

GOBERNANZA PÚBLICA: CARTAS IBEROAMERICANAS Y DECLARACIONES DEL CLAD

Editora: Emma Barrios Ipenza



CLAD

Centro Latinoamericano
de Administración
para el Desarrollo



**UNIVERSIDAD
CONTINENTAL**

**Gobernanza pública:
Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD**



Gobernanza pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD

Emma Barrios Ipenza
Editora

Gobernanza pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD /Ed. Emma Barrios Ipenza. – Lima: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ; Universidad Continental. Fondo Editorial, 2015. – 182 p.

Administración pública, Función pública, Funcionarios públicos, Gobierno electrónico, Acceso a la información, Gobernanza, Gestión de la calidad, Mejora continua, Innovación administrativa, Modernización, Participación ciudadana, Derechos civiles, Doctrina.

352.13 (SCDD)

Datos de catalogación del CENDOC UC

Es una publicación de Universidad Continental

Gobernanza pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD

Emma Barrios Ipenza (Editora)

Primera edición

Huancayo, setiembre de 2015

Tiraje: 1000 ejemplares

© Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

© Universidad Continental, Fondo Editorial

Av. San Carlos N.° 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: fondoeditorial@continental.edu.pe

www.universidad.continental.edu.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.° 2015-11265

ISBN N.° 978-612-4196-27-0

Cuidado de edición: Andrés Corrales Angulo

Diagramación: Fondo Editorial UC

Diseño de portada: Gian Carlo Navarro Arias

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña-Lima

Impreso en el Perú / Printed in Peru

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución y transformación de esta obra, sin previa autorización del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y la Universidad Continental.

Índice

Presentación	9
Prólogo	11
Carta Iberoamericana de la Función Pública Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana, Bolivia, noviembre de 2003	19
Código Iberoamericano de Buen Gobierno Respaldado por la XVI Cumbre Iberoamericana, Uruguay, noviembre de 2006	45
Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana, Chile, noviembre de 2007	55
Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana, El Salvador, octubre de 2008	77
Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana, Portugal, diciembre de 2009	105
Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010	127
Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana, Panamá, octubre de 2013	163

Presentación

Desde hace muchos años en toda América Latina se están desplegando importantes iniciativas de modernización para las administraciones públicas. La Universidad Continental, especialmente desde la fundación de su Escuela de Postgrado en el año 2000, viene prestando especial atención y contribuyendo con perspectiva iberoamericana a dichos esfuerzos.

A través de sus maestrías, programas de especialización y seminarios internacionales, así como pasantías y publicaciones, desarrolladas en alianza estratégica con diversas instituciones y universidades de España y de varios países latinoamericanos, la Universidad Continental ha promovido el debate académico, la investigación y ha difundido los principales temas de interés que atañen a la mejora de las políticas públicas y la gestión pública de Iberoamérica.

Es por ello que nos place presentar esta publicación conjunta con el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD, que, desde hace más de 43 años, se ha convertido en socio estratégico e impulsor referente de los esfuerzos de reforma del Estado, modernización e innovación de las administraciones públicas de la región.

Son numerosas las iniciativas del CLAD que vienen dejando huella y aportando en esta dirección, de las cuales nos permitimos destacar tres: Los Congresos internacionales del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizados anualmente, se han constituido en el más importante espacio de reflexión e intercambio de experiencias que, sobre dichas materias, se realiza en toda Iberoamérica.

La Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD que, a través de una vigorosa oferta de cursos presenciales y virtuales, desarrollados en alianza con una amplia red de universidades e instituciones, es hoy por hoy una de las más importantes fuentes de formación de servidores públicos latinoamericanos.

Y, particularmente, merece relevarse la generación de instrumentos de carácter estratégico, como los que forman parte de la presente publicación, que son referentes para orientar los esfuerzos de modernización de las Administraciones Públicas; sirven de estándares internacionales de calidad en los diversos aspectos que tratan y se constituyen, para los directivos y profesionales del sector público, en fuente de legitimidad y respaldo para emprender los cambios en la dirección más conveniente, así como para contar con políticas públicas, bienes y servicios públicos orientados a las ciudadanas y ciudadanos.

