



Consejo Económico y Social

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

Comité de Expertos en Administración Pública

Tercer período de sesiones

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

Tema 3 del programa

Revitalización de la administración pública

La revitalización de la administración pública como una medida estratégica para el desarrollo humano sostenible: perspectiva general

Informe de la Secretaría*

Resumen

Con frecuencia se considera que la administración pública está compuesta por una serie de instituciones, procesos, procedimientos, sistemas y estructuras organizativas, prácticas y conductas del Estado cuyo propósito es que la gestión de los asuntos públicos promueva el interés general. Sin embargo, a partir de los últimos años de la década de 1970, el concepto de administración pública se diluyó gradualmente, para dar lugar al concepto de gestión pública.

Desde esa época, en muchos países se han emprendido iniciativas de reforma del sector público encaminadas a introducir y popularizar enfoques y métodos de gestión utilizados en las empresas del sector privado, lo que ha preparado el terreno para la aplicación de un concepto nuevo de administración pública conocido como “gestión pública”, que hace hincapié en cuestiones como la eficacia, la eficiencia, la economía, la desregulación, la orientación hacia los clientes y la reducción del ámbito de influencia del Estado.

Después de más de 20 años de reformas del sector público, se observa que la gestión pública ha arrojado resultados dispares. Cada vez más se piensa que el énfasis puesto en las fuerzas del mercado y la desregulación, así como en la eficiencia y el ahorro en el sector público, quizás haya tenido un efecto negativo sobre las misiones tradicionales del Estado, quizás haya dado lugar a irregularidades y haya sido

* El presente informe se presenta con retraso debido a que las respuestas de algunos miembros del Comité se recibieron más tarde de lo previsto.



causa de que los grupos vulnerables hayan recibido servicios públicos deficientes, por ejemplo de salud y educación, y generado fallas en la gestión de las cuestiones de seguridad del Estado. Procurando con demasiado celo adoptar comportamientos propios de la gestión de empresas privadas, el sector público quizás se haya apartado de su responsabilidad de atender el interés público general en varios aspectos. En este contexto, el concepto de gobernanza ha ganado cada vez más respeto ya que se centra en la participación, el interés del pueblo, la equidad, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, todavía hace falta dar nuevo impulso a la administración pública a fin de que sus actividades de gestión de los asuntos públicos vuelvan a estar centradas en las funciones primordiales del Estado y en la defensa del interés público general.

En el segundo período de sesiones del Comité, celebrado en abril de 2003, se recomendó que, dado que revitalizar y revalidar la administración pública a fin de permitir al Estado desempeñar funciones nuevas era una prioridad general, este tema ocupase un lugar central en las futuras deliberaciones del Comité^a. Es necesario buscar formas de revitalizar la administración pública para que pueda cumplir su función esencial y central de ofrecer garantías básicas, como asegurar la paz y la seguridad, el Estado de derecho y la protección de la vida y los bienes de las personas y de actuar como catalizador del desarrollo humano sostenible.

En este informe, no se rechaza el concepto de gestión pública ni el de gobernanza; en cambio, la administración pública, la gestión pública y la gobernanza se enfocan con un criterio nuevo para generar una nueva base conceptual a fin de revitalizar la administración pública. A continuación se indican algunos de los posibles puntos de referencia para la revitalización de la administración pública:

- Redefinición y reafirmación de las funciones fundamentales del Estado, incluida su misión de garantizar la paz, la seguridad y la estabilidad, el Estado de derecho y el orden y de crear un entorno propicio y sostenible para la iniciativa individual y del sector privado y el crecimiento económico y el desarrollo humano;
- Formación y mantenimiento de alianzas y colaboración entre las instituciones del sector público, la sociedad civil y el sector privado;
- Fomento de la cooperación entre las instituciones del Estado y la administración pública de diferentes países, a fin de facilitar el intercambio de experiencias positivas de renovación de la administración pública;
- Integración selectiva de principios y prácticas de gestión pública y gobernanza en la administración pública, a fin de generar y promover sistemas de administración pública que sean eficientes, económicos y eficaces, además de participativos, flexibles, equitativos y responsables ante el público;
- Introducción, en la esfera de la administración pública, de estructuras y de una cultura de la investigación, incluida la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, que pueden ser fundamentales para dar nuevo impulso a la administración pública;
- Atracción, contratación y retención en el sector público de los mejores recursos humanos.

^a *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento No. 44 (E/2003/44), cap. IV, párr. 3.*

Durante su tercer período de sesiones, el Comité analizará cuestiones relacionadas con la revitalización de la administración pública, en particular: el desarrollo de instituciones de gobernanza y administración pública en África; la mejora del capital humano; el papel de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública; la promoción de la gobernanza compartida y participativa; y el aliento al crecimiento y a la gestión correcta de una sociedad de la información y del conocimiento.

