Naciones Unidas E/C.16/2003/4

Consejo Económico y Social

Distr. general
12 de febrero de 2003
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública
Segundo período de sesiones
Nueva York, 7 a 11 de abril de 2003
Tema 3 del programa provisional*
Ampliación de la capacidad de la administración pública para aplicar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas

Estrategias para dotar al sector público de funcionarios muy competentes

Resumen

En el presente documento se exponen cuestiones de importancia crítica relacionadas con la dotación de personal competente para el sector público y con la vinculación entre la capacidad humana del sector público y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio y, en última instancia, del desarrollo sostenible. Se ha invitado al Comité de Expertos de las Naciones Unidas en Administración Pública a prestar asesoramiento a los Estados Miembros y a considerar futuras actividades propuestas por el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas en esta esfera.

Si bien en fecha reciente se han hecho considerables progresos en la administración pública, en muchos países ha habido cierta erosión, de formas variadas, de la capacidad humana del sector público. Esta erosión se debe a una combinación de diversos factores convergentes que han reducido el valor social que se atribuye al sector público. El resultado neto ha sido la pérdida del orgullo dentro de la administración pública y de la credibilidad fuera de ella, lo cual empaña gravemente la reputación de las instituciones del sector público. La consecuencia de ello para la contratación de personal es que el sector público es menos competitivo que el privado, el mercado está sujeto a tendencias demográficas distintas según la región y hay más competencia mundial y cambios de la descripción de funciones.

* E/C.16/2003/1.

03-24723 (S) 040303 050303

Las persuasivas razones por las cuales el sector público necesita atraer una proporción razonable del personal más competente giran en torno a una respuesta eficaz a las funciones tradicionales del Estado en evolución así como a los problemas de la globalización y los cambios sociales. El Estado debe proporcionar orientación en la tarea de definir un marco de gobernanza local a fin de dar impulso al programa de desarrollo económico, adaptar la formulación de sus políticas de administración pública a las fuerzas de la globalización, satisfacer las exigencias del público de mayor participación y de que haya una mayor obligación de rendir cuentas, y debe ser un empleador modelo. Frente a estos cambios, las competencias básicas que más se necesitan en el sector público, sobre todo en los países en desarrollo, son, entre otras, directores dedicados y rectos, analistas capaces de formular políticas bien fundadas, administradores profesionales y sujetos a rendición de cuentas y servicios accesibles y que respondan a las necesidades. Sin embargo, debe existir una relación entre el personal más competente y sólidos marcos institucionales, dentro de un entorno de una buena gobernanza, para obtener los resultados óptimos. De este modo, el fortalecimiento de la capacidad humana en el sector público exige un enfoque holístico y una estrategia a largo plazo que tengan en cuenta las situaciones especiales de los distintos Estados Miembros.

Índice

		Párrafos	*Página*
I.	Introducción	1–4	3
II.	Erosión de la capacidad humana en el sector público	5–11	4
III.	Condiciones del mercado laboral que afectan la dotación de personal en el sector público	12–16	6
IV.	Buena proporción de los mejores funcionarios para un Estado en evolución	17–22	7
V.	Competencias básicas para el sector público	23–27	10
VI.	El mejoramiento de la capacidad humana en el sector público también exige instituciones públicas sólidas y una buena gobernanza	28–31	11
VII.	Conclusión: el fortalecimiento de la capacidad humana en el sector público exige un enfoque holístico	32–39	12
VIII.	Función del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas	40–41	15

I. Introducción

1. El presente documento tiene por objeto examinar las cuestiones críticas que se plantean en la dotación de personal del sector público en función del desempeño. Se invita al Comité de Expertos de las Naciones Unidas en Administración Pública a que exprese sus opiniones y ofrezca su asesoramiento a los Estados Miembros sobre la forma de mejorar la dotación de personal y la capacidad humana en el sector público en general. También se invita al Comité a que atribuya las prioridades correspondientes a las futuras actividades propuestas por el Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas, y a que, quizás, agregue otras actividades, para prestar el mayor apoyo posible a los Estados Miembros en el cumplimiento de estas importantes tareas. Al concluir su primera sesión, celebrada en julio de 2002, el Comité indicó seis campos prioritarios en los que los Estados Miembros podrían aumentar su capacidad para aplicar la Declaración del Milenio. En primer término figuraba el siguiente: "El sector público debe elaborar una estrategia para contratar y retener una buena proporción de sus mejores funcionarios"[1].

