es necesario que las instituciones gubernamentales estimulen la participación de todos los sectores en una multiplicidad de mecanismos de rendición de cuentas. Mediante esta participación, las personas y organizaciones se familiarizarán con los programas de desarrollo y se comprometerán a integrar sus esfuerzos con los esfuerzos nacionales, lo que permitirá que todos contribuyan a realizar una visión nacional del progreso. Mediante informes periódicos de rendición de cuentas, todos podrán evaluar la eficacia de esos esfuerzos y mejorar su contribución al progreso nacional. Si algunos segmentos de la sociedad se encuentran rezagados en la participación en los esfuerzos en pro del desarrollo o en el aprovechamiento de sus beneficios, o si se detectan algunas actividades, tales como la corrupción, perjudiciales para el desarrollo, los mecanismos de rendición de cuentas pueden establecer esos hechos y permitir resolver los problemas.

22. Los puntos de referencia de base comunitaria brindan un ejemplo de un mecanismo de rendición de cuentas innovador y fundado en la participación. Mediante un proceso de conceptualización de visiones y de especificación y formulación de metas, los miembros de la comunidad pueden contribuir al proceso de determinar los niveles actuales de indicadores del desarrollo para su comunidad y fijar objetivos razonables para las futuras actividades de desarrollo. Este proceso de fijación de puntos de referencia para la gestión de los asuntos públicos, consiste en establecer un mecanismo estándar que permita a una sección transversal representativa de una comunidad elaborar y actualizar indicadores (puntos de referencia) del desarrollo de la comunidad a fin de medir el logro de los objetivos fijados. Los puntos de referencia se elaboran



mediante una participación comunitaria amplia, que no sólo puede orientar dicha participación hacia el logro de los objetivos, sino también hacer responsable al gobierno de la utilización de recursos para la consecución de esos objetivos. Dada la popularidad cada vez mayor de la descentralización como estrategia para el desarrollo social y económico en todo el mundo, este proceso de fijación de puntos de referencia para la gestión pública puede constituir un mecanismo atractivo para la realización de una visión del desarrollo a través de un gobierno de base comunitaria.

### III. POTENCIACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

23. La participación amplia en los procesos de la gestión pública da como resultado un desarrollo económico y social más sostenible para los ciudadanos de los más diversos estratos. Una grave limitación es el grado de alfabetización: la participación de los ciudadanos puede hacerse de la mejor forma cuando están en condiciones de leer, escribir y comprender el lenguaje político, cuando pueden intervenir en la interacción social sobre una base de igualdad y cuando pueden emprender y mantener actividades económicas. La alfabetización y la capacidad de comprensión contribuyen también a posibilitar el voto, en las elecciones políticas, y permiten leer los textos de leyes, exposiciones de política e informes, compartir ideas y perspectivas con los demás y relacionar las actividades económicas propias con las economías de la nación y el mundo. El gobierno desempeña la importante función de infundir aliento a una ciudadanía alfabetizada e informada, que cuenta con conocimientos básicos de matemáticas. Las instituciones educativas del gobierno proporcionan conocimientos fundamentales y dan acceso a la información. Este acceso, en el decenio de 1990, puede incluir facilitar la conexión con la Internet y con sus recursos informativos y conductos para la comunicación.

24. La potenciación de la sociedad civil fomenta la diversidad de opiniones, la división de responsabilidades entre los individuos y las organizaciones, las estrategias dirigidas hacia el aprendizaje y el surgimiento de dirigentes reconocidos como tales que son capaces de guiar a sus sociedades. La participación coherente comprende, desde lo más pasivo hasta lo más activo, a) la comprensión de las condiciones actuales y de las orientaciones futuras, b) la participación en las actividades sociales, políticas y económicas, y c) la capacidad de iniciativa para elaborar enfoques dirigidos hacia el futuro. La comprensión, la participación y la capacidad de iniciativa permiten a los ciudadanos influir sobre su contorno y contribuir a su propio desarrollo. Las oportunidades de participación en la sociedad civil comprenden la política de los grupos de intereses y las instituciones consultivas, tales como conferencias sobre políticas, reuniones de dirigentes en la cumbre y consultas comunitarias.