Para revitalizar la administración pública será necesario que el Comité contribuya con más estudios, debates y propuestas. En el futuro, el Comité deberá ocuparse de las siguientes cuestiones:

- a) La redefinición y reafirmación del papel del Estado en la política pública;
- b) La transparencia, responsabilidad, profesionalidad, ética e integridad de los funcionarios públicos;
- c) Las innovaciones en la gobernanza y la administración pública;
- d) La generación de combinaciones eficaces de políticas de descentralización y centralización y la promoción de la evaluación de las políticas de descentralización.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1	5
II. Administración pública, gestión pública y gobernanza: mutaciones conceptuales y cambios acumulativos de paradigmas	2–6	5
III. Integración de la gestión pública y la gobernanza para revitalizar la administración pública como mecanismo básico de la prestación de servicios ..	7–11	7
IV. La revitalización de la administración pública es una actividad estratégica con propósitos claros y adaptada al contexto	12–16	8
V. La revitalización de la administración pública: gobernanza comprometida, participativa e integradora	17–20	10
VI. La revitalización de la administración pública: restablecer y realzar los valores y los principios de la función pública	21–22	12
VII. La revitalización de la administración pública: reformar y reorientar las instituciones y los recursos humanos	23–24	12
VIII. Conclusión	25–26	13

I. Introducción

1. La Asamblea General, en su resolución 50/225, relativa a la administración pública y el desarrollo, puso de relieve la importancia de una administración pública racional para el proceso de desarrollo. Este principio se ha reiterado en varios foros y, a nivel mundial, regional y nacional, se están aplicando medidas encaminadas a reforzar la capacidad de la administración pública para que pueda apoyar las actividades de reducción de la pobreza y desarrollo humano sostenible. Sin embargo, a pesar del interés demostrado en los más altos niveles, siguen habiendo ambigüedades conceptuales y prácticas que señalan que es necesario que la administración pública sea revitalizada para que desempeñe en forma eficaz un papel de promoción y catalizador en el proceso de desarrollo. El Comité de Expertos en Administración Pública, en las reuniones que celebró en julio de 2003, hizo hincapié en la necesidad de considerar especialmente de qué manera se podía revitalizar la administración pública para brindar un apoyo eficaz a la reducción de la pobreza y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. El presente informe incluye una perspectiva general de las actividades en esta materia y sirve de preámbulo a otros cuatro documentos titulados “Fortalecimiento de la administración pública en función de los objetivos de desarrollo del Milenio: enfoque basado en la creación de asociaciones” (E/C.16/2004/5); “El papel del sector público en el desarrollo de la sociedad del conocimiento” (E/C.16/2004/4); “Desarrollo institucional de la gobernanza y la administración pública en África” (E/C.16/2004/6); y “El papel de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública” (E/C.16/2004/3).

II. Administración pública, gestión pública y gobernanza: mutaciones conceptuales y cambios acumulativos de paradigmas

2. A fin de alcanzar un consenso sobre por qué hay que analizar el tema de la revitalización de la administración pública, es necesario comprender los procesos de pensamiento que condujeron a la formación del marco conceptual actual. En la evolución reciente de las teorías y los debates sobre la gestión de los asuntos públicos, se ha registrado un cambio acumulativo de paradigmas, pasando de la administración pública a la gobernanza, a través de la gestión pública. Aunque es evidente que, como resultado de estos cambios de tendencias y paradigmas, los tres conceptos y prácticas (administración pública, gestión pública y gobernanza), se han complementado en algunos aspectos, la administración pública ha registrado avances y retrocesos en su carácter de institución, organización estructural, conjunto de prácticas y ámbito de valores y principios que el Estado emplea para preparar, elaborar, aplicar, supervisar, controlar y evaluar sus decisiones y políticas y el desempeño de todas sus funciones, incluida la prestación de servicios fundamentales para el desarrollo humano.

3. La administración pública, en su condición de una organización burocrática, está concebida para trabajar en el marco de un conjunto de normas con una autoridad jurídico-racional legítima que le ha sido delegada y con conocimientos especializados, imparcialidad, continuidad, rapidez, precisión, previsibilidad, uniformidad, integridad y profesionalidad, para satisfacer el interés público general. Como instrumento del Estado¹, se espera que garantice la base fundamental del desarrollo humano y la seguridad, incluidas la libertad de las personas, el resguardo de la vida y los bienes, la

justicia, la protección de los derechos humanos básicos, la estabilidad y la solución pacífica de los conflictos en la asignación y distribución de recursos o en otras circunstancias. Desde este punto de vista, una administración pública eficaz sería indispensable para el mantenimiento del Estado de derecho.