2. Las conclusiones del Comité respondían a la opinión cada vez más generalizada acerca de la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de los más pobres en la campaña para lograr el desarrollo humano sostenible. Esta inquietud se refleja en los objetivos de desarrollo del Milenio[2] y otros compromisos intergubernamentales, el Plan de Acción de Johannesburgo para el Desarrollo Sostenible[3]. En la Declaración del Milenio se enuncian los objetivos clave que ha de perseguir la comunidad internacional: paz, seguridad y desarme; desarrollo y erradicación de la pobreza; protección del medio ambiente; derechos humanos, democracia y buena gestión de los asuntos públicos; protección de las personas vulnerables; satisfacción de las necesidades especiales de África y fortalecimiento de las Naciones Unidas. En la Cumbre de Johannesburgo de 2002, los delegados se pusieron de acuerdo respecto de varios objetivos y plazos importantes para dar impulso a la acción. En el continente africano los dirigentes se han unido en su apoyo a la Nueva Alianza para el Desarrollo de África. Estos son pasos decisivos hacia el mejoramiento de la vida de las poblaciones más necesitadas del mundo.

3. Sin embargo es preciso reconocer que no se alcanzarán dichos objetivos si los Estados, sobre todo los que disponen de pocos recursos, no tienen suficiente capacidad en las esferas de la gobernanza y de la administración pública. La necesidad de crear capacidad de los recursos humanos y de las instituciones en la esfera de la administración pública es por tanto más acuciante que nunca. No es posible alcanzar el desarrollo humano sostenible sin un compromiso de reducir la pobreza y crear suficiente capacidad a nivel nacional e internacional para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Como observó el Comité en su primer informe, el fortalecimiento de la buena gestión de los asuntos públicos depende de la creación de capacidad mediante las instituciones y la gente. Los conocimientos generales y especializados, las redes y las actitudes del personal del sector público están en la raíz misma del desempeño de los Estados, porque es gracias a la gente y por su intermedio como se planifican y prestan los servicios, se conciben y ejecutan las innovaciones de importancia crítica y se llevan a cabo las reformas necesarias.

4. En el presente documento se analizan diversas facetas del enorme problema de asegurarse de que haya suficiente capacidad humana en el sector público para cumplir las obligaciones que supone la consecución de los objetivos de desarrollo del

Milenio y, en definitiva, del desarrollo sostenible. El reto de contratar y retener una buena proporción de los mejores funcionarios plantea varias cuestiones importantes:

- ¿Ha habido recientemente una erosión de la capacidad humana en el sector público? ¿Cómo se ha manifestado esa erosión? ¿Cuáles son los factores que han contribuido a la erosión?
- ¿Cómo afectan las condiciones del mercado laboral a la dotación de personal en el sector público en la actualidad, especialmente en los países en desarrollo?
- ¿Por qué necesita el sector público una buena proporción de los funcionarios más competentes?
- ¿Cuáles son las aptitudes o competencias básicas de importancia crítica para el desempeño del sector público?
- ¿Cuáles son los factores ambientales que ejercen influencia en el rendimiento del sector público? ¿Qué papel desempeña la calidad de las instituciones públicas y la gobernanza?
- ¿Qué habría que hacer para fortalecer la capacidad humana del sector público en los Estados Miembros?
- ¿Qué papel deberían desempeñar las Naciones Unidas para facilitar la necesaria creación de capacidad?