Hemos seleccionado las cartas, declaraciones y código que forman parte de la presente publicación porque consideramos que son plenamente vigentes: marcan el norte de los cambios que debemos consolidar en nuestros países; son fundamentales para la formación de todo profesional que presta sus servicios en el Estado, y porque estimamos que deben convertirse en un instrumento indispensable de trabajo tanto para la formulación como para la ejecución y evaluación de políticas públicas.

Deseamos expresar nuestro agradecimiento a don Gregorio Montero, Secretario General del CLAD, por la alianza estratégica que se expresa en este libro y por su permanente disposición para llevar a cabo proyectos conjuntos que contribuyan a tener mejores administraciones públicas y mejores gobiernos.

Lima, agosto de 2015

EMMA BARRIOS IPENZA
UNIVERSIDAD CONTINENTAL

Prólogo

Históricamente el CLAD ha plasmado su concepción y reflexiones en torno al Estado y a la Administración Pública en documentos filosóficos, doctrinarios y estratégicos que recogen, además, el proceso evolutivo y los factores que en un momento determinado marcan los avances y las características de las acciones de reforma, transformación y modernización del sector público de los países que integran el organismo. De esta manera se puede verificar la adopción de varios documentos y declaraciones que han recogido las distintas corrientes del pensamiento administrativo con base en las cuales el CLAD ha orientado y apoyado los procesos de adaptación de las Administraciones Públicas de los países a su realidad concreta.

A partir de la década de 2000, las autoridades del organismo internacional acuñaron la nomenclatura y el concepto de *Carta*, así como el de *Código*, para exponer de forma sistematizada doctrinas, principios, conceptos y estrategias en procura de orientar la aplicación de los factores del proceso de reforma y modernización de las instituciones estatales; en la actualidad la visión del CLAD está recogida fundamentalmente en las Cartas, aunque ha continuado expresándose a través de declaraciones y documentos propiamente dichos.

No cabe duda en que las declaraciones, documentos y, especialmente, las *Cartas* y el *Código* se han convertido en referente regional, no solo para los gobiernos y reformadores, sino también para los profesores e investigadores, organismos internacionales y de la sociedad civil, y asesores y consultores, lo que ha motivado a varios gobiernos de la región a editar y publicar varias de ellas, según sus procesos, prioridades y conveniencia. Precisamente, una de las condiciones de éxito que se establecen en los documentos del organismo hace referencia a la debida difusión de su contenido.

En este tenor, tenemos el honor y el placer de prologar el libro *Gobernanza Pública: Cartas Iberoamericanas y Declaraciones del CLAD*, resultado de la iniciativa y el loable esfuerzo de la Universidad Continental de Perú, la que ha decidido editar todas las Cartas y el Código, documentos y declaraciones vigentes de nuestra institución, y poniéndolos a disposición del público en una misma publicación, la que apoyamos con gran beneplácito, pues se inscribe en nuestra estrategia de difusión bibliográfica, y el hecho de que sea un centro académico de prestigio el involucrado le agrega un valor de mayor estimación.

De manera que en la presente publicación los usuarios encontrarán el contenido *in extenso* de todos los documentos doctrinarios y estratégicos del CLAD vigentes a la fecha, a saber:

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en junio de 2003, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, y ratificada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en el mes de noviembre del mismo año y en el mismo lugar. La Carta de Función Pública expone su finalidad y ámbito de aplicación, así como los criterios orientadores y los principios rectores sobre la base de los cuales se recomienda el diseño y rediseño de los sistemas de empleo público y la carrera administrativa, y orienta sobre la necesidad de estructurar la función pública tomando en cuenta todos los requerimientos que garantizan su funcionamiento, desde el punto de vista de su organización, métodos, subsistemas y procedimientos de gestión del empleo en el sector público.