4. Sin embargo, a partir de finales de la década de 1970, la administración pública generó críticas considerables de los partidarios de poner más énfasis en el papel de la empresa privada en el desarrollo. Estas críticas hicieron hincapié en prácticas de la administración pública caracterizadas, entre otras cosas, por la burocratización, la lentitud, la falta de sensibilidad con respecto a las necesidades de la gente, el despilfarro de los recursos públicos y la indebida concentración en los procesos y los procedimientos en lugar de los resultados y todo el aparato del Estado (la administración pública) se presentaba negativamente como una carga pesada para el contribuyente. Surgió una escuela de pensamiento que consideraba que la gestión de los asuntos públicos se desempeñaría mejor si se aplicaban principios y prácticas de gestión propios de las empresas privadas con los que se prestara especial atención a la eficiencia y la economía en el uso de los recursos, la eficacia, la atención al cliente y el juego de las fuerzas del mercado, especialmente en lo referido a las decisiones económicas. El aumento del papel y el predominio del sector privado hizo necesario disminuir el ámbito de influencia del Estado, lo que en efecto impulsó la contracción del sector público y estrechó el campo de actividad de la administración pública. En lugar de “administración pública”, el nombre comúnmente utilizado pasó a ser “gestión pública”.

5. En la década de 1990, el efecto negativo de un excesivo hincapié en la eficiencia y la economía en el manejo de los asuntos públicos, empezó a manifestarse en el deterioro de la prestación de los servicios, especialmente los relacionados de cerca con la satisfacción del interés público general o que podían ser llamados “bienes públicos”. Estos bienes y servicios no se podían proporcionar en forma adecuada con base en una estricta adhesión a las prácticas y los dictados de las fuerzas del mercado. Mientras que con el modelo de la administración pública se había prestado demasiada atención a las normas, los reglamentos, los controles, los procedimientos y los procesos a expensas de la prestación de servicios eficaces al público, con el modelo de la gestión pública se asignó demasiada importancia a la eficiencia y la economía en el uso de los recursos, también en detrimento del servicio al ciudadano. Las fallas en la reglamentación y en los controles posibilitaron el aumento de la corrupción en las oficinas públicas y la adopción de prácticas propias del sector privado en la gestión de los recursos humanos (como el uso de contratos) hizo que en parte se dejaran de lado los valores del servicio público y favoreció el empleo por sobre la promoción de las carreras en muchos países. En última instancia, el público no recibió la satisfacción esperada. Se puso de manifiesto que había una gran diferencia entre las fuerzas del mercado y el interés público y que aquéllas no necesariamente estaban de acuerdo con éste. Además, no siempre se dio al público la oportunidad de participar en la adopción de decisiones, la planificación, la supervisión y la evaluación de los actos de los gobiernos para asegurar que el interés del público siguiera siendo la consideración principal en su actuación.

6. En la búsqueda de una mayor influencia y participación del ciudadano en la forma en que los encargados de la gestión pública planificaban y aseguraban el funcionamiento del Estado con equidad y transparencia y rendían cuentas por ello, surgió el concepto de gobernanza, que ubicaba en el centro de la gestión pública la participación y el interés del público y una genuina rendición de cuentas por parte

de los funcionarios públicos. El concepto de gobernanza introdujo, como elementos importantes, la creación de asociaciones y la rendición compartida de cuentas, con las cuales las diferentes partes interesadas del sector público y del privado y de la sociedad civil a nivel local, nacional, regional y mundial, se unirían y complementarían para contribuir a la gestión de los asuntos públicos como parte del proceso de desarrollo.

III. Integración de la gestión pública y la gobernanza para revitalizar la administración pública como mecanismo básico de la prestación de servicios

7. El resumen precedente de las tendencias y las mutaciones de conceptos, obliga a considerar con un enfoque crítico qué significa revitalizar la administración pública y cuáles son las características de una administración pública revitalizada. Por ejemplo, aún queda por aclarar una cuestión de nomenclatura:

“Es evidente que mucho queda por hacer antes de que la administración pública sea un instrumento eficiente, eficaz, flexible y transparente y que incluya la rendición de cuentas en el campo de la política pública, la planificación, la aplicación, la supervisión, la evaluación y el desarrollo sostenible en general. Otro problema que tienen los encargados de formular políticas, estrategias y programas para fortalecer la administración pública en países donde se han librado conflictos recientes es qué concepto básico se debe adoptar como guía (¿construcción, reconstrucción, reparación, reforma, rehabilitación, transformación, reconfiguración o reorganización?).”²

Hablar de la revitalización de la administración pública obliga a considerar qué significado nuevo el término “revitalización” agrega al conjunto de las expresiones usadas para indicar el objetivo de convertir a la administración pública en un instrumento más eficaz de la actuación del Estado.

8. Si se entiende que revitalizar significa imprimir nueva vida y vitalidad a algo, entonces la introducción del concepto de la “nueva gestión pública” y el énfasis que se pone actualmente en la gobernanza forman parte integrante de las medidas encaminadas a dar nueva vida a la administración pública. Por otra parte, también se podría entender que la introducción del modelo de la nueva gestión pública y el celo con que se promueve el concepto de gobernanza constituyen fuerzas que han atentado contra la administración pública en su adhesión a la aplicación imparcial de normas y fiscalización reglamentaria, al igual que su respeto al valor del servicio al público en el marco de los principios de continuidad, capacidad técnica y previsibilidad.

