



Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de enero de 2007
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

Sexto período de sesiones

Nueva York, 10 a 13 de abril de 2007

Tema 4 del programa provisional*

Compendio de terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública

Compendio de terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública

Informe preliminar del Grupo de Trabajo

Resumen

En su quinto período de sesiones celebrado en abril de 2006, el Comité de Expertos en Administración Pública decidió establecer un grupo de trabajo encargado de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública¹. El presente documento es un informe preliminar del Grupo de Trabajo donde se proponen opciones para preparar un glosario de terminología básica, se describe su naturaleza, estructura y contenido y se incluye un anexo con algunos de los términos que figuran en el compendio. Para ayudar al Comité a elegir entre las opciones disponibles, el Grupo de Trabajo sigue redactando definiciones prototípicas de algunos términos a fin de ilustrar la forma que tendrían los posibles productos finales del glosario.

* E/C.16/2007/1.

¹ *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2006 Suplemento No. 24 (E/2006/44).*



I. Introducción

1. En su quinto período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública decidió establecer un grupo de trabajo encargado de la terminología básica de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública.
2. Todavía se está discutiendo cuáles serán la amplitud y el carácter de la terminología de que se encargará el Grupo de Trabajo, ya que el Comité debe decidir si habría que incluir los términos utilizados en todos los documentos de las Naciones Unidas relacionados con la gobernanza y la administración pública o sólo en los documentos de la Secretaría.
3. El Grupo de Trabajo está integrado por los siguientes miembros del Comité: Mario P. Chiti, Peter Anyang' Nyong'o, Taher H. Kanaan, Pan Suk Kim, Anthony Makrydemetres, Joao Paulo Peixoto, Siripurapu Kesava Rao, Prijono Tjiptoherijanto, Werner Jann, Claudia S. Passador, y Joao L. Passador. El Sr. Chiti es el coordinador del Grupo de Trabajo.
4. El mandato del Grupo de Trabajo es preparar un "compendio" (o preferiblemente un "glosario"; la denominación exacta debe ser objeto de más debates) de la terminología básica utilizada en las Naciones Unidas, que se presentará y aprobará durante el sexto período de sesiones del Comité. Posteriormente, la Secretaría editará una publicación técnica en la que figura el glosario.

II. Carácter y amplitud del glosario y etapas de los trabajos

5. Hasta la fecha, se han previsto tres etapas de los trabajos, a saber: a) la elaboración de un informe metodológico preliminar para el sexto período de sesiones del Comité; b) un debate general del informe preliminar durante ese período de sesiones y, tras la aprobación, la planificación de los pasos siguientes; y c) la finalización del glosario en el marco del mandato del Comité.
6. El carácter y la amplitud del glosario que propone el Grupo de Trabajo se basan en los objetivos que se exponen a continuación.
7. El glosario se incluiría en una publicación de las Naciones Unidas, no vinculante desde el punto de vista jurídico que tendría por objeto proporcionar a los Estados Miembros y a todos los demás interesados una definición común de los términos y conceptos básicos utilizados en los documentos de las Naciones Unidas sobre gobernanza y administración pública. Dos serían los usos de este glosario: mejorar la claridad de las deliberaciones intergubernamentales de la propia Organización y ayudar a los Estados Miembros a cumplir mejor las resoluciones de las Naciones Unidas.
8. Por lo que respecta a las deliberaciones intergubernamentales de los órganos de las Naciones Unidas, en la actualidad no existe un glosario de este tipo. El Grupo de Trabajo entiende que los documentos y resoluciones de las Naciones Unidas no incluyen sistemáticamente definiciones de los términos clave utilizados, como suele hacerse, por ejemplo, en la Unión Europea. Esta falta de coherencia podría hacer

que muchos de los términos se emplearan con sentidos distintos, lo que a su vez podría dar lugar a diferentes interpretaciones jurídicas y conceptuales.

9. En cuanto a la aplicación de las decisiones colectivas sobre gobernanza y administración pública, a falta de una terminología oficial común, cada Estado Miembro es muy libre de interpretar las decisiones de las Naciones Unidas según sus propios principios generales o su “cultura administrativa”.

10. La preparación de un glosario oficial por parte de las Naciones Unidas tendría dos efectos positivos: permitiría a los Estados Miembros mantener debates más claros sobre gobernanza y administración pública y a las oficinas de las Naciones Unidas emprender acciones de seguimiento más coherentes; y fomentaría la uniformidad en el cumplimiento de las resoluciones de las Naciones Unidas por los Estados Miembros. Por consiguiente, los objetivos que el Comité estableció para el Grupo de Trabajo en su quinto período de sesiones, celebrado en 2006, son particularmente ambiciosos.