25. La potenciación de la sociedad civil supone además facilitar y promover las organizaciones de la sociedad civil como plataformas que hacen posible la participación de los individuos en diálogos sobre políticas y el acceso a los medios de comunicar opiniones y perspectivas. Estas organizaciones de la sociedad civil institucionalizan y sirven de conducto a las preocupaciones públicas. En la gestión de los asuntos públicos realizada en condiciones óptimas, las instituciones públicas reciben con beneplácito las iniciativas y las reacciones de los ciudadanos y responden activamente a las necesidades y

puntos de vista formulados. Un diálogo público intenso puede llevar mucho tiempo, pero la concordancia y la adopción de compromisos que de ello resulta garantiza la sustentabilidad de las políticas y programas públicos. En algunos casos, el diálogo público constituye una "inversión" con vistas a la cohesión social y a un desarrollo económico dinámico.

26. La gestión pública bien armonizada facilita la participación de los sindicatos, las organizaciones de empleadores, las organizaciones religiosas, las organizaciones culturales, las organizaciones públicas, las organizaciones de base comunitaria y las organizaciones políticas. A estas organizaciones no sólo se les permite funcionar con sujeción a relativamente pocas reglamentaciones sino que se les concede el acceso habitual e institucionalizado a los debates sobre políticas, con lo cual se posibilita plenamente la interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Aunque la distancia puede ser un obstáculo a una participación eficaz, el gobierno puede facilitar dicha participación mediante la celebración de conferencias de formato tradicional, mediante la radio, la televisión o utilizando medios electrónicos, si están disponibles.

27. En los casos en que el diálogo público permite la difusión multidimensional de información y perspectivas, puede surgir una visión compartida y un consenso social apoyados por la interacción mutua, la apreciación y la participación conjunta en iniciativas nacionales, especialmente con miras al desarrollo económico. Mediante los diálogos sobre cuestiones de políticas, el pueblo y las organizaciones asumen el compromiso de trabajar juntos.

28. La capacitación en la gestión participatoria de los asuntos públicos constituye una manera eficaz de estimular a una sociedad para el logro de metas compartidas. Por ejemplo, la capacitación para la gestión pública que envuelve a muchas organizaciones y una multitud de niveles y en la que intervienen no sólo funcionarios y personal del gobierno local sino también ciudadanos-electores y representantes del gobierno central estimula la gestión pública a nivel local. En casos como estos, la mejor manera de fomentar la capacidad del gobierno local consiste en reconocer elementos clave del contexto e incorporar ese contexto a la capacitación; es decir, mediante el aprendizaje de formas de comunicación, coordinación e interacción entre el gobierno local, los ciudadanos y los representantes de los ministerios jerárquicos.

#### IV. INSTITUCIONES PÚBLICAS

29. En el contexto de la gestión de los asuntos públicos, las instituciones públicas desempeñan la función fundamental de proporcionar mecanismos para compartir información y coordinar actividades. En su función de "desplegar el futuro ante el presente", las instituciones públicas encarnan la visión de desarrollo que ha logrado el acuerdo de la sociedad y brindan una plataforma para la cooperación y la coordinación. Una burocracia idónea facilita las respuestas de la comunidad a las contingencias reales que surgen en el curso de la vida histórica y la vida cotidiana.

30. Por ejemplo, el "imperio del derecho", que es la piedra angular de las relaciones que rigen la gestión de los asuntos públicos, se ve facilitado por la existencia de un sistema judicial independiente y eficiente apoyado por

servicios de policía competentes y un sistema de tribunales accesible y rápido. Las relaciones sociales, y especialmente los contratos comerciales, dependen de la existencia de un sistema de justicia objetivo que esté al alcance de todos los peticionantes y que proteja los derechos humanos, según el modelo a que obedecen muchas convenciones internacionales, por lo común promovidas por las Naciones Unidas. Del mismo modo, un marco constitucional sólido permite la revisión judicial de las medidas de gobierno, generalmente efectuada por un tribunal independiente o por un consejo integrado por miembros del poder judicial. Para que los sistemas de justicia funcionen, es necesario formular programas sobre instalaciones y servicios, financiación, recursos humanos e información y acceso del público.

31. Igualmente importante para la gestión de los asuntos públicos es el establecimiento y mantenimiento de instituciones representativas, tales como las asambleas legislativas a nivel nacional, intermedio y local. Las asambleas legislativas brindan un espacio para celebrar un diálogo y debate abiertos sobre cuestiones de políticas. Cuando los ciudadanos y las organizaciones tienen la oportunidad de expresar sus necesidades y perspectivas, es más probable que participen en los programas y compromisos enderezados a construir la nación. Tal como los sistemas de justicia, las asambleas legislativas tienen necesidades en materia de finanzas, recursos humanos, información e instalaciones y servicios. Es indispensable también que haya un vínculo estrecho y constante con los poderdantes.