9. Una posición intermedia sería más positiva y beneficiosa para el proceso de dar nueva vida a la administración pública a fin de asegurar la eficacia de los servicios públicos y el desempeño de las funciones básicas del Estado. Conceptualmente, la administración pública constituye el marco exterior de la gestión pública y de la gobernanza. El error de las tendencias descritas anteriormente ha sido que tanto quienes defienden el modelo de la nueva gestión pública como quienes defienden la gobernanza consideran que la administración pública es algo ajeno a estos dos conceptos. Un análisis más detenido demuestra que, sin una administración pública buena, ninguno de los dos es eficaz. Es en este papel central de la administración pública donde

se ha de volver a concentrar la atención en el proceso de su revitalización. Lo que hace falta es determinar exactamente qué implica revitalizar la administración pública.

10. En primer lugar, es necesario reconocer, aceptar y reafirmar la posición central que ocupa la administración pública como factor determinante fundamental de la práctica de la gestión pública y la gobernanza. En segundo lugar, hay que redefinir el lugar central que ocupa la administración pública, y las funciones básicas que debe cumplir, concentrándose en aquéllas que estarían en peligro si se dejaran en manos del sector privado o de la sociedad civil. Entre estas funciones se cuentan la justicia y la seguridad, la fiscalización reglamentaria y la prestación de servicios fundamentales para el proceso de desarrollo humano, como la educación, la salud y la protección del medio ambiente. Es claro que difícilmente será eficaz una administración pública que abarca demasiados ámbitos y que se ocupa de funciones que el sector privado o la sociedad civil pueden desempeñar mejor.

11. Sin embargo, y ésta es la tercera faceta del proceso de revitalización, para que sea posible dar nueva vida a la práctica de la administración pública, ésta no puede retrotraerse a su arcaico papel de dedicarse a una fiscalización exclusiva y a enfoques paternalistas y monopolísticos de la prestación de servicios. La administración pública debe reconocer el valor y las virtudes de las asociaciones entre sectores distintos y unirse con agentes del sector privado y de la sociedad civil a nivel local, nacional, regional y mundial, para sumar sus experiencias, conocimientos y aptitudes y usar recursos con el objetivo de dar una respuesta eficaz a las necesidades públicas. Las asociaciones son uno de los principales elementos que darán nueva vida a la administración pública. La revitalización de la administración pública implica combinar los mejores atributos de cada uno de los tres conceptos (administración pública, gestión pública y gobernanza) a fin de generar un instrumento preciso para que el Estado funcione de manera eficaz, eficiente, flexible y transparente y rinda cuentas de sus actos. En general, una administración pública revitalizada, con inclusión de sus instituciones, estructuras, sistemas, procedimientos, procesos, redes, relaciones, prácticas, enfoques y métodos de trabajo y también el comportamiento de sus dirigentes debe ser eficaz, eficiente, económica y transparente, rendir cuentas por sus actos, ser equitativa y flexible ante las necesidades del público y aceptar la participación de una amplia variedad de interesados y agentes de todos los sectores a todos los niveles. Además, hay que reconocer y valorar el lugar clave que una administración pública revitalizada ocupa como pieza fundamental y determinante del proceso de desarrollo humano. Incluso quienes han estado trabajando en la gobernanza “política”, o “democrática” reconocen la importancia de la administración pública como núcleo y sostén y se sabe que la existencia de instituciones políticas (como los órganos de control de elecciones, los parlamentos, las instituciones de derechos humanos, etc.) no garantiza el acceso del público a los servicios si los mecanismos de planificación y prestación de servicios de la administración pública no se racionalizan.

IV. La revitalización de la administración pública es una actividad estratégica con propósitos claros y adaptada al contexto

12. Aunque para su funcionamiento todo Estado requiere una administración pública, el contexto en que debe llevarse a cabo su revitalización y el objetivo de ésta

tendrían que ser los determinantes de la configuración y el carácter nuevos de una administración pública renovada. Ese proceso requiere un análisis exhaustivo de la situación y el contexto a fin de comprender plenamente los factores del entorno interno y externo que propician u obstaculizan la revitalización, así como la capacidad institucional necesaria para lograrla. Las medidas generales y prefabricadas de reforma de la administración pública no son las más adecuadas para su revitalización. Por ejemplo, el objetivo de la revitalización de la administración pública en los países desarrollados podría ser la administración y el mantenimiento de la riqueza nacional a fin de que aproveche en la mayor medida posible a sus ciudadanos, mientras que la revitalización de la administración pública en los países en desarrollo podría tener como objetivo último la mitigación de la pobreza y la creación de condiciones idóneas para el desarrollo humano sostenible. En situaciones tan diversas no cabe esperar que los sistemas de administración pública tengan misiones o estructuras idénticas, aunque sí podría haber principios y valores básicos análogos.

