



# Asamblea General

Distr. general  
12 de julio de 2005  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo período de sesiones

Tema 43 de la lista preliminar\*

### Informe del Consejo Económico y Social

## Administración pública y desarrollo

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

En respuesta a la solicitud de la Asamblea General en su resolución 59/55, de 2 de diciembre de 2004, y como seguimiento a los informes presentados previamente por el Secretario General en 2002, 2003 y 2004 (A/57/262-E/2002/82, A/58/152 y A/59/346), en el presente informe se ponen de relieve los problemas de desarrollo que encaran los Estados Miembros y, sobre la base de las respuestas al cuestionario enviado a los Estados Miembros, se examinan las medidas adoptadas durante los últimos 5 a 10 años para superarlos mediante la revitalización de los sistemas de administración pública. En el informe se examinan también las enseñanzas adquiridas por los Estados Miembros en su transición hacia las reformas de la administración pública concebidas por sí mismos y en función de la demanda, sin influencia externa.

Según el informe, el futuro de la administración pública depende del establecimiento de medidas encaminadas no sólo a reafirmar el papel de la administración pública con respecto al desarrollo y a defender sus valores básicos, sino también a convertir las organizaciones de la administración pública en sistemas de prestación de servicios abiertos, participativos, innovadores con intercambio de información y orientados a la obtención de resultados. Se prevé que surjan tensiones en el estudio y la práctica de la administración pública en los próximos años, como, por ejemplo, entre la exigencia de cambios y la necesidad de mantener la "tradicición" (y la memoria) institucional, entre la flexibilidad en la gestión y la integridad de las normas, entre las cuestiones internas y las obligaciones supranacionales, y entre los problemas acuciantes a corto plazo y las cuestiones estratégicas a largo plazo. Sobre todo, en el informe se hace hincapié en la necesidad de fortalecer el papel de la administración pública, particularmente en cuanto a la colaboración con los Estados Miembros y otros asociados en la aplicación de las iniciativas de creación de la capacidad e intercambio de información con miras a apoyar la reforma de la administración pública.

\* A/60/50 y Corr.1.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Los problemas mundiales y la administración pública.....	4
III. Revitalización de la administración pública: cuestiones predominantes, impulso a la reforma y nuevas tendencias .....	7
IV. Enseñanzas recogidas por los Estados Miembros a raíz del proceso de reformas.....	12
A. Entender la complejidad y el carácter integral de la administración pública moderna .....	13
B. Definir estrategias de revitalización que den buenos resultados.....	13
C. Concentrarse en las “victorias rápidas”.....	14
D. Adquirir y crear capacidades para la reforma y la revitalización .....	14
E. Financiar la revitalización de la administración pública .....	15
F. Afrontar los aspectos políticos del cambio .....	16
G. Reconocer el papel de los dirigentes en el proceso de revitalización.....	16
V. Directrices futuras en la revitalización de la administración pública .....	16
A. Condición e identidad de la administración pública.....	16
B. Intercambio de información entre los Estados Miembros .....	17
C. Creación de capacidad y desarrollo de los recursos humanos.....	18
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	19
Anexo	
Cuestionario para los gobiernos de los Estados Miembros .....	22

## I. Introducción

1. En su resolución 59/55, de 2 de diciembre de 2004, la Asamblea General pidió al Secretario General que le presentara un informe amplio, en su sexagésimo período de sesiones, sobre los progresos realizados por los Estados Miembros en la revitalización de la administración pública a lo largo de los últimos diez años. En el presente informe se da cumplimiento a esa solicitud.

2. El informe se basa en otro anterior titulado “Evaluación de cinco años de los progresos alcanzados en la aplicación de la resolución 50/225 de la Asamblea General sobre administración pública y desarrollo” (documento A/56/127-E/2001/101). En la evaluación de 2001 se determinaron algunas prioridades de la reforma de la administración pública, entre otras, la promoción de la democratización y la descentralización, la elaboración de marcos jurídicos e institucionales y de sistemas de gobernanza de la economía; la aplicación de la ética y de estrategias contra la corrupción; el mejoramiento de la movilización de recursos y los sistemas de gestión financiera; y el aprovechamiento de las posibilidades de utilización de medios electrónicos en la gestión gubernamental. En el informe de 2001 se destacó la gran afinidad entre las reformas que se están realizando en muchos países y las prioridades señaladas en la resolución 50/225. Sobre todo, en el informe se llega a la conclusión de que la sostenibilidad de los programas de reforma en curso depende de inversiones sustanciales en la creación de la capacidad humana e institucional.

3. A fin de actualizar y comprender mejor la información sobre las reformas de la administración pública efectuadas en los últimos diez años, la Secretaría pidió a los Estados Miembros que respondieran a un cuestionario (anexo I) sobre las diversas medidas de revitalización de la administración pública adoptadas para promover la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, el desarrollo de los recursos humanos y el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas y de desarrollo, la receptividad a las necesidades de los ciudadanos, la prevención y la solución de conflictos, la seguridad pública, la transparencia y rendición de cuentas, la eficiencia, la eficacia y cualesquiera otras prioridades que cada país tuviera en particular. Se enviaron las mismas preguntas a las comisiones regionales de las Naciones Unidas y a las organizaciones regionales de administraciones públicas.

4. Se recibieron respuestas de 40 países de cinco continentes y de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO). Los países fueron Albania, Argelia, la Argentina, Austria, Barbados, Belarús, Bolivia, Bulgaria, Cabo Verde, Chipre, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, la Federación de Rusia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Georgia, Guatemala, Hungría, Kazajstán, Kuwait, Letonia, Madagascar, Marruecos, Nepal, Noruega, Nueva Zelandia, Panamá, Polonia, Portugal, Qatar, la República Dominicana, la República Unida de Tanzania, Serbia y Montenegro, Singapur, Trinidad y Tabago y Venezuela (República Bolivariana de).

5. Tomando como punto de partida las respuestas de los Estados Miembros y otros documentos —particularmente los recibidos de conferencias mundiales y regionales sobre la administración pública— en el presente informe se recogen las perspectivas mundiales, y no por países, de la revitalización de la administración pública. Partiendo de la premisa de que la revitalización es un proceso dinámico, en el informe se ofrecen ejemplos de la labor de reforma y revitalización en las propias regiones y entre todas las regiones del mundo. En el contexto de los cambios

socioeconómicos trascendentales que se están produciendo en el mundo, en el informe se ponen de relieve los problemas que enfrentan los sistemas de la administración pública al aplicar los diferentes tipos de medidas innovadoras y de fortalecimiento de la capacidad. Entre las cuestiones planteadas en el informe cabe mencionar las relativas al alcance, el efecto y la sostenibilidad de las reformas de la administración pública, los tipos de capacidad necesarios para concebir, aplicar y supervisar las reformas, y las estrategias que se han de emplear para vencer los obstáculos al cambio.

## II. Los problemas mundiales y la administración pública

6. Los problemas que enfrenta la administración pública en todo el mundo se han multiplicado después de la aprobación de las resoluciones de la Asamblea General 49/136, de 19 de diciembre de 1994, y 50/225, de 19 de abril de 1996. En los últimos años, el mundo ha sido testigo de grandes cambios, como el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, el surgimiento de bloques comerciales y uniones económicas, migraciones en masa acompañadas de controles fronterizos más estrictos, la creciente interacción entre diferentes culturas —en algunas ocasiones caracterizada por la comprensión mutua y, en otras, por tensiones—, la liberalización económica —con un mayor riesgo de exposición de las economías nacionales a las crisis mundiales—, las mayores oportunidades de movimiento de bienes y capitales, los cambios climáticos y ambientales con consecuencias catastróficas<sup>1</sup>, la comercialización de nuevos medicamentos y productos alimentarios modificados genéticamente y la aparición de enfermedades misteriosas<sup>2</sup> que no reconocen fronteras políticas ni geográficas.