II. Erosión de la capacidad humana en el sector público

5. Si bien se han hecho muchos progresos recientemente en la administración pública, la principal preocupación del Comité es que en muchos países ha habido una erosión de la capacidad humana del sector público. Esta opinión ha encontrado eco en otros expertos y entendidos en administración pública, que ven la erosión como una crisis incipiente. La erosión se ha manifestado de distintas maneras en distintos países:

- Reducción numérica del personal del sector público;
- "Éxodo intelectual" al sector privado y a los países económicamente más avanzados;
- Desempeño no del todo satisfactorio del sector público debido a orientaciones contradictorias en lo relativo a las funciones básicas del Estado, insuficientes estructuras de incentivos tales como elementos de la remuneración y oportunidades de carrera poco atractivos y poco rigor de las normas de idoneidad y de conducta;
- Pérdida del orgullo dentro de la administración pública y de la credibilidad fuera de él, bajo la influencia en parte, entre otros factores, de la percepción errónea de la superioridad del sector privado sobre el público.

6. Los distintos tipos de erosión obedecen a distintas combinaciones de factores convergentes en países y regiones diferentes. Ya fuera ésa o no la intención, estos factores han tenido por resultado la disminución del valor atribuido al sector público con el consiguiente aumento de la valoración del sector privado. La realidad no justifica este enfoque de "competencia" entre los dos sectores. Es preciso reconocer más bien que estos dos sectores, en colaboración con la sociedad civil, desempeñan

papeles distintos pero complementarios en la gobernanza. Además, el Estado, dadas las atribuciones que se le han confiado, debe guiar hacia la formación de un consenso sobre el marco de la gobernanza de una nación.

7. Los factores incluyen:

- El cuestionamiento general del papel del Estado, lo que lleva a muchos países a adoptar, no siempre de buen agrado, cambios súbitos e importantes de funciones básicas en respuesta a la globalización;
- Una política deliberada o una liberalización económica, o ambas cosas, que lleven al paso de una sociedad con un Estado omnipresente a una sociedad más pluralista y basada en el mercado en países en transición;
- La presión ejercida sobre el sector público para que haga ajustes estructurales debido a las deudas públicas nacionales insostenibles contraídas por muchos países en desarrollo;
- La introducción de filosofías de la gestión del sector privado en la administración pública de otros países;
- Una decadencia gradual de las estructuras nacionales de gobernanza en países con la economía estancada.

8. Las diversas combinaciones de estos factores en distintos países han dado por resultado reformas en el sector público, entre las que cabe mencionar:

- Reducción de los bienes y servicios públicos;
- Desregulación en muchos sectores económicos;
- Privatización de muchas empresas estatales;
- Comercialización de muchos servicios públicos;
- Simplificación de los procedimientos administrativos;
- En muchos casos, reducción del personal del sector público.

9. Como sucede con muchas reformas, los resultados han sido variados. Sin embargo, iría más allá de los límites del presente documento presentar un balance detallado de los efectos positivos y negativos sobre la administración pública. Baste señalar, del lado positivo, que en muchos casos:

- Ya no se considera que el Estado sea el único proveedor de servicios públicos;
- Hay una mayor sensibilidad que antes a las necesidades del ciudadano;
- En aquellos casos en que se han impuesto la responsabilidad y la disciplina fiscales, ello ha enseñado al sector público que es posible proporcionar servicios mejores con menos recursos;
- Las reformas han tenido a veces el efecto de mejorar la transparencia de la gestión y la obligación de rendir cuentas;
- Algunos de los instrumentos relacionados con la gestión en el sector privado, tales como la planificación estratégica y la gestión de la actuación profesional han sido útiles al lograr que las operaciones del sector público fueran más sensibles a los problemas ambientales y adquiriesen un enfoque más global.