13. El objetivo de la revitalización de la administración pública se puede expresar a tres niveles diferentes: a nivel mundial, en los objetivos de desarrollo del Milenio; a nivel regional, en iniciativas como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) y a nivel nacional, en forma de estrategias nacionales de desarrollo. Lo importante es que la revitalización de la administración pública, por sí misma, no es una tarea que rinda grandes beneficios. Bien en el contexto de los países en desarrollo o de los países desarrollados, la revitalización de la gobernanza y la administración pública, incluido el fortalecimiento del liderazgo, se emprende para alcanzar el desarrollo sostenible, mejorar el nivel de vida de los pobres, invertir la degradación continua del medio ambiente mundial y superar los problemas específicos a que ahora se enfrenta el mundo. Actualmente, uno de los desafíos mundiales es lograr los objetivos de desarrollo del Milenio, que se podrían resumir en los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la educación primaria universal;
- Promover la igualdad entre los géneros y la potenciación del papel de la mujer;
- Mejorar la salud de las madres;
- Luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Asegurar la sostenibilidad ambiental;
- Crear una asociación mundial en favor del desarrollo.

14. A nivel mundial, la administración pública es la base para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio mencionados. Sin instituciones de administración pública eficaces, no es posible promover ni mantener los valores y principios (como la dignidad humana, la igualdad, la equidad, la libertad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto por la naturaleza y la responsabilidad común) que los Estados Miembros de las Naciones Unidas reiteraron en la resolución 55/2 de la Asamblea General, que enuncia los objetivos de desarrollo del Milenio. Aunque para lograrlos evidentemente son necesarios la colaboración y la cooperación de las instituciones del sector privado y de la sociedad civil a todos los niveles, éstas únicamente complementan la misión y la función básica de la administración pública en su calidad de protectora del interés general. Asimismo el carácter ambicioso de los objetivos de desarrollo del Milenio citados anteriormente requiere una administración pública eficaz que ayude a alcanzarlos, en particular mediante el establecimiento de políticas, estrategias y programas

adecuados y eficaces y el ejercicio del liderazgo y el suministro de los recursos necesarios para su aplicación. Sin una administración pública eficaz a nivel nacional, los esfuerzos para promover el desarrollo humano sostenible y reducir la pobreza a nivel regional serán poco eficaces. En este contexto cabe mencionar el programa de la NEPAD, que se centra en el fortalecimiento de la gobernanza y la administración públicas como elemento esencial de su ejecución.

15. A nivel nacional, el caso de Rwanda sirve de ejemplo. Los esfuerzos de ese país para revitalizar su administración pública incluyen la redacción de una nueva constitución que sirva de pauta constante para dar respuesta a las necesidades de la población. La forma en que ello se ha hecho se indica en el preámbulo de la Constitución Nacional, que dice:

“Para tener una constitución que respondiera a las expectativas de la población y se ajustara al contexto sociopolítico del país, la Comisión Jurídica y Constitucional optó por un enfoque participativo e integrador que asegurara la participación plena de la población. A ese efecto, se preparó un plan de consultas. Su propósito era ofrecer a los ciudadanos de Rwanda un foro en el que pudieran expresar sin trabas sus ideas y que facilitase el uso y el tratamiento de la información reunida ... Reviste importancia señalar que, además de los temas específicos incluidos en la mayoría de las constituciones clásicas, se debatieron a fondo algunos aspectos especiales del contexto del país con miras a definir principios para integrarlos en la nueva Constitución. Esos principios son los valores positivos de la cultura de Rwanda y los mecanismos para promover el disfrute efectivo de los derechos y las libertades, la protección de las personas desfavorecidas en la comunidad, la experiencia positiva derivada de la transición, como por ejemplo la descentralización, las jurisdicciones Gacaca, etc.”³

16. Es evidente que Rwanda no confió la redacción de la Constitución a juristas eminentes o a miembros del sistema de administración pública existente, sino que abrió el proceso a las aportaciones de todos los interesados a fin de que la Constitución se ajustara a las necesidades de todo el país. Esas experiencias a nivel mundial, regional y nacional, demuestran que una administración pública eficaz es indispensable para el proceso de desarrollo humano.

V. La revitalización de la administración pública: gobernanza comprometida, participativa e integradora

17. El proceso de creación de sistemas de administración pública (instituciones, estructuras, leyes, procesos, procedimientos, y políticas públicas) en cada país es un aspecto de la administración pública que debe ajustarse a las aspiraciones actuales del público. Habitualmente, el diseño de la administración pública se ha confiado a expertos (juristas, políticos, expertos en políticas pública, diseño de organizaciones, administración pública, etc.). Esa práctica ha tendido a hacer del público un mero destinatario de la acción de la administración pública, un receptor pasivo, o un invitado de última hora a quien se incluye en sus operaciones únicamente para que dé cierto apoyo y legitimidad a políticas ya adoptadas. Lo que ahora hace falta es la participación directa del público no sólo en las intervenciones de la administración pública sino también en la definición de sus objetivos y en la vigilancia y evaluación de sus resultados. Todas estas cuestiones guardan relación con la transparencia, la rendición de cuentas y la gobernanza comprometida. El universalismo característico

de los sistemas tradicionales de administración pública está en discordancia con el concepto y los requisitos de la gobernanza comprometida. En la administración pública tradicional, se entendía que el público era un público universal, pero ahora se ve que los públicos son muchos, lo cual refleja las situaciones y necesidades propias de cada circunstancias.