7. Mientras muchos países aún seguían bregando con las nuevas realidades de la globalización y la liberalización y trataban de introducir diversas reformas económicas y de gobernanza, se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001, por lo que algunos de ellos han incorporado resueltamente las cuestiones de seguridad en sus programas de política pública. Ahora bien, el mundo comprende cada vez más que es menester ampliar la definición de las necesidades de seguridad a fin de incluir la dimensión humana, en particular las necesidades de bienestar socioeconómico de la población, la libertad para vivir sin miseria y los derechos cívicos e individuales, incluido el derecho al desarrollo por vías separadas pero libre de amenazas mutuas.

8. La rapidez con que los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, puedan salir de la pobreza y mejorar sus niveles de vida depende en parte del apoyo de la comunidad internacional pero también de la eficacia de los sistemas nacionales de administración pública en la aplicación de los componentes destinados a reducir la pobreza previstos en los objetivos de desarrollo del Milenio. Esas preocupaciones explican la atención que se viene prestando en los últimos años a las medidas encaminadas a fortalecer la capacidad de los sistemas de administración pública de todo el mundo para la formulación de políticas y la prestación de servicios.

9. Como se menciona en los párrafos siguientes, cabe prever que los objetivos y las estrategias de la revitalización de la administración pública sean tan variados como los problemas que se enfrentan en los diferentes momentos y lugares. En un mundo caracterizado por la diversidad de culturas y por las disparidades de las condiciones socioeconómicas y políticas, la revitalización de la administración pública

no se puede proyectar en un formato monocromático, sino más bien en una forma en que se realcen vívidamente los diversos matices y circunstancias que distinguen a un entorno de otro.

### **Las prioridades regionales y la administración pública**

10. África es un buen ejemplo. En esta región de aproximadamente 650 millones de habitantes, las cuestiones predominantes en materia de política y administración públicas son cómo mantener las reformas en curso de la gobernanza y la administración pública, mitigar la pobreza, restablecer la normalidad en los países que salen de conflictos y reconstruir las instituciones devastadas por conflictos civiles y, en algunos casos, por decenios de dictadura. Bajo la dirección de la Unión Africana, y en el contexto de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), se persigue la generación de riqueza como nueva estrategia para combatir la pobreza.

11. En la actualidad, el acceso a las necesidades básicas de la vida (alimentos, agua potable, vivienda, combustible y energía) es muy limitado en África. La infraestructura y los servicios sociales se han derrumbado básicamente por la falta de recursos para su mantenimiento. La esperanza de vida en la región disminuyó de 49 años en 1999 a 46 años en 2001, debido fundamentalmente al efecto del VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis<sup>3</sup>. Así y todo, se prevé que la esperanza de vida en África aumente a 51,3 años para finales de 2010 y a 69,5 años para 2045<sup>4</sup>. Ahora bien, según previsiones recientes, sin una afluencia sustancial de recursos, la pobreza infantil en los países más pobres del mundo —muchos de ellos africanos— no se reducirá dentro de los 15 años previstos en los objetivos de desarrollo del Milenio, sino en 150 años. El índice de desarrollo humano no mejoró significativamente entre 1997 (0,463) y 2001 (0,468). Entre 1975 y 1999, el índice de desarrollo humano retrocedió en 22 países. De ellos, 13 países, o sea, más de la mitad, son africanos<sup>5</sup>. Entre las razones que pueden explicar de manera plausible los pobres resultados en materia de desarrollo humano se encuentran las deficiencias en la gobernanza y la administración pública, la falta de atención a los problemas relativos a la pobreza en las asignaciones presupuestarias y la exclusión de los pobres de las decisiones que afectan a su vida y su bienestar.

12. En respuesta a los problemas que se están presentando, los ministros de la administración pública africanos, en una reunión celebrada en Stellenbosch (Sudáfrica) en mayo de 2003, acordaron un programa de acción encaminado a revitalizar los sistemas de administración pública del continente. Entre las medidas altamente priorizadas en el programa cabe mencionar la adquisición de capacidad electrónica para la gestión gubernamental, la adopción de políticas contra la corrupción que incorporen las cuestiones de ética, el desarrollo de los recursos humanos, el mejoramiento de las prácticas de presupuestación y gestión financiera, la participación cívica en los procesos de elaboración de políticas y la aplicación de mecanismos innovadores para la prestación de servicios.

13. Con respecto al Oriente Medio y África septentrional, las cuestiones fundamentales en cuanto a la revitalización giran en torno a la forma de aumentar la capacidad de los sistemas de administración pública para lograr elevadas tasas de crecimiento económico, responder a las necesidades de la población, en particular de los jóvenes, y garantizar la paz y la seguridad en los países y entre ellos. Al igual que el África subsahariana, el Oriente Medio y África septentrional encaran el desafío del crecimiento económico y, en menor medida, el de la mitigación de la pobreza.

No hace mucho tiempo, el Oriente Medio y África septentrional lograron elevadas tasas de crecimiento del producto interno bruto (PIB), de casi 10%. Los impresionantes resultados económicos permitieron a la región invertir en el desarrollo humano y de la infraestructura. En los últimos años, las tasas de crecimiento del PIB en la región, como promedio, han sido inferiores al 2%. El déficit de la balanza comercial y la disminución del ingreso per cápita siguen constituyendo un gran problema en materia de política y gestión públicas en las economías diversificadas (no petroleras)<sup>6</sup>. Para superar los obstáculos al crecimiento en la región, será necesario incorporar el espíritu de la transparencia y la rendición de cuentas y promover la adopción de procesos innovadores para la prestación de servicios.

14. Con respecto a Asia y el Pacífico, la revitalización de la administración pública tiene ante sí la enorme tarea de la mitigación de la pobreza y el desarrollo humano. Con una población de 3.400 millones de habitantes, Asia y el Pacífico tropiezan con graves problemas en materia de desarrollo humano.

15. De los 1.200 millones de personas que viven en la pobreza extrema en todo el mundo, con menos de 1 dólar de los EE.UU. diario, las dos terceras partes viven en Asia<sup>7</sup>. Aunque la proporción global de la pobreza ha disminuido en los últimos años —en las zonas rurales descendió de 39% a 28% y en las zonas urbanas de 24% a 20% entre 1990 y 2000— sigue siendo un problema enorme en la región. A primera vista parecería que la solución sería idear y aplicar políticas destinadas al crecimiento económico. Sin embargo, la tragedia del tsunami de diciembre de 2004 introdujo otra dimensión en la política pública, es decir, la necesidad de capacidad para prever cambios climáticos, ambientales y de otro tipo que influyen en la vida y el bienestar de la población. Por consiguiente, además de las cuestiones relacionadas con el crecimiento económico y la mitigación de la pobreza, en la revitalización de la administración pública hay que incluir necesariamente la capacidad para reconocer las señales de alerta temprana y adoptar las medidas necesarias para hacer frente a los fenómenos que se presenten. En los pequeños Estados insulares, la revitalización de los servicios públicos tiene que encarar las cuestiones relacionadas con la movilización y asignación de recursos y, habida cuenta del tamaño relativamente pequeño de cada Estado, con la “economía de escala”.

16. Los problemas que enfrenta la Comunidad de Estados Independientes (CEI) son, entre otros, cómo crear y fortalecer instituciones capaces de participar en diversas actividades como, entre otras, mantener la amplia transformación de la economía y de la gobernanza iniciada en el decenio de 1990, eliminar el riesgo de que la delincuencia organizada se apodere del Estado, generar crecimiento económico, crear empleos remunerados, mejorar el nivel de vida de la población, y garantizar la paz y la estabilidad de la región. La proximidad de la Unión Europea sirve también de estímulo para la reforma de la administración pública en algunos Estados miembros de la CEI.