La profesionalización de la función pública con base en el mérito, la estabilidad de los trabajadores del Estado y el enfoque en los intereses de la ciudadanía sigue siendo uno de los ejes centrales de la reforma y la transformación del Estado, así como de la modernización y la innovación en la Administración Pública, pues el factor humano continúa siendo fundamental para la efectividad de los servicios públicos y acercar la acción del Estado a las personas. Es importante acotar, en consecuencia, que dicha Carta ha orientado y sigue orientando múltiples procesos de reforma del Servicio Civil y de profesionalización de la Función Pública en países de nuestra región, por lo que constituye un importante referente en la actualidad.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno. Aprobado en el marco de la VIII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Montevideo, Uruguay, en junio de 2006, y ratificada por la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en

noviembre del mismo año y el mismo lugar. Este documento se fundamenta en las corrientes que impulsan en la región el comportamiento ético de los funcionarios públicos, una gestión pública enfocada en los ciudadanos, en las estrategias de combate a la corrupción, en el principio de transparencia y en los postulados de la rendición de cuentas.

El Código, cuyo foco o ámbito de aplicación lo constituyen los altos funcionarios públicos, describe las bases conceptuales y los fundamentos de su contenido; expone también reglas dirigidas a reconfirmar la vocación democrática de los gobiernos iberoamericanos, destacándose los derechos políticos, las libertades ciudadanas, la garantía de los intereses de las personas y el sometimiento a la Ley y al Derecho; además, propone reglas vinculadas a la ética gubernamental, haciéndose énfasis particular en el abuso de poder, los conflictos de intereses, el tráfico de influencia, el favoritismo y la responsabilidad de los funcionarios públicos.

La opacidad y la corrupción administrativa han llevado a muchos de nuestros países al borde de la inviabilidad, por ello urgen los correctivos de combate a estos flagelos que sacuden la institucionalidad pública y la moral social, y limitan el desarrollo. En este orden, el Código puede ser un catalizador y un gran aporte a la región.

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Fue aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Pucón, Chile, en junio de 2007, y ratificada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Santiago de Chile en noviembre del mismo año. Se inspira y fundamenta en la revolución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), y la convicción firme de que esta debe ser puesta al servicio de la Administración Pública, como mecanismo de acercamiento de la gestión pública y la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, de forma eficiente, para la satisfacción plena de sus necesidades.

La Carta reconoce la necesidad de reducir la brecha digital y de convertir la sociedad de la información y el conocimiento en una oportunidad para el desarrollo integral de las personas, haciendo énfasis en aquellas con menos oportunidades; se asumen las TIC como instrumentos para el adecuado relacionamiento de los ciudadanos con la Administración Pública, desde una perspectiva de inclusión social, a partir de los principios que la sustentan como legalidad, igualdad, transparencia, responsabilidad, entre otros. Se formula la cuestión del Gobierno Electrónico como un derecho ciudadano, re-

flexionando acerca de su implicación conceptual, orientando en torno a cómo debería reglamentarse en cada país, a partir de sus propias características.

Además, se recomiendan las condiciones básicas que deben crearse para el éxito del establecimiento y desarrollo del Gobierno Electrónico, tomando en cuenta las transformaciones que se requieren en la Administración Pública, la interoperabilidad digital, la infoalfabetización, la inclusión digital y la integración de procesos y servicios. Es preciso reconocer que en la región se han hecho grandes esfuerzos por dotar a las instituciones públicas de herramientas tecnológicas modernas, pero poco han influido en la instauración y desarrollo del Gobierno Electrónico en nuestros países, por lo que debemos replantear la cuestión, pues todo indica que hemos fallado en la estrategia, la cual es facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios y los trámites, reduciendo los costos de operación; no se trata solo de disponer de equipos tecnológicos de última generación.

Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en junio de 2008 en San Salvador, El Salvador, y ratificada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en octubre del mismo año y lugar. Tiene por objetivo fundamental promover un enfoque común sobre la calidad en la gestión pública, fundamentándose en nociones de excelencia y principios como universalidad, legalidad, responsabilidad, eficacia, eficiencia, economía, legitimidad, transparencia, cooperación, participación, que sean de aplicación concreta al sector público en Iberoamérica.