“La palabra “público” a menudo se considera sinónimo de “universal”. Pero no somos simplemente administradores públicos; también somos administradores de diversos “públicos”, como las comunidades, vecindarios y grupos de intereses y una amplia gama de ciudadanos, residentes y personas de gran diversidad pero muy reales. La realidad de esos distintos públicos hace que sea difícil aplicar categorías universales.”⁴

18. Independientemente de que una administración pública opere, a nivel mundial, regional, nacional o local, esa gran variedad de intereses y necesidades públicos que deben atenderse de modos diversos y complejos hace que sea muy deseable que esos “públicos” se comprometan, intervengan y participen plenamente en la determinación, planificación, aplicación, vigilancia y evaluación de la administración pública. El mismo proceso de revitalización de la administración pública debe adoptar un enfoque igual de compromiso y participación. En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la Quinta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, se hace hincapié en este punto:

“Diversas experiencias nacionales han venido mostrando la conveniencia o incluso la necesidad de que el diseño y la implementación de políticas de cambio e innovación de las administraciones públicas en los países iberoamericanos incorporen, como condición de su viabilidad y sustentabilidad institucional, la construcción de apoyos mayoritarios inclusivos o consensos políticos o políticos-sociales en los que se funden las decisiones pertinentes. Se constata que frecuentemente las decisiones sobre las políticas de reforma o modernización de las administraciones públicas son impuestas en situaciones críticas por las propias características de esas situaciones, que hacen casi inviable, en razón de las urgencias y necesidad de respuestas en muy cortos plazos, la alternativa de construir consensos o apoyos inclusivos. Lo anterior muestra la conveniencia de que gobiernos, dirigencias políticas y dirigencias sociales anticipen la necesidad de estas políticas de reforma y modernización, de modo de disponer de tiempos y condiciones que hagan viable su adopción mediante procesos de construcción de decisiones inclusivas o consensos.”⁵

19. El mismo espíritu y la necesidad de participación y consulta es parte integrante de la Carta de la Administración Pública en África, que dice: “Competirá a la administración asegurar el establecimiento efectivo de mecanismos de participación y consulta con la sociedad civil y otros interesados, mediante la creación de foros consultivos u órganos de asesoramiento”⁶.

20. Una administración pública revitalizada debería tener como base y promover un proceso de interacción entre tres tipos de interlocutores: el gobierno, la sociedad civil y el sector privado. El fomento de la interacción entre ellos es la esencia de la gobernanza y de una administración pública eficaz en la actualidad. Mediante el compromiso y la participación de diversos “públicos” se evitarán, o por lo menos se minimizarán, las exclusiones en la adopción de decisiones con respecto a la prestación de servicios públicos y se restablecerá y revalorizará el espíritu de servicio al público.

VI. La revitalización de la administración pública: restablecer y realzar los valores y los principios de la función pública

21. La administración pública adquirirá una vitalidad renovada si demuestra su utilidad en un contexto concreto. En las actuales condiciones mundiales, regionales y nacionales, la administración pública inspirará mayor respeto si contribuye de forma positiva y visible a la reducción de la pobreza y al desarrollo humano sostenible, no sólo asegurando un entorno propicio para que los agentes clave del sector privado y la sociedad civil actúen sin obstáculos, sino especialmente mediante una planificación visible y la prestación de servicios públicos esenciales, como la educación y la salud, sin los cuales no es posible aliviar la pobreza ni asegurar el desarrollo humano sostenible. La prestación de servicios esenciales y el ejercicio de funciones regulatorias son los puntos de contacto directo entre la administración pública y la sociedad civil y ese es el contexto en el que la administración pública debe demostrar su utilidad, sobre todo aplicando los principios y defendiendo los valores del servicio al público.

22. En la Carta de la Administración Pública en África se hace hincapié en los principios de igualdad de trato, neutralidad, legalidad y continuidad. Asimismo, se citan la proximidad y accesibilidad de los servicios, la participación, las consultas y la mediación, la calidad, la eficacia y la eficiencia, la evaluación de los servicios, la transparencia y la información, la prontitud y capacidad de respuesta, la fiabilidad y la confidencialidad de la información relativa a los ciudadanos, la profesionalidad, la ética, la integridad y la rectitud moral, como aspectos clave del servicio público en el continente. La revitalización de la administración pública en aquellas regiones en que se han intercambiado opiniones de forma participativa sobre esta materia a nivel político debe incluir fundamentalmente el cumplimiento continuo de compromisos como los reflejados en las dos Cartas mencionadas antes.