17. La erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe, con una población total de 518,8 millones de habitantes, tropieza con grandes problemas. Del total de la población, casi 221 millones de habitantes, o sea, el 44%, vive en la pobreza. De las 221 millones de personas clasificadas como pobres, el 19% vive en la pobreza extrema. La incidencia de la pobreza es mayor en las zonas rurales que en las urbanas, ya que el 54% de los hogares rurales y el 30% de los urbanos pueden ser clasificados como pobres. La región logró reducir notablemente la pobreza en 1997, pero desde entonces ha retrocedido. Entre 1999 y 2002, la incidencia de la pobreza

aumentó de 43,8% a 44,0%, mientras que la proporción de personas que viven en la pobreza extrema se mantuvo en 19,4%. La dependencia excesiva de los mecanismos del mercado contribuyó al crecimiento sin empleo, al desmoronamiento gradual de los servicios públicos y al agravamiento de la pobreza y las desigualdades<sup>8</sup>. Ahora bien, hay señales crecientes de un cambio de tendencia. Aparte de tomar medidas proactivas en cada país, los gobiernos de la región están patrocinando iniciativas regionales de cooperación encaminadas a estimular el crecimiento económico y a mejorar el nivel de vida de la población.

### **III. Revitalización de la administración pública: cuestiones predominantes, impulso a la reforma y nuevas tendencias**

18. Los problemas complejos y dramáticos que encara el mundo suponen una pesada carga para la administración pública. En el horizonte también se vislumbran señales de una mayor conciencia por parte de los gobiernos y sus asociados de la sociedad civil de que el mundo de la administración pública está en los umbrales del cambio y que necesita ayuda para tomar las decisiones correctas. Los países que respondieron el cuestionario (anexo I) confirmaron esta observación, y proporcionaron pruebas concretas de las medidas adoptadas durante los últimos diez años para reformar y revitalizar sus sistemas de administración pública.

19. Las medidas adoptadas por muchos países durante los últimos años para reformar y fortalecer sus sistemas de administración pública difieren de las adoptadas en el decenio de 1980 y principios del decenio de 1990. En primer lugar, a diferencia de los programas de revitalización del decenio de 1980, que se formularon ante la insistencia de instituciones financieras y donantes externos, es más probable que las reformas recientes sean “autóctonas” y estén encaminadas a resolver problemas y situaciones específicos. En segundo lugar, en vez de centrarse estrictamente en cuestiones de reducción de gastos y de considerar la revitalización de la administración pública desde el ángulo económico doctrinario de la oferta, las recientes medidas de revitalización tienen múltiples objetivos y se basan en diversas estrategias pragmáticas de gestión del cambio. Sobre todo, las medidas de revitalización contemporáneas difieren de las anteriores en el hincapié que se hace no sólo en la aplicación de las técnicas “empresariales” y de “satisfacción del cliente” —que provienen de los primeros tiempos de la nueva gestión pública— sino también en el afianzamiento de la ética y los valores fundamentales de la administración pública.

20. Los problemas señalados en los párrafos anteriores han incidido de una forma u otra en las medidas adoptadas para revitalizar los sistemas de administración pública en los últimos diez años. Aunque las respuestas al cuestionario enviado por la Secretaría revelaron que hay diferencias en las prioridades de los Estados Miembros, también pusieron de manifiesto las cuestiones de interés común. El perfeccionamiento y la consolidación de las reformas de la nueva gestión pública y la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones a la gestión interna y a los procesos externos de prestación de servicios son, entre otros, los elementos predominantes en los sistemas de administración pública bien establecidos. En cambio, en las antiguas economías dirigidas de Europa central y oriental, los Balcanes occidentales y la Comunidad de Estados Independientes, y en muchas de las economías de mercado emergentes de Asia, América Latina y, en cierta medida, del

Oriente Medio y África, la razón de ser de la revitalización de la administración pública era preparar los sistemas de administración pública para los desafíos de la gobernanza democrática y la aplicación de las reformas del mercado. Se esperaba que, en los países que salían de conflictos, la revitalización formara parte integrante del proceso de reconstrucción estatal, y constituyeron una forma de poner freno a la decadencia del Estado y de las instituciones de la sociedad civil.

21. Dentro de la Unión Europea, y entre los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la revitalización de la administración pública es un ejercicio sencillo y complejo a la vez. Para los miembros más antiguos de la Unión Europea, cuyos sistemas administrativos están cimentados en valores más o menos similares y arraigados, la revitalización entraña sencillamente la reorientación de los procesos internos hacia las demandas externas, en lugar de someter los sistemas a una reestructuración completamente radical. Con todo, en los últimos años, los miembros más antiguos de la Unión Europea han tenido que encarar problemas complejos de política pública, y uno de los más importantes es la forma de conciliar las expectativas de los ciudadanos con las limitaciones fiscales y presupuestarias. Si bien el reciente voto negativo de Francia y los Países Bajos es presuntamente un rechazo al proyecto de constitución de la Unión Europea, en realidad ese resultado pone de relieve la profunda preocupación sobre la forma de resolver la crisis del Estado asistencial. Esa crisis tiene consecuencias de gran alcance para la revitalización de la administración pública en toda la Unión Europea. Para los nuevos miembros, entrar en la Unión Europea constituye un período de cambio importante en el que habrá que tomar decisiones públicas difíciles, por lo que es absolutamente esencial realizar ajustes sustanciales en las instituciones, las prácticas administrativas y los procesos. Puesto que la Unión Europea es una comunidad de valores, los países de reciente incorporación, al tiempo que avanzan con los planes de revitalización de sus administraciones públicas, tendrían que elevar sus normas de contratación, ascensos y prestación de servicios al nivel de la Unión Europea y asegurar que los funcionarios públicos se adhieran a un código común de ética profesional.

### **Nuevas medidas y tendencias en materia de revitalización**

22. Si bien la respuesta limitada al cuestionario antes mencionado (anexo) no aconseja sacar conclusiones categóricas sobre las perspectivas y la situación de la administración pública en los Estados Miembros, hay claros indicios de que a escala mundial existe una decidida voluntad de revitalizar las instituciones públicas. El gran interés que desde fecha reciente se observa por el cambio invierte la tendencia que comenzó en el decenio de los 80, cuando en numerosos países la reforma de la administración pública formaba parte de los programas de reestructuración económica dirigidos a reducir los gastos, ejecutados a instancia de las instituciones financieras y los donantes internacionales, y se consideraba en general como una “imposición externa”. En buena parte del mundo contemporáneo, y a medida que los gobiernos reconocen que es menester reevaluar la labor de la administración pública y orientar las instituciones públicas para que atiendan las necesidades de los ciudadanos, la revitalización no se considera como un trago amargo que se ha de tomar de mala gana, sino como una respuesta natural y prudente ante la agravación de los problemas. El principal reto consiste en pasar de las palabras a los hechos. Para ello es necesario forjar coaliciones sólidas en favor del cambio.



23. A pesar de las diferencias existentes dentro de las regiones y entre ellas, las razones que con frecuencia se mencionan para emprender las tareas de revitalización incluyen, entre otros, las siguientes:

- a) Promover la ética, la transparencia y la rendición de cuentas;
- b) Aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública, especialmente en lo referente a la prestación de servicios públicos (sin embargo, en los países desarrollados, los mercados emergentes y las economías en transición se ha observado especial interés en la gestión del rendimiento y la productividad, así como en la verificación de la optimización de los recursos);
- c) Asegurar la capacidad de respuesta de la administración pública a las necesidades de los ciudadanos y a sus legítimas demandas (mediante la adopción de cartas del ciudadano, difusión de promesas de servicio y puesta en práctica de iniciativas de servicios de calidad);
- d) Promover el desarrollo humano (y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio);
- e) Promover el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica (adquiriendo y aplicando la capacidad de ejecutar programas encaminados a fomentar la confianza de los inversores y crear un entorno propicio para la participación del sector privado en el desarrollo).