11. Al analizar más a fondo el posible formato del glosario, se contemplan otras posibilidades interesantes. Por ejemplo, este documento no debería constituir una simple recopilación de los términos más utilizados en los documentos de las Naciones Unidas (lo que en cualquier caso sería importante), sino que también debería aspirar a conseguir un entendimiento común de las culturas administrativas, abarcando tanto las políticas públicas como las prácticas administrativas.

III. Utilidad y aplicación del glosario

12. El glosario podría contribuir sustancialmente a mejorar la comprensión global de los conceptos y experiencias de los Estados Miembros en materia de administración y gobernanza. En ocasiones, las interpretaciones divergentes de los Estados han provocado tensiones institucionales. Sin embargo, no debe considerarse esta iniciativa como un intento de homogeneizar las culturas administrativas, con la consiguiente pérdida de diversidad de las culturas nacionales y sus ricas tradiciones históricas, sino más bien como un esfuerzo por comprenderlas mejor. Convendría asimismo tener en cuenta la relación específica entre los términos de administración pública y la cultura administrativa del idioma utilizado.

13. La aplicación uniforme de las decisiones internacionales, reflejadas en los documentos correspondientes, es un factor importante para mejorar la calidad del funcionamiento administrativo, sobre todo en los Estados “jóvenes”. Además, un enfoque común a este respecto favorecería el intercambio de mejores prácticas, la comprensión mutua de los principios y conceptos de administración pública, un fecundo intercambio de ideas entre los ordenamientos jurídicos nacionales y una mayor eficacia en las relaciones de los Estados Miembros con las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales. En resumen, el glosario sería un importante instrumento para conseguir un mismo planteamiento de las cuestiones de administración pública, idea que ha recibido el respaldo de las Naciones Unidas algunas de sus declaraciones y planes de acción más recientes, como la Declaración del Milenio. El glosario sería también un instrumento fundamental para llegar a un entendimiento común y desarrollar la perspectiva de la gobernanza participativa, concepto que el Comité y el Consejo Económico y Social consideran como elemento central de sus iniciativas en materia de gobernanza y administración pública.

14. La utilidad de esta iniciativa se ve corroborada por la reciente experiencia de algunas organizaciones regionales, como la Unión Europea. El carácter supranacional de la Unión Europea se debe a la fuerte integración de sus Estados miembros y a sus instituciones comunes.

15. El reciente Tratado por el que se establece una constitución para Europa dispone que la aplicación efectiva del Derecho de la Unión Europea por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común. Este es uno de los ámbitos en que la Unión Europea puede asumir una función coordinadora, complementaria o de apoyo respecto de sus Estados miembros. La aplicación efectiva del derecho comunitario en relación con las administraciones públicas como “asunto de interés común” implica compartir conceptos y reglas de procedimiento y organización, y también objetivos.

16. Un glosario europeo podría ser muy útil incluso en el contexto del nuevo planteamiento adoptado por la Unión Europea respecto de los asuntos de interés común, basado en el método abierto de coordinación de la Unión Europea, aprobado por el Consejo Europeo durante la cumbre de Lisboa celebrada en 2000. Dicho método es una nueva forma de coordinar las políticas nacionales con participación de los Estados Miembros, que se pone en marcha cuando éstos lo solicitan o a iniciativa de la Comisión. Las distintas cuestiones se definen colectivamente, teniendo en cuenta la diversidad nacional y regional. Los objetivos e indicadores de cada esfera específica se determinan basándose en los informes nacionales, lo que permite a los Estados Miembros mejorar sus conocimientos, intercambiar información, opiniones, especialización y prácticas, y promover, tras acordar ciertos objetivos, planteamientos innovadores que puedan dar lugar a directrices o recomendaciones. Por consiguiente, un glosario de administración pública podría ayudar a poner en práctica estas ideas.

IV. Proceso para proponer los términos que se incluirán en el glosario

17. Tras el quinto período de sesiones del Comité sus miembros enviaron contribuciones y sugerencias al Coordinador del Grupo de Trabajo. La lista de los términos propuestos que figura en el anexo del presente documento se deriva de los conocimientos profesionales de los miembros del Grupo de Trabajo y refleja su particular experiencia en el ámbito de las ciencias sociales. Durante el mes anterior a la próxima reunión del Comité, se pedirá a los miembros del Grupo de Trabajo que propongan nuevos términos. La lista definitiva, que se presentará en el próximo período de sesiones del Comité, será lo más exhaustiva posible y servirá de base para los trabajos subsiguientes. Posteriormente, esa lista se cotejará con la lista de términos más utilizados en los documentos oficiales y resoluciones.