10. Sin embargo, del lado negativo, cabe mencionar los siguientes efectos:

- Un convencimiento creciente y erróneo de que el mercado es el mecanismo primario para asignar los recursos eficientemente, tanto en la esfera privada como en la pública, con la correspondiente reducción del reconocimiento social del sector público y de la confianza en el mismo, como ya se dijo;
- Una liberalización de los controles tradicionales de la administración pública, lo cual ha llevado a una menor transparencia y obligación de rendir cuentas, sobre todo en los casos en que dichos controles o habían faltado o habían sido insuficientes desde un principio;
- Creciente politización y disminución de la profesionalidad de la administración pública;
- El desaliento creado por los bajos niveles de la remuneración en el sector público comparados con otros empleos similares.

11. Resultado de ello han sido los diversos tipos de erosión en la capacidad humana del sector público que se mencionaron *supra*. En particular, la desaparición del orgullo dentro de la administración pública y de la credibilidad fuera de él, ha socavado apreciablemente el buen nombre de las instituciones del sector público. Desde el punto de vista de la dotación de personal, esto se traduce en el hecho de que el empleo en el sector público se vuelva menos atractivo y con menos incentivos que en el sector privado. Lo que es actualmente de importancia crítica es que se restablezca el valor social atribuido al sector público y se recupere su competitividad como empleador. Si no se invierte de manera proactiva la tendencia hacia la erosión de la capacidad humana en el sector público, será imposible que éste atraiga y retenga una buena proporción del personal más competente.

III. Condiciones del mercado laboral que afectan la dotación de personal en el sector público

12. Además de las reformas generales que afectan la dotación de personal, el sector público —como cualquier otro empleador— también debe considerar los factores del mercado laboral tales como las tendencias demográficas, la migración internacional y los riesgos para la salud que influyen en la situación general de la oferta y la demanda de trabajo en un país.

13. Desde el punto de vista de la oferta de trabajo, cabe observar las tendencias demográficas que caracterizan el conjunto de los funcionarios que se inician y los que ya se encuentran en la fuerza de trabajo que inciden en la dotación de personal del sector público. Así, por ejemplo, muchos países desarrollados de Europa y otros continentes tienen una población senescente. Esta tendencia ha causado un alza demográfica marcada debido a la preponderancia de miembros de la generación posterior a la segunda guerra mundial en el sector público, y amenaza con un éxodo en masa potencial de los empleados del sector público, sobre todo a nivel directivo, después de la jubilación. Esta proyección ha obligado en muchos países a planificar el orden de sucesión de los cargos directivos y la capacitación acelerada de administradores de categoría intermedia. La mayoría de los países en desarrollo, especialmente aquellos países africanos que han sufrido terribles guerras y conflictos civiles, en cambio, tienen poblaciones muy jóvenes. En estos casos, la dificultad radica en

encontrar un número suficiente de administradores experimentados de categoría superior y asesores en materia normativa para atender a las necesidades del sector público. Al mismo tiempo, tanto los gobiernos como las empresas tienen el deber de crear empleo para los jóvenes.

14. Además, los países también hacen frente a dificultades originadas por los riesgos para la salud que amenazan a su fuerza de trabajo. Uno de esos problemas es el VIH/SIDA, que constituye un riesgo no sólo para los miembros del sector público sino para la sociedad en su conjunto. Debido a las condiciones socioeconómicas y sanitarias generales, donde se hace más agudo este problema es en los países en desarrollo. Aunque todavía no se ha estudiado a fondo el panorama estadístico de los efectos del VIH/SIDA en la capacidad del sector público, es posible extrapolar ciertas tendencias de la sociedad en su conjunto al sector público. Los esfuerzos de muchos gobiernos por formar cuadros profesionales de la mayor idoneidad en el sector público pueden verse entorpecidos por el flagelo del VIH/SIDA. Además del VIH/SIDA, cabe agregar otras pandemias y epidemias a la lista de riesgos para la salud a los que hay que hacer frente.