24. Entre otras razones mencionadas para revitalizar los sistemas administrativos, aunque con menor frecuencia que las precedentes, se encuentran las siguientes:

- a) Prevenir y resolver conflictos, así como elaborar mecanismos de preparación ante situaciones de emergencia y de vigilancia comunitaria (en países que afrontan amenazas a su seguridad o que salen de conflictos);
- b) Aplicar las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar los procesos de gestión interna y los sistemas de prestación de servicios externos, así como promover la automatización de la administración pública (especialmente en el caso de sistemas administrativos sólidos y en situación de cambio rápido);
- c) Situar a la administración pública en una posición que le permita hacer frente a los desafíos que plantean la democratización y la liberalización económica (África, Europa central, oriental y sudoriental y la Comunidad de Estados Independientes);
- d) Promover la participación popular en la gobernanza local y ejecutar programas de descentralización (lo que constituye un aspecto de la reforma democrática);
- e) Preparar a las economías nacionales para su integración en entidades más amplias (para los países que pretenden incorporarse a la Unión Europea, la adhesión al acervo comunitario es un requisito previo, para lo cual deberán hacer suyos determinados valores básicos en materia de gobernanza y servicio público);
- f) Crear un entorno propicio para el crecimiento del sector privado y el desarrollo;
- g) Combinar las reformas en materia de salarios y empleo con la reasignación de puestos y diversos expedientes de regulación de empleo.

25. Entre las cuestiones en las cuales existe convergencia de opiniones figuran las relativas a la integridad, la eficiencia, la eficacia y la capacidad de respuesta de las instituciones públicas, así como a la importancia del papel desempeñado por esas instituciones en la promoción del crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo humano. Si bien las respuestas de los Estados Miembros no pueden considerarse unánimes, cabe añadir que entre las medidas y estrategias que con frecuencia aplican los países para alcanzar sus objetivos de revitalización figuran la promulgación de nuevas leyes y reglamentos (mencionada por el 73,7% de las respuestas), la gestión y capacitación del personal y los recursos humanos (68,4%), la reestructuración organizativa (65,8%), la adopción de medidas de lucha contra la corrupción (55,3%) y la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para prestar un servicio de calidad (55,3%). Por otra parte, la privatización y el aumento de la capacidad del Poder Legislativo de promulgar leyes fueron algunas de las opciones que no se mencionaron con frecuencia (36,8 y 39,5% respectivamente). En algunas de las respuestas se hizo mención a los retos que plantea la “contratación externa” de los servicios esenciales, en particular los relativos a la rendición de cuentas y el control de calidad.

26. En los países que salen de gobiernos dictatoriales, se ha hecho especial hincapié en la promulgación de leyes orientadas a promover las perspectivas de carrera en la administración pública; la creación o el fortalecimiento de instituciones encargadas de la gestión de la administración pública; el examen de las prácticas de contratación, para verificar que cumplen los más altos niveles de integridad, competencia y profesionalismo; el afianzamiento de los valores de la imparcialidad política y partidaria; la adopción de medidas encaminadas a proteger a los funcionarios de carrera de las influencias de carácter político; y la organización de programas de capacitación y perfeccionamiento de competencias.

27. Los informes presentados sobre experiencias en “gobernanza comprometida” en algunos países ponen aún más de manifiesto la importancia que en los recientes programas de revitalización se asigna a las cuestiones que revisten interés para la población. Además de promover la adopción de criterios de planificación del desarrollo y presupuestación participativas, los programas llevaron al establecimiento de centros de prestación de servicios integrales en los sistemas nacionales de administración pública. Conocidos como “centros ciudadanos” o “servicio de asistencia al ciudadano”, estas iniciativas de servicios de calidad tienen un objetivo común: poner a la administración pública al servicio de la población y, de este modo, mitigar la pobreza y promover el desarrollo.

28. Un apartado que siempre figura en los programas de revitalización en todas las regiones del mundo es el de la integridad pública. Se trata de un reto en materia de revitalización que trasciende las fronteras geográficas, económicas, sociopolíticas y culturales, y que sirve de base para las actividades contemporáneas de revitalización. El creciente interés en la integridad pública (también conocida como “ética y valores”, “ética y responsabilidad”, “transparencia”, etc.) no debería ser motivo de sorpresa. Además del papel que cumple en la consolidación de los beneficios de las reformas fiscales, macroeconómicas, de gestión, institucionales y otras de carácter “tecnocrático”, el énfasis en la integridad es fundamental a efectos de restablecer y reafirmar los valores y el espíritu tradicionales de la administración pública, en particular los que, en una serie de países, sucumbieron a una politización sistemática, o se vieron subvertidos por las tendencias hacia la “corporatización” y el debilitamiento de las normas de la nueva gestión pública.

29. Al margen de las medidas sobre las que se informó en las respuestas, las medidas adoptadas hasta la fecha ponen de manifiesto la importancia que en todo el mundo se asigna a la integridad pública. Particularmente en los últimos cinco años, cuando las denuncias sobre infracciones contra la ética socavaron la confianza de los ciudadanos en las organizaciones públicas (y empresariales), gobiernos de diferentes partes del mundo emprendieron campañas en múltiples frentes contra la corrupción a gran escala y también la de pequeña envergadura. Entre las medidas adoptadas figuran la adopción de leyes estrictas contra la corrupción; la constitución de organismos de lucha contra la corrupción, y de órganos encargados de la declaración de activos y la fiscalización; la reestructuración de los organismos judiciales y los encargados de hacer cumplir la ley; y el fortalecimiento de la capacidad de investigación, obtención de datos e intercambio de información de los organismos. En algunos países se promulgaron leyes de libertad de información y en muchos otros, se consiguió el apoyo de organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción. Con el tiempo se logró un amplio margen de consenso sobre las líneas generales y el contenido de las convenciones mundiales y regionales contra la corrupción. Como ejemplos, cabe citar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>9</sup>; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Internacional<sup>10</sup>; la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada por la Organización de Estados Americanos el 29 de marzo de 1996; la Convención sobre la lucha contra el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, aprobada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos el 21 de noviembre de 1997; y la Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 11 de julio de 2003.

30. Las medidas adoptadas en los distintos países para afianzar los principios del mérito, el profesionalismo, la rendición de cuentas, la “atención al cliente” y la respuesta al ciudadano complementan los esfuerzos dirigidos a incorporar altos niveles de ética en las administraciones públicas. Desde los Balcanes occidentales, pasando por Europa central y oriental, la Comunidad de Estados Independientes, hasta América Latina, el Oriente Medio, Asia y el Pacífico, y África, se dedicaron grandes esfuerzos a promulgar leyes y códigos con el fin de establecer el “servicio de carrera” en las oficinas donde seguía prevaleciendo el clientelismo político. Como ejemplos cabe citar las leyes en materia de administración pública promulgadas en países que se preparan para incorporarse a la Unión Europea, la Carta africana para la administración pública, aprobada en Windhoek (Namibia) por la Tercera Conferencia Panamericana de Ministros de Administración Pública en febrero de 2001, y la Carta iberoamericana para el servicio público, aprobada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) el 27 de junio de 2003 por la Quinta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma Estatal. Si se las pone en práctica con vigor, las iniciativas de “atención al cliente” y de apoyo a la gestión de la medición de la productividad y el rendimiento puestas en marcha en diversos países deberían dar expresión concreta a la búsqueda de sistemas de administración pública competentes desde el punto de vista profesional, éticos y con capacidad de respuesta a los ciudadanos, así como reforzar la capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los retos que plantea el desarrollo. Sin embargo, el desafío consiste en asegurarse que esas medidas se cumplan.