VII. La revitalización de la administración pública: reformar y reorientar las instituciones y los recursos humanos

23. No es posible aplicar eficazmente principios y valores, por muy nobles que sean, en el contexto de una estructura institucional inadecuada. Por lo tanto, el proceso de revitalización de la administración pública debe incluir el establecimiento o la reforma de instituciones que puedan desempeñar sus funciones con eficacia. Además, las instituciones de una administración pública revitalizada deben contar con recursos humanos capaces, dotados de las aptitudes, la formación, las actitudes y las redes necesarias para hacer frente de manera sostenible a los problemas que encuentre la administración pública. Por lo tanto, su revitalización debe incluir también el aumento de la capacidad de los recursos humanos del sector público. Una administración pública revitalizada debe ser capaz de formar, fortalecer y utilizar adecuadamente su capital humano. Las nuevas instituciones y el capital humano deben estar en condiciones de crear asociaciones con otros interesados e interlocutores clave del sector privado y la sociedad civil con miras a facilitar en la práctica la gobernanza comprometida o compartida.

24. La gobernanza comprometida requiere participación, transparencia, información y capacidad para el intercambio de conocimientos, así como flexibilidad y capacidad de adaptación a nuevas formas de pensar dentro de una sociedad de la

información. Se espera que una administración pública revitalizada adopte y aplique los preceptos de la creación y la gestión de la sociedad del conocimiento, asegurando al mismo tiempo que toda la administración pública adopte las características de una organización abierta al aprendizaje para desempeñar un papel catalizador, responder al cambio y hacer frente a los desafíos y las oportunidades de la mundialización. Todo ello significa que una administración pública revitalizada se caracteriza por contribuir al desarrollo de la sociedad del conocimiento y beneficiarse de ella. La relación entre la administración pública y este tipo de sociedad es recíproca: Por un lado, tiene que ver con la forma en que la sociedad del conocimiento aumenta la capacidad de la administración pública para desempeñar funciones nuevas en el contexto de los cambios de paradigmas y, por el otro, debe actuar como factor que facilite la creación de la sociedad del conocimiento. Esta doble relación es un elemento decisivo para comprender los desafíos cada vez más evidentes que se plantean en la conducción de la sociedad de la información.

VIII. Conclusión

25. En este documento se postula que la revitalización de la administración pública es un componente fundamental del proceso de consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y reducción de la pobreza. Conceptualmente, la introducción de la gestión pública y la gobernanza como métodos de administración de los asuntos públicos es parte integrante del proceso en curso que está destinado a revitalizar la administración pública. Las iniciativas que se emprendan a ese efecto deben integrar los conceptos de administración pública, gestión pública y gobernanza, pero reconociendo que el principal es la administración pública por la importancia que asigna al interés público general y a las funciones más significativas del Estado. Una administración pública revitalizada potenciará la interacción entre los diversos interlocutores de los sectores público, privado y de la sociedad civil con miras a fomentar la participación y la colaboración efectivas en el proceso del desarrollo humano, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas. Sin una administración pública eficaz, los vínculos que aúnan los esfuerzos de todos esos sectores se debilitarán, la acción común se desorganizará y predominará el deseo de asegurar la supervivencia individual en desmedro de la defensa del interés general. Tal situación provocará corrupción, falta generalizada de ética en el comportamiento individual, falta de integridad en la gestión de los asuntos públicos, deficiencias en la fiscalización reglamentaria que pueden generar delincuencia e inseguridad y un desarrollo carente de toda planificación en el que los grupos vulnerables, como los niños y los discapacitados, carecerán de apoyo adecuado y aumentará la pobreza. La administración pública en su condición de instrumento del Estado y garante del interés general, debe ser revitalizada para liderar los esfuerzos en marcha en pro de los objetivos de desarrollo del Milenio.

26. Durante el segundo período de sesiones del Comité, que tuvo lugar en abril de 2003, se recomendó que, dado que revitalizar y revalidar la administración pública para que el Estado pudiera desempeñar su papel en evolución tenía prioridad general, este tema fuera el centro de sus debates en sus próximas reuniones⁷. Por lo tanto, durante su período de sesiones en curso, el Comité examinará cuestiones relacionadas con la revitalización de la administración pública centrándose en el desarrollo de instituciones de gobernanza y administración

pública en África, la capacitación del capital humano, la función de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública, la promoción de la gobernanza compartida y comprometida y el fomento del crecimiento y la conducción correcta de la sociedad de la información y del conocimiento.

27. La revitalización de la administración pública exigirá más estudios, deliberaciones y propuestas por parte del Comité. En reuniones futuras del Comité, se deberán considerar las cuestiones siguientes:

a) La redefinición y reafirmación de la función del Estado en la política pública y el desarrollo socioeconómico:

En el marco del entendimiento general actual acerca de la necesidad de las asociaciones y de la gestión basada en la colaboración y la participación en los procesos de promoción del desarrollo humano y reducción de la pobreza, es preciso redefinir y reafirmar la función del Estado frente a la función del sector privado y la sociedad civil. Entre las diversas cuestiones relacionadas con ese tema que convendría examinar cabe citar: i) ¿es la función del Estado de carácter universal o deberá cambiar según las circunstancias particulares de cada país? ii) ¿hay en algunos países experiencias sobre la redefinición y reafirmación de la función del Estado que se pueden compartir y usar para formular marcos para redefinir y reafirmar la misión del Estado? iii) ¿qué enfoques y qué métodos se deben usar para redefinir y reafirmar la función del Estado? iv) ¿a quién corresponde la responsabilidad general de redefinir y reafirmar la función del Estado?