15. Desde el punto de vista de la demanda, la globalización ha acelerado la dimensión internacional de la competencia por personal capacitado y especializado, con el resultado frecuente de lo que se ha denominado éxodo intelectual. En otras palabras, la atracción de sueldos más altos, mejores oportunidades de carrera y mejores condiciones de vida suelen hacer que las personas más capaces e idóneas se vayan de los países en desarrollo hacia los países desarrollados. A medida que aumenta la demanda de especialistas con conocimientos muy solicitados tales como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, ciencias de la salud, ingeniería y gestión, entre otras, el sector público de los países en desarrollo puede experimentar una escasez crónica de personal idóneo en estas esferas. Además, la naturaleza misma de las especialidades y conocimientos necesarios en el sector público está variando en todas partes debido a las fuerzas desencadenadas por la globalización y a la adopción de nuevas tecnologías y técnicas de gestión.

16. Evidentemente los problemas y éxitos de la dotación de personal en el sector público sólo pueden determinarse en cada país o región examinando el statu quo. Sin embargo, cada vez se reconoce en mayor medida la dificultad de contratar y retener personal y mantener los niveles de productividad de los funcionarios competentes en las organizaciones del sector público de muchos países, especialmente los países en desarrollo. La mayor preocupación en el momento actual es que la magnitud del problema de alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio puede superar los niveles actuales de conocimientos y recursos en el sector público.

IV. Buena proporción de los mejores funcionarios para un Estado en evolución

17. Existen muchas razones poderosas por las cuales el sector público necesita una buena proporción de los mejores funcionarios. Estriban en la necesidad de que el sector público responda de manera eficaz a las funciones tradicionales en evolución de los Estados así como a los retos de la globalización y otros cambios sociales. Por estas razones, es de la mayor importancia que el sector público pueda disponer de funcionarios idóneos. A continuación se examina la cuestión más a fondo.

1. El Estado proporciona orientación en la tarea de definir un marco de gobernanza local

18. Un marco de gobernanza holístico exige que todos los colaboradores desarrollen su capacidad a la par de modo que cada uno desempeñe su función. El objetivo de definir tal marco no consiste en que un sector se imponga a otro sino que todos los sectores se apoyen mutuamente a fin de lograr el equilibrio óptimo de atribuciones y funciones. Con todo, es preciso reconocer que el Estado debe proporcionar orientación en este proceso mediante la promulgación de leyes y reglamentos y otras funciones relacionadas con la seguridad puesto que es, en última instancia, el que garantiza la vida, la libertad y los bienes. Sin embargo, en muchos países en desarrollo donde hay limitaciones al fomento de la capacidad humana, muchas de las reconfiguraciones de funciones han sido concebidas recurriendo en gran medida a los servicios de expertos extranjeros. Esto ha planteado la cuestión de la identificación de dichas reformas. A fin de asegurarse de que las reformas "locales" se identifiquen como propias, los países tienen que desarrollar capacidad intelectual para diseñar sus propias reformas a un ritmo compatible con su entorno cultural, político, social y económico. Cada vez se insiste más en que, en lugar de exportar las reformas a los países en desarrollo las hagan ellos mismos. Si el sector público no logra atraer, contratar, retener y utilizar los mejores funcionarios, no es fácil resolver este problema.

2. Existe una fuerte correlación entre un sector público eficaz y la competitividad económica de un país

19. Conceptualmente y en realidad toda insistencia excesiva en el papel del sector privado en detrimento del sector público pasa por alto el importantísimo papel que desempeña este último en el desarrollo económico de una nación. En muchos países, la mera proporción del sector público en relación con la economía en su conjunto significa que sus niveles de rendimiento y productividad afectan forzosamente las perspectivas de crecimiento económico nacional y de competitividad. Además, el Estado determina el rumbo de la estrategia nacional de crecimiento mediante políticas macroeconómicas y fiscales, inversiones públicas y, muchas veces, incubando nuevas tecnologías e industrias. Aun en aquellos países donde los principales motores de crecimiento están en el sector privado, el Estado desempeña un papel regulador de valor inestimable en la economía. Estas tareas de importancia crítica no pueden emprenderse si no se cuenta con personal capacitado y de gran competencia.