31. Algunos países han introducido la modalidad de contratación sobre la base de los resultados, a fin de que los administradores asuman la responsabilidad por su labor. Esta modalidad tiene sus méritos. En la medida en que el nuevo criterio en materia de selección de ejecutivos permite vincular la ocupación del puesto al rendimiento, posiblemente podría promoverse como un sustituto válido del sistema de carrera. Sin embargo, antes de abandonar las prácticas de contratación sustentadas en la doctrina de la seguridad en el cargo, resultaría necesario sopesar las ventajas de los nombramientos contractuales en comparación con los riesgos de un resurgimiento de la politización y el clientelismo.

32. Además de hacer frente a los problemas que plantea la contratación en las categorías superiores, los programas de revitalización en marcha también afrontan cuestiones relativas a la diversidad. Una cosa es exaltar las virtudes del profesionalismo, y otra muy distinta es aducir razones convincentes y persuasivas para explicar esta doctrina de la gestión pública en una sociedad profundamente dividida por factores étnicos, religiosos, de género y culturales. En cualquier caso, al tiempo que se persigue el objetivo del profesionalismo, es importante no perder de vista las políticas vigentes dirigidas a corregir las desventajas que tradicionalmente han sufrido determinados grupos de población (en particular las mujeres) y asegurarse de que miembros de dichos grupos sean nombrados para ocupar altos cargos de la administración pública. Vale decir, las políticas dirigidas a promover el profesionalismo deberían aplicarse paralelamente con las políticas encaminadas a corregir las disparidades por motivos de género.

#### **IV. Enseñanzas recogidas por los Estados Miembros a raíz del proceso de reformas**

33. Las respuestas al cuestionario muestran que en los últimos cinco años los Estados Miembros ya no han venido aplicando algunas fórmulas elaboradas en el exterior, sino que cada vez más toman la iniciativa y asumen la responsabilidad por la revitalización de sus sistemas de administración pública, asegurándose de que sus decisiones se adoptan en función de sus auténticas necesidades. Ello es prueba adicional de que en la aplicación de reformas concebidas en el país e impulsadas por la demanda, los Estados Miembros han recogido algunas nuevas enseñanzas. Entre ellas cabe citar el carácter multifacético y complejo de los sistemas modernos de administración pública; la dificultad en tomar decisiones sobre estrategias viables en materia de reforma y revitalización; la necesidad de concentrarse en “victorias rápidas”, al tiempo que se formulan estrategias coherentes y a largo plazo para hacer frente a los problemas que no admiten soluciones instantáneas; el papel de la creación de capacidad como forma de asegurar la correcta aplicación así como la sostenibilidad de las reformas; las consecuencias en materia de recursos; los aspectos “políticos” de la reforma y la revitalización; el papel de los dirigentes en la defensa de la causa del cambio y la superación de los problemas que conlleva su gestión; y la función fundamental que corresponde a las organizaciones cívicas y del sector privado para apoyar y complementar la prestación de servicios y garantizar la rendición de cuentas. Otras enseñanzas tienen que ver con el vínculo entre la descentralización y la potenciación del papel de la población, las repercusiones de ambas sobre la prestación de servicios relacionados con los objetivos de desarrollo del Milenio, como el abastecimiento de agua, la educación primaria y la atención de la salud, y la necesidad de programas especiales de revitalización dirigidos a los sistemas de

administración pública en la situación posterior a los conflictos. Algunas de esas enseñanzas se examinan en los párrafos siguientes.

#### **A. Entender la complejidad y el carácter integral de la administración pública moderna**

34. Al afrontar las diferentes facetas de la revitalización, los Estados Miembros comprenden la esencia de la administración pública moderna, en particular su carácter homogenizador, suprasectorial y multidisciplinario y, por ende, su complejidad. Esa comprensión va acompañada de un creciente reconocimiento del hecho de que la administración pública no consiste solamente en realizar equilibrios fiscales o macroeconómicos, y mucho menos en reducir la plantilla o los gastos. En un mundo que enfrenta los desafíos de la pobreza y la creciente desigualdad, y que se ve expuesto a los riesgos de la violencia y el terrorismo, un gobierno organizado y constitucional es la única garantía de la seguridad personal y colectiva. Sin embargo, independientemente de lo organizado y constitucional que sea un gobierno, no podría avanzar mucho si no hubiera un sistema de administración pública capaz de plasmar sus intenciones políticas generales, hacer cumplir sus leyes y prestar los servicios que necesita la población. Sin una administración pública competente desde el punto de vista profesional, el Estado no puede hacer realidad sus objetivos, ni evitar resultados no deseados. Por sobre todo, para lograr los objetivos generales y específicos (sector por sector) del gobierno, es necesario establecer debidamente planes de organización, definir los procesos y encauzar productivamente los conocimientos y las competencias de los diversos campos hacia un objetivo común.

35. La exigencia creciente e insistente de integridad en la vida pública pone aún más de manifiesto la complejidad de la administración pública moderna. En el mundo contemporáneo no basta con tener un Estado “capaz”; se exige que éste responda a las necesidades de la población y sea responsable, transparente y ético. En su carácter de “oficina de recepción del Estado”, los sistemas de administración pública se encuentran bajo una presión cada vez mayor de ajustar su labor a las más elevadas normas morales y de ser el instrumento para el logro de la misión civilizadora de la sociedad. Mientras que el mundo empresarial percibe las reglamentaciones como un obstáculo en un entorno competitivo, por lo general la responsabilidad de la administración pública se supervisa con arreglo a disposiciones legales concretas. En contraste con los consejos de administración de las empresas privadas, que sólo deben responder ante sus accionistas, los funcionarios de la administración pública tienen que responder ante grupos más amplios y diversos, como los grupos cívicos, y en definitiva ante la sociedad en su conjunto.

#### **B. Definir estrategias de revitalización que den buenos resultados**

36. Debido al carácter complejo de la administración pública, la elaboración y la aplicación de programas de revitalización conllevan un problema inmediato: decidir qué estrategia o qué opciones poner en práctica para hacer frente a los problemas nuevos y a los ya existentes. En la mayor parte de los casos, los países que emprenden la reforma y revitalización de sus sistemas de administración pública tienen ante sí una amplia gama de opciones: desde una simple reducción del personal, pasando

por un examen minucioso y una reestructuración de los sistemas de organización y la ejecución de programas complementarios de creación de capacidad, hasta la puesta en marcha de campañas contra la corrupción. Para decidir qué estrategia da buenos resultados deben aplicarse técnicas de análisis y diagnóstico sumamente complejas, y en la elaboración (y aplicación) de los proyectos de reforma han de participar todos los interesados, en particular los agentes de la sociedad civil.

### **C. Concentrarse en las “victorias rápidas”**

37. En relación con la cuestión de cómo elegir estrategias que den buenos resultados, hay otras, tales como dónde empezar, cómo ordenar las operaciones, y cómo asegurarse de que las medidas adoptadas en una esfera determinada no invaliden otras opciones en materia de revitalización. De las experiencias de que dieron cuenta los Estados Miembros se desprende claramente que la revitalización es tanto un evento como un proceso. Cuando los problemas que se abordan son fáciles de diagnosticar y las opciones son relativamente claras (o limitadas), es posible diseñar “proyectos” de revitalización con plazos precisos. Como ejemplos se puede citar el diseño de procesos y de trabajos, la construcción de una infraestructura de tecnologías de la información y las comunicaciones, la adquisición e instalación de los equipos y programas informáticos de los sistemas, y la capacitación del personal en las aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Esas son algunas de las victorias rápidas de las que cabe esperar que estimulen otros procesos de revitalización.