18. Según este plan, a finales de 2007 el Comité podría disponer de una amplia lista de términos sobre gobernanza y administración pública, confeccionada gracias a las contribuciones de los miembros del Grupo de Trabajo (y del propio Comité en su sexto período de sesiones) y del personal de la Secretaría. Esta lista de términos servirá de base para las actividades que el Grupo de Trabajo llevará a cabo el año siguiente, que se discutirán durante el séptimo período de sesiones del Comité.

V. Posibles modelos para el glosario

19. Cada término tendrá una ficha con al menos su definición y los enlaces apropiados. Una cuestión fundamental que debe estudiar el Comité es el formato de esa ficha, para la cual existen tres modelos principales que se describen a continuación.

20. El modelo A consta de una definición abreviada con enlaces a otros términos y a un corpus conciso de documentos y materiales de referencia. Este modelo tiene la ventaja de ser sencillo y fácil de consultar, y no sería necesario tener ninguna formación profesional específica para entenderlo y aplicarlo. La definición concisa de los términos podría basarse en el criterio normativo utilizado por importantes jurisdicciones y por la Unión Europea.

21. El modelo B consiste en una ficha más amplia, que obviamente incluiría elementos del modelo A, pero contendría además referencias adecuadas para un análisis más detallado, por ejemplo referencias culturales (enciclopedias de ciencias sociales, libros de texto y monografías prestigiosos, sitios web, etc.), decisiones normativas de organizaciones internacionales, legislación nacional y jurisprudencia (si existe). La ventaja del modelo B es que ofrecería a las instituciones y los profesionales interesados la oportunidad de ampliar sus conocimientos. Además, la parte adicional de la ficha no sería un elemento esencial del documento, sino que podría dejarse de lado cuando no fuera pertinente, en ciertas ocasiones específicas o por regla general. Una desventaja de este modelo es que, debido a la presentación articulada de la ficha, podría favorecer las interpretaciones “personalizadas”, poniendo en peligro la uniformidad de la definición de los términos (que es el objetivo primordial del glosario).

22. En el modelo C, el glosario oficial aprobado por el Comité estaría compuesto sólo de un archivo conciso, como en el caso del modelo A, pero, para todos los interesados y el público en general, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales publicaría en su sitio web todos los posibles casos y materiales de referencia. De esta manera, sólo las administraciones públicas nacionales más concienzudas utilizarían esta parte “cultural”. El coordinador es partidario de optar por el modelo C.

23. La elección de uno de estos modelos para el glosario depende también de que se llegue a un acuerdo sobre los términos que deberán definirse. Los expertos en ciencias sociales podrían fácilmente proporcionar una larga lista de conceptos, como quedó demostrado durante las primeras reuniones del Grupo de Trabajo. No obstante, la definición de dichos términos y conceptos es mucho más polémica, por tres razones principales: a) la dificultad o imposibilidad de definir de manera general algunos términos de amplio uso en el idioma inglés; b) las diferencias entre el significado de un mismo término en distintos ordenamientos, dependiendo de la forma de gobierno específica de cada país; c) los diferentes marcos jurídicos que los ordenamientos han establecido para cuestiones similares.

24. Un buen ejemplo del primer caso es el término “rendición de cuentas”, que en las ciencias administrativas se emplea para referirse a la responsabilidad de los altos funcionarios públicos, por oposición a la “receptividad política” de los representantes políticos. No obstante, en un sentido no especializado, el término “rendición de cuentas” es sinónimo de “responsabilidad” pero claramente distinto de “responsabilidad jurídica”. Habría que decidir si en el glosario debería figurar la

acepción “técnica” (que, en realidad, sólo utilizan los especialistas en ciencias administrativas), o si, por el contrario, sería preferible incluir la acepción general (más aceptada por todos).

25. Un ejemplo del segundo caso es el término “transferencia”. Al contrario de lo que sucede con el término “rendición de cuentas”, existe un mayor consenso sobre el término “transferencia”, que se refiere a la transmisión de poderes políticos y administrativos del “centro” (el Estado central, o simplemente el Estado) a los órganos representativos elegidos a nivel local, que posteriormente actúan de forma autónoma. El problema es que este término tiene un alcance muy distinto en los diversos ordenamientos jurídicos donde se emplea, debido a la existencia de diferentes modelos institucionales. Así, las transferencias en un Estado unitario, como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, no coinciden con las transferencias en un “Estado regional”, como España o Italia, ni con las que serían posibles en un Estado federal, como el Canadá o Alemania. En vista de esta diversidad de contextos, que confieren distintos significados a un mismo término el problema estriba en definir el término “transferencia” de diferentes maneras según los modelos institucionales.