La Carta aporta una noción de calidad vinculada a la cultura institucional, a la mejora continua y a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; se describen los derechos de estos frente a la Administración Pública en un contexto de gestión de calidad. Además, se proponen orientaciones, acciones e instrumentos para la formulación de políticas y estrategias de calidad, con base en la innovación, el ciclo de mejora, la participación de los empleados, gestión por proceso, el liderazgo, compromiso social y ambiental, gestión para resultados y gestión enfocada en el ciudadano.

Varios gobiernos de la región, particularmente de Centroamérica y del Caribe, han desplegado con éxito modelos de excelencia y calidad, como forma de potenciar y mejorar la gestión; aquí el CLAD ha jugado un rol preponderante a través de su programa de cooperación técnica, con base en el contenido de la referida Carta. Dicho documento ha sido asumido por varios países como instrumento para la innovación y la optimización de las estructuras, los procesos y los recursos disponibles en las instituciones estatales, en busca de más y mejores resultados que lleven bienestar a las personas.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Fue aprobada en el contexto de la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en Lisboa, Portugal, en junio de 2009, y ratificada por la XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo efecto en la ciudad de Estoril del mismo país, en noviembre-diciembre del referido año. Esta toma como base el derecho humano de participación que de un tiempo para acá hace parte de las configuraciones jurídicas, incluso constitucionales, de los países de la región.

La Carta ha sido diseñada sobre una base conceptual que privilegia la construcción social de las políticas públicas desde los intereses generales de las personas y sus correspondientes vínculos con la sociedad democrática moderna, los derechos ciudadanos, la responsabilidad cívica y la educación. Incorpora principios referenciados en la no discriminación, la igualdad, autonomía y corresponsabilidad social. Contempla la participación de los ciudadanos en el ciclo básico de las políticas públicas, entendiéndose diseño, formulación, aplicación, evaluación y control, así como los mecanismos que hacen posible la participación efectiva, sea individual, colectiva, institucional, formal, informal, etc. Es importante destacar el rol central que le asigna la Carta a la regulación y viabilidad del libre acceso a la información pública, en tanto derecho, como condición determinante de una participación cualificada y eficaz en la gestión pública.

En los diversos escenarios que presenta el siglo XXI, se valora la participación ciudadana en tanto derecho y deber, reconociéndosele, además, una conexión vital con las cláusulas o características principales del Estado moderno, como son la de derecho, la social y la democrática, por lo que aparece con carácter de transversalidad a toda la acción estatal. En este orden, la Carta es un importante referente para el impulso de los notables esfuerzos de reforma que se realizan en muchos países de nuestra región.

Documento Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI. Fue aprobado en Santo Domingo, República Dominicana, por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo en noviembre de 2010; presenta un nuevo enfoque doctrinario y sintetiza las experiencias del CLAD en el despliegue de las Cartas y el Código que ya hemos analizado. Tiene como antecedentes todos los documentos en los que hasta la fecha el CLAD había recogido su doctrina, desde su fundación, con los que ha pretendido responder a la evolución constante del Estado y la Administración Pública, lo cual motiva a que las bases teóricas, conceptuales y prácticas de los procesos de reforma sean revisadas, también constantemente.

El Documento, que se justifica en la dinámica de la gestión pública y la necesidad de resumir toda la base doctrinaria del CLAD, interpretando los fenómenos que se van produciendo en la región, tiene como objetivo principal contextualizar los pilares del desarrollo económico, político y social en la región en el presente siglo; también se incorporan en él las nuevas reflexiones que el CLAD ha venido haciendo en los últimos años en materia de gestión pública. Se procura también constituir una vía para impulsar la integración regional a través del intercambio de ideas y buenas prácticas en materia de reforma, modernización e innovación.