32. Las transiciones políticas por medio de elecciones y otras expresiones de los puntos de vista de la población, tales como los referendos y las iniciativas públicas, representan el reflejo ordenado de las variaciones de la opinión pública. En la actualidad, un número cada vez mayor de gobiernos celebra elecciones nacionales, intermedias y locales, apoyadas por campañas de registro de votantes y educación cívica, a fin de lograr una mayor conciencia, apoyo y participación públicas en las actividades de desarrollo. Por lo general, las elecciones son muy populares y la población se muestra ansiosa por aprender y practicar sus responsabilidades y obligaciones cívicas. Las instituciones electorales están encargadas no sólo del registro de votantes y de la educación cívica sino también de los muchos aspectos técnicos vinculados a los procesos de votación y de cómputo de sufragios.

33. Otra expresión de desarrollo institucional es el fortalecimiento de la descentralización y de los gobiernos locales. Además de la defensa y las relaciones exteriores, lo más probable es que muchas funciones clave de desarrollo gubernamental se desempeñen mediante monopolios institucionales, principalmente de carácter central. Estas funciones centrales incluyen la estabilización macroeconómica y la asignación redistributiva de recursos a los sectores vulnerables de la sociedad, aunque las asignaciones concretas puedan efectuarse por conducto de una administración descentralizada. Del mismo modo, es probable que las instituciones centrales sigan manteniendo su ventaja comparativa en lo relativo a la movilización de recursos financieros y que los departamentos gubernamentales de nivel local sigan dependiendo de aquéllas.

34. Por otra parte, la descentralización supone el traspaso de toda o parte de la responsabilidad de una función gubernamental a las administraciones locales o a los gobiernos locales. Los criterios aplicables a la asignación central o local de responsabilidades responden a tres principios orientadores: la

rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia. Considerados en conjunto, esos tres principios permiten optimizar la movilización de los recursos públicos. El principio de la rendición de cuentas significa hacer responsables a los funcionarios públicos de los resultados, la eficiencia es la relación positiva de los recursos producidos con los insumos y la eficacia es una medida de la pertinencia de los productos. En el contexto de la gestión de los asuntos públicos, la rendición de cuentas asume la mayor importancia, principalmente porque es una forma de lograr eficiencia y eficacia.

35. Cuando las funciones y tareas no se monopolizan sino que son compartidas entre los niveles público y privado, centrales y no centrales, se posibilita en mayor grado la rendición de cuentas. Cuando es un monopolio, por lo común centralizado, el que realiza las tareas, los servicios se prestan a un costo mayor, con menor eficiencia y en un marco que dificulta la rendición de cuentas. La categorización por funciones y tareas hace que la concepción administrativa sea concreta y dinámica a la vez. Es concreta, porque la función se relaciona directamente con la tarea y con la organización o institución de que se trate. Es dinámica, porque la función puede variar en el curso del tiempo y ser administrada por distintas organizaciones, instituciones o combinaciones de ambas. La asignación de tareas a los gobiernos locales requiere una considerable capacidad para la elaboración y aplicación de políticas. La falta de capacidad a nivel local es una cuestión que plantea constantes dificultades a los países de desarrollo tardío.

36. Una administración ineficiente se suele encontrar tanto en las sedes centrales como en las oficinas descentralizadas porque los sistemas de rendimiento de cuentas son débiles o inexistentes. Por eso, la descentralización requiere estrategias mediante las cuales no sólo se proporcionen recursos adecuados a los gobiernos locales sino también se responsabilice a las instituciones públicas locales por la ejecución de los programas y los resultados obtenidos. Con frecuencia, o bien la administración central limita considerablemente la libertad de acción de las autoridades locales o bien se dispone de recursos escasos o nulos para ejercer esa libertad de acción. Los sistemas de rendición de cuentas deben encuadrar la libertad de acción, que es la esencia de la descentralización administrativa.