26. Un claro ejemplo del tercer caso es la expresión “autoridades administrativas independientes”, que se ha usado mucho en los últimos 20 años para referirse a un nuevo tipo de órgano público, considerado como entidad jurídica cuyo mandato es resolver los problemas planteados por las transformaciones del Estado (como la privatización o el paso de la propiedad pública a la regulación). En el fondo, este concepto tiene acepciones similares en todas partes. A principios del siglo XX, se establecieron numerosos órganos públicos fuera del Estado para responder a los retos de la “administración social”. Sin embargo, mientras que, por una parte, este caso plantea las mismas dificultades que el segundo (diferencias significativas entre los contextos institucionales), por otro lado su definición difiere según los regímenes jurídicos en que operan esos órganos; buen ejemplo de ello es la comparación entre los sistemas estadounidense y francés y sus respectivos regímenes internos. Dada esta complejidad, no está claro si el glosario debería limitarse a una definición general que en apariencia podría ser válida para todos los países pero en el fondo no serviría para ninguno de ellos.

VI. Otras consideraciones

27. Una vez elegido el tipo de glosario, habría que resolver otros problemas de menor importancia, como la composición del Grupo de Trabajo, el idioma o los idiomas que se utilizarán, el carácter estático o abierto del texto, y la oportunidad de que lo examinen expertos externos e instituciones especializadas (como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas) antes de la presentación oficial del glosario.

28. Independientemente de que el Comité apruebe estas propuestas y, por consiguiente, determine un plan definitivo de trabajo, el Grupo de Trabajo deberá contar con recursos más adecuados, sus integrantes han de reunir todos los conocimientos especializados necesarios (por ejemplo, debe haber abogados, economistas y especialistas en ciencias sociales), pero el Grupo de Trabajo podría estar compuesto por todos los miembros del Comité o ser simplemente un subgrupo que informara a este último. Además, sería importante brindarle el apoyo permanente de una secretaría, que resultaría de utilidad tanto para el Grupo de

Trabajo en sus trabajos y relaciones con la Secretaría, como para cualquier otro organismo pertinente de las Naciones Unidas.

29. Por lo que respecta a los problemas lingüísticos, es obvio que el glosario se publicaría en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, lo que requeriría traducir del inglés el documento preparatorio, con los habituales problemas lingüísticos que entraña la traducción de documentos de las Naciones Unidas, pero exacerbados debido a la naturaleza del glosario. Muchos términos no tienen equivalentes apropiados (no es sólo un problema de forma); la mayoría de las referencias, documentos, casos y materiales proceden de fuentes de países de habla inglesa; finalmente, el texto debe ser sencillo desde el punto de vista lingüístico para facilitar su comprensión y, posteriormente, su aplicación uniforme.

30. En opinión del Grupo de Trabajo, el glosario debería ser un texto abierto, sujeto a revisiones y ampliaciones periódicas y al examen permanente de su contenido para seguir la evolución del entorno político e institucional. Este carácter abierto y progresivo del glosario implica que las funciones del Grupo de Trabajo podrían en un futuro transferirse a la Secretaría, que a su vez informaría periódicamente al Comité.

31. Por último, dado el carácter innovador del glosario (se trata de un texto sin precedentes en las organizaciones internacionales, salvo algunas iniciativas tempranas del Consejo de Europa), el Grupo de Trabajo considera que sería conveniente examinar el texto con ayuda de expertos externos e institutos internacionales especializados, como el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. En este mismo sentido, el Comité propone que se examinen periódicamente las nuevas entradas del glosario.

32. Como complemento, se recomienda la creación de una red integrada por centros nacionales cuya función sería presentar propuestas y celebrar debates. Esta red constituiría un foro mundial sobre gobernanza y administración pública, que encarnaría la idea de la gobernanza participativa.

VII. Conclusión y recomendaciones

33. Para concluir, el Grupo de Trabajo plantea una serie de cuestiones problemáticas relativas a su labor y de soluciones no necesariamente definitivas. Sin embargo, tal como se ha afirmado anteriormente, la decisión del Comité de preparar un glosario sobre gobernanza y administración pública no tiene precedentes ni en los Estados Miembros ni en las organizaciones internacionales, lo que justifica la celebración de un debate en profundidad durante la próxima reunión del Comité. La peculiar composición del Comité garantiza que la decisión final sea apropiada.