3. Los retos de la globalización complican el arte y la ciencia ya complejos de la formulación de políticas en el sector público

20. La globalización, a través de la creciente interpenetración de los mercados, la interdependencia de Estados soberanos y el fomento de una sociedad civil a nivel mundial, está plasmando la realidad del concepto de una comunidad global. Los partidarios de la globalización han pregonado sus beneficios, tales como un crecimiento económico más rápido, mayores oportunidades económicas y niveles de vida más altos. Sin embargo, los críticos de la globalización sostienen que el proceso está dejando de lado vastos sectores de poblaciones particularmente vulnerables, tanto en el hemisferio Norte como en el Sur, dejándolos en condiciones aún peores que antes. Así pues, la formulación participatoria de las políticas en el sector público, como lo aconseja el principio de la buena gobernanza, se ha vuelto más compleja que nunca. Por un lado, con la rápida corriente de información que ha hecho posible la difusión

de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, los países deben recurrir actualmente a un grupo cada vez mayor de interesados en el proceso de formulación de decisiones. Por el otro, los resultados de las políticas públicas, en función tanto de los beneficios como de las pérdidas, pueden trascender actualmente las fronteras nacionales. Para manejar esta multiplicidad de tareas, así como las distintas facetas del proceso, el sector público necesita los servicios de hombres y mujeres que comprendan los rápidos cambios ocasionados por la globalización.

4. Las administraciones públicas deben adoptar enfoques en que las consultas y la participación sean mayores a todos los niveles a fin de satisfacer las exigencias del público de tener mayor influencia y de que haya una mayor rendición de cuentas

21. La realidad de la administración pública hoy día es que cada vez se está volviendo más pública y menos burocrática y autónoma. Es a través de las asociaciones y la movilización de todos los interesados de una comunidad, a nivel de autoridades locales, nacionales, regionales e internacionales, como los países pueden oír las voces de cuantos participan en el desarrollo humano sostenible. Además, lo que distingue al sector público de otros sectores es la obligación de rendir cuentas al público. Esta obligación exige una gestión eficiente de sus recursos limitados, de modo que sea prudente, se centre en los objetivos clave y sea compatible con las exigencias de la democracia. Sin embargo, no son sólo las exigencias de la democracia lo que hace que las operaciones del sector público sean únicas en su género, sino también el hecho de que actualmente deban conciliar estas exigencias con valores fundamentales del sector privado. Esta situación ejerce presión sobre los administradores del sector público para satisfacer las mismas normas de eficiencia que sus homólogos en el sector privado sin dejar por ello de seguir ejecutando sus operaciones con arreglo al proceso democrático[4]. Una contradicción resultante es que la gestión pública se ha ido haciendo cada vez más compleja al tiempo que la capacidad humana de llevar a cabo sus funciones ha ido disminuyendo. La presencia de funcionarios altamente competentes y respetados, que consultan y responden de sus actos, contribuirá considerablemente a restablecer la confianza en las instituciones públicas.