38. Sin embargo, cuando se trata de problemas complejos, como la reestructuración de la organización, la redistribución de personal, la incorporación de aspectos éticos y el cambio de actitudes, los administradores de los programas de reforma y todos los interesados tienen que adoptar decisiones difíciles. Los problemas de este tipo hacen necesario la elaboración de un programa integral, la aplicación de técnicas de planificación estratégica a largo plazo, y la adopción de medidas encaminadas a hacer participar a todos los interesados, tanto a nivel interno (administración pública) como externo (sociedad civil y sector privado) en el análisis, la aclaración, la aplicación y la supervisión del cambio que se avecina. Mientras que el equipo de oficina puede adquirirse rápidamente sin causar demasiadas perturbaciones en el trabajo, los cambios que tienen repercusiones sobre las carreras, los medios de vida y los hábitos arraigados de las personas hacen necesario un enfoque más sutil. Como mínimo, esos cambios despertarán temores e inseguridades.

### **D. Adquirir y crear capacidades para la reforma y la revitalización**

39. La revitalización de la administración pública es, como se señaló anteriormente, un proceso complejo. En los procesos de revitalización, como el diagnóstico de los problemas de la administración pública, la conceptualización, el diseño, la aplicación y la supervisión de procesos que conllevan un cambio, así como la puesta en marcha de actividades clave, es necesaria la participación de personas que tengan los conocimientos, competencias, redes y actitudes adecuadas. Incluso un componente del programa de revitalización tan sencillo como la informatización de los procesos del personal no se puede iniciar sin un grupo de especialistas en tecnología

de la información y las comunicaciones y sin que los no especialistas (de las dependencias de operaciones, así como de las administrativas y financieras) asistan a cursos de capacitación informática. De hecho, un obstáculo con el que se ha tropezado en la aplicación de las disposiciones de las cartas (y códigos de conducta) de la función pública adoptadas en diversos países y regiones es la falta de conocimiento de parte de los funcionarios públicos y sus interlocutores de la sociedad civil acerca del contenido de dichas cartas<sup>11</sup>.

40. En numerosos países, la administración pública sigue siendo débil debido en gran parte a la escasez de recursos humanos y a las deficiencias en materia de capacitación y motivación del personal. Para los países pobres y de recursos limitados, la reforma presenta enormes dificultades, no porque estos países no sepan qué hacer, sino porque carecen de los recursos para iniciar y mantener un programa de cambio de gran alcance. Por lo tanto, se puede concluir que la revitalización de los sistemas de administración pública no se reduce a la producción de nuevos organigramas y diagramas de trabajo, sino que comprende la contratación, la capacitación, el despliegue y la motivación de personal capaz de poner en marcha los nuevos procesos. En resumen, un programa de revitalización que no se apoye en un cuadro directivo suficientemente capacitado y debidamente motivado no es sostenible<sup>12</sup>.

41. Para atender a sus necesidades en materia de creación de capacidad, algunos países han solicitado la asistencia de donantes externos. Ello supone una nueva carga administrativa para los beneficiarios de la ayuda, en particular la necesidad de comprender y conciliar las prioridades antagónicas de los donantes, los marcos lógicos de los proyectos, los procedimientos contables y los formatos para la presentación de informes. La solución radica en parte en hacer que los encargados de la elaboración y la aplicación de los programas de revitalización reciban capacitación básica en materia de negociación, coordinación y gestión de la ayuda, pero más especialmente en la adquisición y despliegue de la capacidad necesaria para coordinar la ayuda de los donantes. A fin de afrontar el problema de la “propiedad” y el control interno (problema exacerbado por la proliferación de prioridades impulsadas por los donantes), es fundamental asignar a una oficina (preferentemente una ya existente y que sea de la más alta jerarquía en el gobierno) el mandato de definir el marco estratégico que permita al gobierno supervisar y tomar decisiones en lo que respecta a la pertinencia, la secuencia y la integración de la ayuda proveniente de diversas fuentes.

## **E. Financiar la revitalización de la administración pública**

42. De los informes recibidos de distintos países se desprende que la revitalización es una operación onerosa. Aun después de descontar los gastos en consultoría y asistencia técnica, los países deben destinar enormes cantidades de recursos a la capacitación del personal, la ejecución y la supervisión de proyectos y la preparación de informes, así como a la gestión cotidiana y coordinación de los proyectos de reforma. Sin embargo, la sostenibilidad a largo plazo de las medidas de reforma de la administración pública justifica la asignación de grandes cantidades de recursos con ese objetivo.

## **F. Afrontar los aspectos políticos del cambio**

43. Las experiencias de las que se informó a la secretaría ponen de manifiesto los aspectos políticos de la reforma y la revitalización. Lejos de ser un proceso puramente técnico y neutro, un cambio tan drástico del sistema de administración pública no sólo inquieta a los funcionarios cuyas carreras están en juego, sino también a otros interesados externos. El Poder Legislativo, por ejemplo, puede tener su propia idea sobre la dirección que debe llevar el proceso de revitalización, mientras que los grupos cívicos y los agentes del sector privado “consumidores” de bienes públicos pueden apoyar un programa alternativo y antagónico. No abordar la cuestión política (ni hacer frente a las controversias políticas internas) dificultó de hecho la aplicación de las reformas en una serie de países. Cuanto más diversa es una sociedad, mayor es la necesidad de adoptar enfoques integrales e inclusivos con respecto a la revitalización de la función pública.

## **G. Reconocer el papel de los dirigentes en el proceso de revitalización**

44. Otra importante enseñanza recogida por los Estados Miembros es que la labor de revitalización de la administración pública tiene una buena posibilidad de llegar a buen puerto si goza de un patrocinio de alto nivel. Las medidas citadas en la última sección no se habrían concretado si los dirigentes gubernamentales y de la administración pública de cada país no hubieran entendido cabalmente la magnitud de los problemas a que hacían frente ni hubieran reconocido la necesidad de revitalizar las instituciones, los procesos y las modalidades de prestación de servicios de la administración pública. La impronta de los dirigentes se nota claramente en las reformas macroeconómicas e institucionales emprendidas en numerosos países en el último decenio, así como en la adopción de iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra la corrupción y en las cartas de la función pública mencionadas anteriormente.

## **V. Directrices futuras en la revitalización de la administración pública**

45. Habida cuenta de los problemas observados y las enseñanzas recogidas, en el futuro debería hacerse hincapié en consolidar los beneficios de la reforma y de las medidas de revitalización emprendidas en los últimos diez años. En concreto, es necesario recalcar el papel de la administración pública en el desarrollo, fortalecer las redes de intercambio de información en materia de administración pública, e invertir en la creación de capacidad institucional y el desarrollo de los recursos humanos.

### **A. Condición e identidad de la administración pública**

46. En su resolución 50/225 de 1996, la Asamblea General envió un estratégico mensaje acerca del papel de la administración pública en el desarrollo. Mediante este acto singular, la Asamblea dio a la profesión de la administración pública una clara identidad, y con ella, la confianza que los sistemas de administración pública necesitaban para seguir adelante con los planes de reforma y revitalización. Sin



embargo, si bien la administración pública se está convirtiendo cada vez más en una comunidad de prácticas, debe restablecerse su condición de disciplina y de campo de estudios formal. Las escuelas e institutos de administración pública establecidos en numerosos países en el decenio de 1960 han sido objeto de un generalizado escepticismo y abandono, y a consecuencia de ello se les han denegado los recursos necesarios para ampliar el horizonte de conocimientos en ese ámbito.