34. El Grupo de Trabajo invita a los miembros del Comité a centrar sus debates en los siguientes puntos: a) ampliar el Grupo de Trabajo para incluir a miembros no pertenecientes al Comité y aumentar el alcance de los conocimientos y disciplinas sustantivos; b) determinar el formato del glosario (es decir, si se usará el modelo A, B o C); c) los idiomas en que se publicará el glosario; d) cómo realizar exámenes periódicos del glosario; e) la creación de una red de centros nacionales cuya función sería proponer y discutir cuestiones de gobernanza y administración pública, incluida la terminología; f) determinar qué términos deben incluirse en el glosario; y g) elaborar un plan de acción para el Grupo de Trabajo.

Anexo

Lista de términos propuestos para su definición

Acción afirmativa
Acoso sexual
Acuerdo sobre el desempeño
Administración pública
Agencificación
Alianza entre el sector público y privado
Análisis de políticas
Aplicación de políticas
Aprendizaje permanente
Arbitraje
Asesoramiento por mentores
Autonomía local
Brecha del conocimiento
Brecha digital
Buena gobernanza
Capital humano
Centralización
Cogobernanza
Competencia
Competitividad
Competitividad mundial
Compromiso de desempeño
Cuadro de mando integral
Déficit fiscal
Democracia
Derecho adquirido
Derecho al trabajo
Derecho de la competencia
Derechos de propiedad
Derechos de propiedad intelectual
Desarrollo de los recursos humanos
Desarrollo sostenible
Descentralización
Descentralización (descentralización política, administrativa y financiera)
Desempleo estructural

Desregulación
Discriminación
Discriminación comercial
Diversidad
Economía sumergida
Economías y diseconomías externas
Ecosistema
Empoderamiento
Empresa de propiedad estatal
Empresa o corporación pública
Estado de bienestar
Estado de derecho
Estado virtual
Estancamiento
Ética
Evaluación comparativa
Evaluación de las competencias
Evaluación de políticas
Explotación económica
Federalismo
Fijación de objetivos y formulación de políticas
Funcionariado público frente a servicio público
Género
Gerencialismo
Gestión de la diversidad
Gestión de las relaciones públicas con los clientes
Gestión de los recursos humanos frente a gestión del personal
Gestión del cambio
Gestión del desempeño
Gestión estratégica de los recursos humanos
Gestión pública
Globalización
Gobernanza
Gobernanza (administrativa)
Gobernanza electrónica
Gobernanza empresarial
Gobernanza local
Gobernanza mundial

Gobernanza regional
Gobernanza sensible
Gobernanza y administración pública
Gobierno competitivo
Gobierno electrónico
Gobierno móvil
Gobierno orientado a los clientes
Gobierno orientado a los resultados
Igualdad de género
Indicador del desempeño
Inflación y deflación
Innovación
Integridad pública
Intercambio de favores
Keynesianismo
Marco de competencias
Marketing de políticas
Marketing político
Medida del desempeño
Mejores prácticas
Mercantilismo
Multiculturalismo
Nueva gestión pública
Nueva gobernanza
Organismo ejecutivo
Organización discente
Organización semigubernamental u órgano público no departamental
Organizaciones no gubernamentales
Organizaciones sin fines de lucro
Órgano público
Países en desarrollo
Paradigmas: administrativo (derecho público) frente a empresarial
Participación
Participación ciudadana
Política pública
Preparación para el gobierno electrónico
Presupuestación con perspectiva de género
Presupuestación orientada a los resultados

Presupuesto con perspectiva de género
Reconfiguración
Reducción de plantilla
Reestructuración
Reforma administrativa
Reforma de la gestión
Reforma del funcionariado público frente a reforma del servicio público
Reforma del sector público
Reforma gubernamental
Reforma regulatoria
Regulación
Reinvención del gobierno
Relaciones financieras internacionales
Relaciones intergubernamentales
Relaciones públicas
Remuneración con arreglo al desempeño
Sector público
Sindicato público
Sistema financiero internacional
Sociedad basada en el conocimiento
Sociedad civil
Sociedad de la información
Solución de conflictos
Sostenibilidad
Subsidiariedad
Subsidio salarial
Teoría de la captura
Transferencia
Transparencia
Tributación progresiva
Valores públicos
Virtud pública