37. Un centro vigoroso, en un contexto pertinente que posibilite su acción, es un requisito previo de una descentralización espacial eficaz y válida y es indispensable para la descentralización de funciones. La coordinación y la supervisión representan obstáculos a la descentralización, lo mismo que los marcos reglamentarios y de realimentación. En la actualidad, muchos gobiernos están realizando experimentos para la descentralización de estrategias, muy principalmente en lo que respecta a la planificación del desarrollo y a la prestación de servicios. La gran diversidad de experimentos constituye un terreno fértil para el intercambio internacional de experiencias y conocimientos técnicos, particularmente por medio de la colaboración Sur-Sur.

38. Ninguna de estas estrategias o asociaciones institucionales puede lograr éxito sin una administración pública vigorosa, informada, dedicada a sus funciones y que cuente con los conocimientos, la pericia y las actitudes necesarias. La escasez de una fuerza de trabajo calificada para la administración pública resulta especialmente crítica a nivel local, que es donde se necesita el mayor número de funcionarios públicos, y donde a menudo deben

cumplirse funciones delicadas en beneficio de poblaciones remotas. En su carácter de columna vertebral de las instituciones públicas, la administración pública contribuye a forjar marcos de acción ética, así como la capacidad de ejecución y la conciencia nacional. Es preciso formar a los funcionarios de la administración pública, a los que se les confían responsabilidades y recursos públicos, para que se concentren en el interés público en el contexto de un futuro sostenible. Es preciso también hacer responsables a las instituciones públicas, así como a los funcionarios que las administran, utilizando diversos mecanismos, tales como asambleas legislativas, elecciones, mediadores o defensores del pueblo, auditorías y puntos de referencia. Estos elementos de la gestión de los asuntos públicos vincula las instituciones públicas, los funcionarios públicos, los dirigentes y los ciudadanos en el contexto de una visión del desarrollo públicamente convenida que sirve de guía a la rendición de cuentas, la retroalimentación y el aprendizaje institucional. En rigor, los mecanismos de rendición de cuentas constituyen un vínculo clave entre las partes interesadas en la gestión pública.

39. El funcionamiento y desempeño eficaz de los funcionarios públicos y las instituciones públicas depende de la claridad de propósitos, de la asignación explícita de responsabilidades, de una coordinación dinámica, de una actividad orientada hacia los resultados, de la conexión entre los resultados y los costos y de inculcar valores que promuevan un buen funcionamiento y un buen desempeño. En un mundo complejo y cambiante, caracterizado por una multiplicidad de sistemas y niveles, el buen funcionamiento de una organización depende de que la tarea pertinente se realice muy bien y a un costo mínimo. En una situación sana desde el punto de vista de la gestión pública, el funcionamiento de las instituciones centrales, es decir, los marcos de política que establecen, los ministerios encargados de las operaciones, los organismos y administraciones y gobiernos locales, se supervisa, se mide - tanto cuantitativa como cualitativamente - y se evalúa utilizando indicadores y puntos de referencia sobre el funcionamiento a fin de proporcionar elementos de retroalimentación e información a los administradores de los asuntos públicos. En los sistemas de gestión pública de alto nivel de funcionamiento, tanto el buen como el mal desempeño o el incumplimiento de la actividad prevista tienen consecuencias. Los dirigentes y los funcionarios públicos procuran mejorar su propio desempeño y los ciudadanos dan a conocer sus reacciones sobre la calidad y cantidad de los servicios prestados en cumplimiento de las políticas y operaciones gubernamentales o por su intermedio. En los programas de mejoramiento del desempeño se hace hincapié en la elaboración de indicadores mensurables de las operaciones y de sus resultados, a fin de utilizar esta información para reformar los procesos de mala calidad.

#### V. CASO ESPECIAL: SITUACIONES POSTERIORES A LOS CONFLICTOS

40. La paz, la reconciliación y la estabilidad dependen de la elaboración de mecanismos de solución de conflictos y de políticas y programas de reconciliación social que conduzcan a un gobierno reconocido, apreciado y legítimo. Por ejemplo, una situación inmediatamente posterior a un conflicto forma parte de un proceso delicado y sutil, que lo mismo puede llevar a caer de vuelta en el abismo de la violencia como servir para fortalecer las tendencias a la paz. Es preciso que las sociedades puedan imaginar la solución pacífica del conflicto y la existencia de condiciones sociales y económicas estables. La

/...

población debe estar en condiciones de confiar en que sus dirigentes y el mecanismo administrativo de gobierno no sólo prestará apoyo sino que también fortalecerá las estrategias de cooperación mutua de los individuos y las comunidades. Unas instituciones gubernamentales y un mecanismo administrativo eficaces que sirvan de guía para el restablecimiento de la confianza pueden dejar de verse como víctimas de la destrucción y pasar a ser protagonistas en la restauración de la vida social y económica del país.