47. Para asegurarse de que el estudio de la administración pública no quede muy a la zaga de lo que sucede en la práctica, es aconsejable poner en marcha un nuevo programa de acción encaminado a rehabilitar las instituciones de instrucción y capacitación sobre la administración pública, ajustando sus programas de estudio a las necesidades de los clientes, aumentando sus capacidades en materia de enseñanza, investigación y consultoría, y mejorando sus niveles de rendimiento. Para asegurar la exitosa puesta en marcha del programa, quizás la Asamblea General desee encomendar a la Secretaría que solicite las opiniones de los gobiernos y de las propias escuelas de capacitación en administración pública y que coordine los procesos que lleven a la elaboración, aplicación y revisión periódica del programa.

## **B. Intercambio de información entre los Estados Miembros**

48. La revitalización de la administración pública se vería enormemente facilitada si los gobiernos pusieran en marcha medidas dirigidas a transformar las instituciones públicas en redes de conocimientos y “organizaciones de aprendizaje”. Ello exigiría, como mínimo, la construcción de una infraestructura de la información y las comunicaciones que permitiera a las organizaciones de la administración pública adquirir conocimientos “de vanguardia” en sus ámbitos de funcionamiento y mantenerse al tanto de los avances susceptibles de afectar a su capacidad de lograr los objetivos existentes y los estratégicos.

49. Las respuestas efectivas a los problemas contemporáneos dependen especialmente de la capacidad de las organizaciones de la administración pública de reunir, procesar, almacenar y recuperar información clave sobre el desarrollo, en especial información sobre las tendencias macroeconómicas, los logros de los programas, las modalidades de asignación presupuestaria en relación con las prioridades declaradas, las limitaciones en materia de rendimiento, las corrientes de recursos, las buenas prácticas y los experimentos fallidos en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio entre los distintos países y dentro de ellos.

50. La Red en línea de las Naciones Unidas sobre administración y finanzas públicas (UNPAN) ofrece un amplio campo de acción a los sistemas de administración pública que sinceramente desean compartir conocimientos e información con sus homólogos de diferentes partes del mundo. Desde su inauguración hace algo más de cinco años, la Red ha servido de centro para el intercambio de datos fundamentales sobre la gobernanza y la administración pública. Con más apoyo, la Red podrá proporcionar un medio para el intercambio de información y conocimientos sobre las buenas prácticas en la revitalización de la administración pública.

51. Además, es fundamental que las Naciones Unidas mantengan su papel de promoción de las redes de conocimientos e información. Esa es la esencia de los foros mundiales y regionales organizados en materia de temas concretos de la administración pública, y de las reuniones sobre políticas convocadas por la Secretaría para abordar los desafíos que enfrentan los ámbitos especializados que componen la

profesión de la administración pública (por ejemplo, ingresos fiscales y administración tributaria, presupuesto y gestión financiera, gestión de recursos humanos, gobernanza descentralizada, creación de instituciones y reformas, y aplicaciones de la tecnología de la información y las comunicaciones). Uno de los objetivos de esas reuniones consiste en crear comunidades de práctica que promuevan el intercambio de experiencias y conocimientos entre los encargados de elaborar políticas, los administradores y los expertos.

### **C. Creación de capacidad y desarrollo de los recursos humanos**

52. Para que los programas de revitalización de la administración pública se ejecuten con éxito, los gobiernos deberán esforzarse por mantener un equilibrio adecuado entre los aspectos institucionales y humanos de la administración pública. Como se indicó correctamente en el tercer período de sesiones del Comité de Expertos en Administración Pública, la superación de los obstáculos a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio requiere, como mínimo, abordar cuestiones institucionales subyacentes, tales como consolidar las prácticas y los valores de la gobernanza, hacer cumplir el Estado de derecho, promover la equidad y la igualdad, y crear la capacidad de evitar las confrontaciones y fomentar la paz y la seguridad.

53. Dado que los objetivos de desarrollo del Milenio están concebidos en términos programáticos y no de “proyecto”, su consecución depende de en qué medida las instituciones del Estado y sus asociados de la sociedad civil pueden poner en marcha estrategias de intervención integrales, en lugar de los criterios sectoriales que solían aplicar. Ello exige un cambio radical de mentalidad, o sea pasar de la “protección del territorio” burocrático al trabajo en equipo, y de una rígida departamentalización a una programación interdepartamental (conjunta).

54. La calidad de las instituciones depende de la calidad de las personas que las administran. Por ende, si bien se debe prestar la atención debida al funcionamiento de las instituciones (por ejemplo, las disposiciones legales y constitucionales acerca del mandato de cada institución, la jerarquía interna y las relaciones horizontales), es fundamental que en el diseño de las instituciones se tomen en cuenta los aspectos orgánicos. Es el conjunto orgánico de atributos lo que da a cada institución su carácter singular y determina su capacidad de alcanzar sus objetivos. Entre los atributos orgánicos cabe mencionar, entre otros, los conocimientos, las competencias, las actitudes y, por sobre todo, el carácter de las partes interesadas, en especial, las personas encargadas de gestionar los asuntos de la institución, así como los agentes de la sociedad civil que mantienen una relación directa o indirecta con las instituciones. Si prestan suficiente atención a la perspectiva humana (en particular las motivaciones y las acciones de las personas), los programas de revitalización actuales y futuros podrán tener importantes repercusiones sobre los procesos internos y la calidad de los servicios prestados a los clientes.

55. Además de abordar las cuestiones institucionales generales, la próxima generación de programas de creación de capacidad deberá incluir la prestación de servicios de capacitación y asesoría sobre temas fundamentales en materia de revitalización, por ejemplo el papel de la administración pública en la creación de riqueza (en lugar del enfoque anterior de “alivio de la pobreza”); la gestión de la productividad y el rendimiento; las estrategias de incorporación de la ética; la negociación,

coordinación y gestión de la ayuda; el liderazgo y la gestión del cambio; las políticas y estrategias de descentralización; y la participación cívica en la revitalización de la administración pública.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

56. Los próximos años serán fundamentales para los sistemas de administración pública de todo el mundo. Además de contribuir a los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza, esos sistemas deberán establecer condiciones esenciales para la creación de riqueza y la consecución de los objetivos generales de desarrollo. Anticipando ese papel ampliado, en los últimos 5 a 10 años algunos de esos sistemas han adoptado una serie de medidas de reforma y revitalización, entre ellas la adopción de mecanismos de gestión del rendimiento, servicio de calidad y “atención al cliente”; iniciativas de gobernanza comprometida; aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones, y la ejecución de programas de lucha contra la corrupción. Sin embargo, si bien la “práctica” de la administración pública ha registrado importantes avances en los últimos años como resultado de la resolución 50/225, su “estudio” sigue atrapado en la mentalidad minimalista del decenio de 1980. Esa diferencia tiene graves consecuencias en la labor dirigida a resolver algunas contradicciones que salieron a la luz tras las medidas de reforma y revitalización emprendidas en los últimos diez años. Entre las tensiones que las escuelas e institutos de administración pública deberían haber contribuido a resolver figuran aquellas entre la demanda de un cambio de la cultura burocrática y las ventajas de la estabilidad institucional, entre la flexibilidad en la gestión y el apego estricto a las normas, entre el mandato interno del gobierno y sus obligaciones internacionales (así como regionales), entre las metas a corto plazo y los objetivos estratégicos a largo plazo.