Sin duda, la ineficiencia de las instituciones, su reducido impacto en la eliminación de la pobreza y la desigualdad, tanto como su escaso aporte al desarrollo sostenible, a lo que se suma el ejercicio de la ciudadanía social, trascendiendo a lo meramente jurídico o formal, han justificado contundentes cuestionamientos que se han hecho y se hacen a la Administración Pública en muchos de nuestros países. Todo esto obliga a revisar los enfoques, las estrategias y los métodos de trabajo, y a reconsiderar los ejes de la reforma y la modernización, los que deben propender necesariamente a la transformación del Estado, creando un nuevo servidor público, poseedor de una nueva mentalidad y con un profundo compromiso social. En esto puede contribuir bastante el Documento Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadanos en Relación con la Administración Pública. Esta fue aprobada el 10 de octubre de 2013 por el Consejo Directivo del CLAD, cumpliendo con el mandato de la XV Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en ciudad de Panamá los días 27 y 28 de junio de 2013, y ratificada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo los días 18 y 19 de octubre de 2013 en la misma ciudad. Su contenido está dirigido a reconocer el derecho fundamental a la buena administración que tienen los ciudadanos, así como los mecanismos de relacionamiento de estos con el Estado, la Administración Pública y sus instituciones; establece, además, un conjunto de deberes que tienen que ser observados por los ciudadanos al momento de interactuar con las instituciones públicas, y orienta con base en determinados principios que le dan sustento social y jurídico al referido derecho a la buena administración.

Con fundamento en dichos principios, la Carta establece de forma específica derechos que redimensionan la posición del ciudadano en su relación con la Administración Pública; además, la Carta recomienda que, en los ordenamientos jurídicos de los países de la región, se contemplen los derechos específicos

que componen el derecho fundamental a la buena administración, así como los mecanismos de protección administrativa y jurisdiccional correspondientes.

Si algo debemos reconocer sin ambages es que el manejo abierto de la información en estos tiempos y el interés de la gente por acceder a ella ha permitido cualificar la interacción de los ciudadanos con el Estado, el hecho de que podamos disponer con menos trabas de informaciones y datos respecto de lo que ocurre en las instituciones públicas nos permite actuar y exigir con mayor grado de consciencia y seguridad, y obliga a las autoridades públicas a conducirse y tratar a las personas de forma más adecuada. Esto explica la existencia de esta Carta, la cual es un genuino reconocimiento al reposicionamiento del ciudadano en su relación con el Estado y, reiteramos, al Derecho Fundamental a la Buena Administración.

Por último, es importante agregar que el CLAD, dada esa tarea de observación permanente de los fenómenos, procesos y acontecimientos que se escenifican en las administraciones públicas de los países de la región, así como de las tendencias, los desafíos y las necesidades, ha tomado la decisión e iniciado la elaboración de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, tema que ha generado un gran furor mundial; con esta carta pretendemos hacer aportes a la región, desde la propia idiosincrasia y realidad de sus sociedades, en lo que respecta a una nueva forma de gobernar, asumiendo una estrategia que incorpore y combine los conceptos de efectividad de los servicios públicos, participación ciudadana, tecnología y gobierno electrónico, datos abiertos, ética, transparencia y rendición de cuentas, colaboración en todas sus dimensiones, entre otros.

Queremos saludar y felicitar una vez más esta loable iniciativa de la Universidad Continental, pues estamos seguros de que con esta publicación se contribuye de forma extraordinaria no solo a la difusión del pensamiento y acciones del CLAD, sino también a elevar el acervo de los interesados, quienes encontrarán en la obra respuestas atinadas a sus inquietudes en lo que respecta a las características de los procesos de reforma y transformación del Estado en nuestros países, así como en lo relativo a los avances obtenidos en materia de modernización de la Administración Pública y los desafíos que se enfrentan, y, en todo esto, entender y reconocer el rol que ha venido jugando el CLAD junto a los gobiernos de la región.

GREGORIO MONTERO MONTERO
Secretario General

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD

Para conocer los puntos de venta de esta publicación,
visite el [sitio web](#) del Fondo Editorial de la Universidad Continental.