41. El mecanismo gubernamental, especialmente cuando funciona en condiciones de tensión y turbulencia social y económica, puede proporcionar un marco para el establecimiento de prioridades para la sociedad, para permitir el restablecimiento de los impulsores económicos del crecimiento y para implantar mecanismos que hagan posible una interacción social pacífica. Especialmente en las situaciones posteriores a los conflictos, el mecanismo administrativo gubernamental puede restablecer los servicios sociales necesarios, la infraestructura indispensable, tales como carreteras y telecomunicaciones, las instituciones de crédito, la difusión de información a través de las medidas de comunicación y las interacciones sociales y los mecanismos jurídicos para resolver las controversias contractuales y calificar y castigar la conducta delictiva. Las instituciones gubernamentales realizan dichas tareas a) organizando el propio gobierno para instituir políticas y aplicar los programas necesarios a fin de dar apoyo a las estrategias de reconstrucción de comunidades en todo el país, b) promoviendo el desarrollo del sector privado y c) alentando a las organizaciones no gubernamentales a participar en la vida comunitaria y fomentando la potenciación de la sociedad civil, de modo que permita a los ciudadanos expresar sus necesidades, prioridades y opiniones sobre las cuestiones sociales y económicas.

42. Las perturbaciones sociopolíticas, así como los cambios económicos muy marcados, conducen a la incertidumbre y a la imprevisibilidad. La confianza social puede fomentarse mediante un sistema jurídico previsible basado en el imperio del derecho. Cuando nadie está por encima de la ley, todos pueden dedicarse a las actividades sociales y económicas con la conciencia de que las controversias que surjan podrán resolverse mediante un sistema de decisión justo, imparcial y previsible. Si no existe este imperio del derecho, los individuos y las comunidades piensan que es razonable hacerse justicia por mano propia o actuar con independencia de la ley. La conciencia de que existe un mecanismo administrativo gubernamental eficaz y eficiente puede hacer desistir de las actividades violentas. Del mismo modo, las instituciones gubernamentales se fortalecen con cada día de paz que transcurre. El desarrollo y la paz están vinculados de manera inextricable y deben promoverse simultáneamente.

43. El mecanismo administrativo del gobierno puede desempeñar una función destacada en la coordinación de los donantes, especialmente en las situaciones posteriores a los conflictos. Sin un mecanismo gubernamental capaz de establecer prioridades políticas y de aplicar programas de gobierno, una sociedad devastada por la guerra puede seguir a la merced de la comunidad internacional, que en el mejor de los casos actúa basada en su forma de entender los intereses de dicha sociedad y, en el peor, atiende a las prioridades de los organismos donantes internacionales, que incluso pueden haber estado vinculados a la dinámica que provocó el conflicto violento. Un sólido mecanismo administrativo gubernamental puede dar dirección y foco a las actividades de desarrollo y socorro de la comunidad internacional.

44. La evaluación de la red administrativa existente puede servir de punto de partida para la restauración del mecanismo administrativo gubernamental en situaciones posteriores a conflictos. En algunos casos, el mecanismo administrativo se mantiene intacto y sólo se ha visto afectado adversamente por la orientación de las prioridades presupuestarias hacia fines militares. Si existe una estructura gubernamental nacional, puede hacerse una evaluación de su capacidad en materia de recursos financieros, humanos y materiales. La manera más eficaz de realizar esta evaluación de la capacidad es mediante un equipo conjunto del gobierno y la comunidad de donantes, con lo cual se combina un conocimiento de las condiciones y necesidades locales con la capacidad y el interés de los donantes. Aunque existe una tendencia a que la asistencia humanitaria y técnica en situaciones de emergencia complejas sea orientada por los donantes, la inclusión de los gobiernos en los equipos de evaluación y gestión hace más probable que los esfuerzos realizados sean pertinentes y sostenibles.