b) La reubicación y reorganización de la administración pública para adoptar los principios de gobernanza, asociación, transparencia, rendición de cuentas, profesionalidad, ética e integridad:

Una de las cuestiones que hay que abordar para revitalizar la administración pública es su reubicación como institución promotora de asociaciones a fin de aumentar su capacidad para adoptar decisiones que tengan en cuenta las opiniones de los interesados. Una administración pública que escucha las opiniones de los interesados será una institución más transparente, responsable y digna de confianza. Lo importante es que la reforma de la administración pública se conciba en el marco de los principios generales de la gobernanza. Las asociaciones que son elementos decisivos de la gobernanza, deben ser considerados como instrumentos clave de la gestión del desarrollo y como un marco institucional de responsabilidad dedicado a las metas comunes de la reducción de la pobreza y el desarrollo humano sostenible. Generalmente, las asociaciones entre el gobierno y el sector no gubernamental tienen una base geográfica definida, se ocupan de asuntos muy concretos y se crean por períodos limitados (frecuentemente cortos), lo cual es causa de que el establecimiento de marcos para la rendición de cuentas, el aumento de la capacidad de los asociados y las evaluaciones que pueden demostrar la contribución de la asociación a la consecución de metas estratégicas a largo plazo a menudo queden incompletos. Por lo tanto, cuando se crean asociaciones como instrumentos de gobernanza y marco para la adopción de decisiones fundamentadas y participativas es necesario considerar con detenimiento qué ajustes institucionales, qué cambios de procedimientos (incluso, cuando sea necesario, por medio de mandatos legislativos) y qué trabajo de generación de capacidad en todas las instituciones asociadas hay que hacer.

c) Las innovaciones en la gobernanza y la administración pública:

La revitalización de la administración pública debe emprenderse con un espíritu innovador para evitar recaer en el uso de métodos arcaicos propios de los enfoques tradicionales. En muchos casos será necesario estudiar cada situación en particular a fin de proponer medidas de administración pública innovadoras, mientras que en otros se podrán adoptar disposiciones que ya hayan sido puestas a prueba y hayan demostrado su utilidad y eficacia en otros contextos. Sin embargo, para evitar emular innovaciones que no sean idóneas será preciso examinar detenidamente las medidas innovadoras ya tomadas en el campo de la administración pública y la posibilidad de transferirlas y aplicarlas.

d) La búsqueda de combinaciones eficaces de políticas de descentralización y políticas de centralización a fin de promover un desarrollo centrado en las personas:

En varios países se está promoviendo la gobernanza descentralizada porque se cree que brinda un marco estructural que permite que las personas y las comunidades a nivel de base, con el apoyo de otros agentes nacionales, regionales e internacionales participen en la lucha contra la pobreza. No obstante, la descentralización no es una panacea para todos los problemas del desarrollo. Se requiere una combinación adecuada de centralización y descentralización en que se tengan en cuenta las circunstancias de cada caso y la capacidad de todos los interesados. Es necesario encontrar respuestas a una serie de preguntas incluidas varias que son fundamentales como las siguientes: i) ¿qué objetivos deben perseguir con la descentralización? ii) ¿qué formas de descentralización son idóneas y en qué circunstancias? iii) ¿qué tipo de capacidad es necesario desarrollar para lograr una descentralización eficaz? iv) en regímenes de gobierno altamente centralizados ¿qué enfoques y métodos pueden facilitar iniciación, formulación y ejecución de una política de descentralización? y v) ¿qué experiencias de distintas partes del mundo pueden usarse como base para la formulación, aplicación, vigilancia y evaluación de las políticas de descentralización?

Notas

¹ Véase Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administrative de l'État* (Éditions du Seuil, París, 1991).

² Véase John-Mary Kauzya, "Approaches, processes and methodologies for reconstructing governance and public administration in post-conflict countries: selected cases from the experiences of the Department of Economic and Social Affairs in Africa", documento presentado durante la Reunión especial de un grupo de expertos organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre el fortalecimiento de la paz y la reconstrucción de la gobernanza y la administración pública para un desarrollo pacífico y sostenible, Yaundé (Camerún), 14 y 15 de julio de 2003.

³ Véase <http://www.embarwanda.china/Constitution.htm>.

⁴ Véase F. Neil Brady, "'Publics' Administration and the Ethics of Particularity", en *Public Administration Review*, septiembre/octubre de 2003, vol. 63, No. 5.

⁵ Véase A/58/193, anexo II. párrs. 1 y 2.

⁶ Véase el artículo de la Carta de la Función Pública en África, aprobada por la Tercera Conferencia Panafricana de Ministros de Administración Pública, celebrada en Windhoek los días 5 y 6 de febrero de 2001.

⁷ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento No. 44 (E/2003/44)*, cap. IV, párr. 3.