57. Otro desafío crucial que se debe abordar es el relativo a la sostenibilidad de las reformas. Nada disminuye tanto el entusiasmo popular por el cambio como comenzar con un arranque de actividad seguido de un largo período de incertidumbre que en definitiva produce pocos resultados o ninguno. Así sucede con los programas de reforma que promulgan las instancias superiores y que las inferiores ven con gran desconfianza y/o como una posible fuente de trauma y tensión. El mejor procedimiento consiste en hacer participar al conjunto de los funcionarios desde el principio hasta el fin del ciclo de la reforma; vale decir, desde la conceptualización y el análisis de riesgos hasta la elaboración y la aplicación de los componentes clave de la reforma.

58. **A las Naciones Unidas les corresponde un papel fundamental en la ayuda a los Estados Miembros a hacer frente a los desafíos que se reseñan en este informe, y que se mencionan a continuación:**

a) **La Organización debería seguir promoviendo la adopción de principios y normas comunes relativos al funcionamiento de la administración pública, como los que aparecen consagrados en las convenciones regionales e internacionales y en las cartas regionales;**

b) **Debería reforzar sus actividades dirigidas a compartir información, conocimientos y experiencias positivas mediante la organización de foros mundiales y regionales, así como la expansión de la Red en línea de las Naciones Unidas sobre administración y finanzas públicas;**

c) **Debería promover los vínculos entre las organizaciones, a fin de fomentar los intercambios horizontales, en particular mediante la creación de comunidades de práctica;**

d) **Debería promover la innovación en el gobierno y la administración pública, reforzando el mecanismo de recompensa de los premios de administración pública de las Naciones Unidas y ayudando a los gobiernos a crear el entorno necesario para fomentar y recompensar la innovación;**

e) **Habida cuenta del papel fundamental que desempeñan los recursos humanos en el proceso de reforma, se debería poner en marcha una iniciativa a escala mundial dirigida a aumentar la capacidad de investigación, enseñanza e instrucción de las escuelas e institutos de administración pública;**

f) **Debería seguir prestando asistencia técnica especializada a los países en desarrollo, en apoyo a las medidas de revitalización de la administración pública existentes y en etapa de planificación, a fin de promover los procesos de reforma concebidos en el país y sostenibles;**

g) **Debería reforzar las asociaciones con otras organizaciones internacionales y regionales, así como con asociaciones de administración pública, de modo que sus actividades tengan la máxima repercusión posible.**

59. **Se alienta a la Asamblea General a mantenerse informada de los procesos de revitalización de los sistemas de administración pública que están poniéndose en práctica en distintas partes del mundo, y de la manera en que esos procesos contribuyen al logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente.**

#### Notas

- <sup>1</sup> La reciente tragedia del tsunami, de 26 de diciembre de 2004 (véase el párrafo 15), es un ejemplo de los problemas que hacen necesaria la preparación para casos de desastres y la creación de capacidades de gestión y su perfeccionamiento constante como parte de la labor que se está realizando con miras a la revitalización de la administración pública.
- <sup>2</sup> Como, por ejemplo, las cepas del virus Ébola y la gripe aviaria, que mutan constantemente.
- <sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001: Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano*. (Nueva York, Oxford University Press, 2001). Véase también PNUD y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “The Millennium Development Goals in Africa: promises and prospects”, informe preparado por encargo de los representantes personales del Grupo de los Ocho para África (Nueva York, 2002).
- <sup>4</sup> Naciones Unidas, *World Population Monitoring 2003: Population, Education and Development* (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.03.XIII.12).
- <sup>5</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, 2001* (Nueva York, Oxford University Press, 2001).
- <sup>6</sup> Comisión Económica y Social para Asia Occidental, 2004, *Analysis of Performance and Assessment of Growth and Productivity in the ESCWA Region*, segunda edición, (E/ESCWA/EAD/2004/2).
- <sup>7</sup> Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Assessment of Rural Poverty: Asia and the Pacific* (Roma, 2002).

- 
- <sup>8</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002, *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.02.II.G.125).
- <sup>9</sup> Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, anexo.
- <sup>10</sup> Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000, anexo I.
- <sup>11</sup> Véase *Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública*, México, 5 y 6 de mayo de 2005.
- <sup>12</sup> Esta es una de las conclusiones del *2005 World Public Sector Report*. Véase Naciones Unidas, *World Public Sector Report, 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance* (publicación de las Naciones Unidas de próxima aparición).

## Anexo

### Cuestionario para los gobiernos de los Estados Miembros

- I. En los últimos 10 años, ¿el gobierno de su país ha tomado medidas orientadas a la revitalización total o parcial de la administración pública?

Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Si la respuesta es “No”, por favor no continúe con el cuestionario y devuélvalo.

Si la respuesta es “Sí”, por favor continúe con las preguntas II-VIII y devuelva el cuestionario.

- II. ¿Cuáles de las siguientes prioridades han requerido una revitalización total o parcial de la administración pública de su país?

1. Estabilidad macroeconómica/crecimiento económico \_\_\_\_\_
2. Desarrollo de recursos humanos (por ejemplo, logro de los Objetivos para el Milenio) \_\_\_\_\_
3. Inclusión de la sociedad civil en el desarrollo de políticas \_\_\_\_\_
4. Respuesta a las necesidades de los ciudadanos \_\_\_\_\_
5. Prevención y resolución de conflictos \_\_\_\_\_
6. Seguridad pública \_\_\_\_\_
7. Transparencia y responsabilidad \_\_\_\_\_
8. Eficiencia \_\_\_\_\_
9. Efectividad \_\_\_\_\_
10. Otros (sírvase especificar)

[Marque todas las opciones que se apliquen.]

- III. Para cada una de las prioridades elegidas:

1. Enumere los objetivos específicos de la política de revitalización de la administración pública.
2. Evalúe los logros obtenidos a la fecha.

- IV. Para cada una de las prioridades elegidas, mencione las medidas más importantes que se utilizaron en el logro de los objetivos del proceso de revitalización de la administración pública:

1. Participación de los grupos cívicos en el diseño de políticas y programas  
\_\_\_\_\_
2. Mejora en la creación de leyes y de la capacidad del Poder Legislativo  
\_\_\_\_\_
3. Mayor independencia e integridad del Poder Legislativo \_\_\_\_\_
4. Mayor independencia e integridad de las instituciones auditoras \_\_\_\_\_
5. Adopción de nuevas leyes/disposiciones \_\_\_\_\_

6. Ajuste de procesos/procedimientos /prácticas (por ejemplo, gerencia basada en resultados/presupuestos, reingeniería) \_\_\_\_\_
7. Gerencia financiera \_\_\_\_\_
8. Medidas específicas contra la corrupción \_\_\_\_\_
9. Leyes y medidas para la libertad de información \_\_\_\_\_
10. Reforma en el Servicio Civil \_\_\_\_\_
11. Administración de personal y de recursos humanos/capacitación \_\_\_\_\_
12. Reestructuración (por ejemplo, creación/eliminación/intercambio dentro y entre dependencias gubernamentales; descentralización, etc.) \_\_\_\_\_
13. Descentralización \_\_\_\_\_
14. Trabajo en red dentro del gobierno y entre el gobierno, las empresas del sector público y las organizaciones de la sociedad civil \_\_\_\_\_
15. Creación de agencias paraestatales \_\_\_\_\_
16. Privatización \_\_\_\_\_
17. Utilización de TICs (por ejemplo, gobierno electrónico) \_\_\_\_\_
18. Otros (especificar) \_\_\_\_\_

[Marque todas las opciones que se apliquen.]

V. Para cada una de las medidas elegidas, describa brevemente:

1. Las condiciones que ocasionaron el uso de tal medida.
2. El cambio que esta medida produjo.

VI. ¿Cómo se ha administrado, supervisado y evaluado el proceso de revitalización de la administración pública de su país?

VII. ¿Qué se aprendió de esta experiencia?

VIII. Identifique los desafíos que la administración pública enfrentará en su país en los próximos 10 años.

\_\_\_\_\_