45. En los casos más extremos, el gobierno nacional ha cesado de funcionar o sólo funciona dentro de un territorio limitado. La infraestructura ha sufrido daños, los suministros han sido saqueados y el personal ha sido muerto o está ausente. La restauración tropieza con más dificultades cuanto mayores han sido los daños y, especialmente, cuando la estructura del personal se ha visto gravemente afectada. Cuando las instituciones gubernamentales, las organizaciones no gubernamentales y las estructuras sociales básicas han sido diezmadas, la gente que queda no encuentra marcos de referencia conocidos que le ayuden y le infundan confianza. En tales condiciones extremas, el proceso de restauración no es sólo físico, económico y social, sino también psicológico. Los programas de reconstrucción en todas esas esferas dependen de la existencia de un nivel mínimo de actividad gubernamental que permita evaluar las necesidades, establecer las prioridades y organizar programas. En consecuencia, el desarrollo a largo plazo depende de la restauración del mecanismo administrativo gubernamental.

46. Los esfuerzos en pro de la restauración se ven afectados por las características que tenía el mecanismo administrativo del gobierno antes del conflicto violento. Si la administración gubernamental estaba bien estructurada, tenía mecanismos claros para el establecimiento de políticas, contaba con organismos de aplicación sólidos y gozaba de buena reputación en materia de prestación de los servicios necesarios a la población, el objetivo de la restauración tendrá una meta conceptual razonable, que será bien comprendida tanto por los funcionarios gubernamentales como por la población. Si el mecanismo gubernamental anterior estaba descentralizado o, por lo menos, desconcentrado hasta niveles próximos a los de las bases, la población local podrá formular sus expectativas de manera realista. Si los servicios fueran prestados de manera eficaz y eficiente, podrán servir de modelo de elevado nivel para juzgar las actividades de restauración. Si las actividades gubernamentales habían sido llevadas a cabo de manera transparente y sujeta a rendimiento de cuentas, la población podrá compartir los esfuerzos en pro de la restauración porque estará informada y acostumbrada a intervenir en los mecanismos de gobierno. Como los procesos de restauración son caros y llevan mucho tiempo, es útil hacer participar a los ciudadanos plenamente no sólo para que comprendan las dificultades y los éxitos sino también para que puedan actuar en los procesos de restauración a nivel local.

47. Es igualmente importante considerar en qué medida el mecanismo administrativo anterior era moderno, actualizado y se valía de los mejores medios para establecer y ejecutar las políticas gubernamentales. El proceso de restauración brinda una oportunidad para reflexionar sobre la misión del Estado y la forma de realizar las tareas que son de responsabilidad del gobierno. En la medida en que todo gobierno moderno se halla en proceso de "reinventarse" o "reconstruirse" a sí mismo, el proceso de restauración proporciona un incentivo más porque muchos procesos gubernamentales ya no se mantienen y han dejado de funcionar. La interrupción temporaria de las actividades del gobierno brinda una oportunidad de plantearse interrogantes tales como ¿qué debe tener a su cargo el Estado en la sociedad? ¿Cómo debe cumplir sus tareas el Estado? ¿Qué mecanismo administrativo gubernamental es el mejor para prestar apoyo a la realización de esas tareas?

48. La experiencia reciente en la restauración de la gestión de los asuntos públicos en situaciones posteriores a conflictos pone de relieve que hay varios sectores de importancia clave: los dirigentes a nivel nacional, una coordinación eficaz, una sociedad civil fuerte y la potenciación del sector privado, el imperio del derecho, el hábito de la cooperación, el vínculo entre los marcos administrativos que abarcan todas las esferas de gobierno y los programas de mejoramiento de la gestión en los ministerios operacionales, las estrategias de desarrollo de base territorial, la capacitación de los recursos humanos y la posibilidad de basarse en los éxitos limitados pero sistemáticos que se hayan logrado para realizar nuevos progresos. Estos elementos son indispensables para la aplicación de estrategias eficaces de gestión pública que conduzcan a la paz, la estabilidad, la coherencia social y un desarrollo económico sostenible.

49. Al mecanismo gubernamental le corresponde una función esencial e indispensable en la reconstrucción de las sociedades devastadas por la guerra, especialmente en lo que respecta a facilitar la comunicación, al establecimiento de prioridades políticas, al desarrollo económico y, en definitiva, a la reparación de las estructuras de la vida socioeconómica. El mecanismo administrativo del gobierno puede encauzarse de modo que facilite la transparencia en las comunicaciones y la cooperación, lo cual conducirá a una coordinación eficaz de las estructuras para el desarrollo, en un espíritu de reconciliación nacional. El mecanismo administrativo del gobierno puede también promover la confianza y aumentar su prestigio mediante éxitos programáticos sistemáticos, eficaces y eficientes.

#### Notas

<sup>1</sup> Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I.

-----