5. El Estado puede ser un empleador modelo dando un ejemplo de las prácticas más idóneas que puedan seguir los demás

22. Más allá de las necesidades de la dirección estratégica y de la formulación de políticas de desarrollo, es preciso observar que en la mayoría de los países en desarrollo, el Estado es un empleador de importancia crítica y muchas veces el más grande. En este sentido, podría decirse que es un empleador modelo. Lo que haga o deje de hacer tendrá un efecto de largo alcance en las prácticas de empleo en otros sectores. El Estado establece políticas, leyes y reglamentos laborales (incluidos los relacionados con la remuneración, la seguridad social y otras condiciones laborales) que otros sectores incorporan en sus directrices. También establece normas éticas y debería dar el ejemplo en su observancia. En sus prácticas de contratación y ascenso debería consagrar el principio de la igualdad de oportunidades para todos independientemente del género, la raza, la etnicidad y la religión, para lograr una representación equitativa de todos los segmentos de la sociedad.

V. Competencias básicas para el sector público

23. Aparte de la simple fuerza numérica, la capacidad humana se refiere a los conocimientos generales y especializados, actitudes, redes y valores que el personal tiene en alta estima. Todo país que procure atraer y retener una buena proporción de los funcionarios más competentes en el sector público debe determinar, ante todo, qué significa "más competentes". Las competencias básicas necesarias actualmente en el sector público dependen no sólo de las muchas funciones tradicionales del Estado sino también de las nuevas dimensiones de dichas funciones que traen aparejadas los cambios y problemas reseñados en la sección anterior. Es evidente que la determinación de cuáles son las competencias básicas depende asimismo de la situación especial de cada país. Si se consideran los países en desarrollo, en particular, es posible generalizar que actualmente su sector público necesita las siguientes competencias.

1. Directores dedicados y rectos a todos los niveles del sector público

24. En el entorno actual, el sector público debe ser dirigido por personas capaces de hacer frente a las complejidades y contradicciones que entraña la globalización. También deben ocuparse de problemas muy diversos, incluidos el género, la raza, la etnicidad y la religión, muchas veces en los planos subnacional y transnacional a la vez. Las funciones y responsabilidades de orientar y activar toda la fuerza de trabajo del sector público para encaminarlo por el buen rumbo, así como la transmisión de valores básicos, exigen una dirección fuerte, dedicada y recta. Este tipo de director debe encontrarse en todas las esferas del sector público, incluidos los funcionarios elegidos, los burócratas de mayor categoría, los jefes de empresas del sector público y los funcionarios que ocupan los más altos cargos de los gobiernos locales. Dando ellos mismos el ejemplo pueden cultivar un entorno en el que la administración pública en general pueda servir a los ciudadanos asegurando la justicia, la equidad y las garantías procesales; creando una sensación de propósito, legitimidad y sensibilidad, y la capacidad de mirar hacia fuera, hacia dentro y hacia adelante.

2. Análisis y formulación de políticas como resultado de un proceso de reunión de información y de consulta

25. La gobernanza y la administración pública incluyen las tareas fundamentales de proporcionar análisis y formulación de políticas que pasan a constituir el trazado fundamental de una sociedad o nación. Una de las principales funciones de la administración pública es asegurarse de contar con medios para formular políticas y estrategias, prever las tendencias futuras y anticiparse a las mismas y reaccionar a las condiciones mundiales y locales en rápida evolución. Estas tareas exigen que el análisis y la formulación de las políticas sean llevados a cabo por personas de espíritu creador y sentido crítico que no tengan miedo de cuestionar el statu quo. También exigen que tales analistas de políticas consulten a las comunidades que han de recibir asistencia o ser afectadas, de una manera u otra, por las políticas y servicios que éstas entrañan. Para hacer posible esta "coproducción" de servicios conciudadanos, hacen falta aptitudes de comunicación, que suponen la facultad de escuchar activamente a las comunidades mediante diversos métodos de investigación. También hace falta traducir esas necesidades a programas políticamente viables y económicamente factibles.

3. Directores y administradores profesionales que respondan de sus actos

26. Para que las políticas públicas se traduzcan en programas eficaces deben ser aplicadas de manera profesional. Los directores y administradores deben observar los principios de la probidad, transparencia, responsabilidad, eficacia, economía y eficiencia. Estos principios se aplican a todos los aspectos de la gestión y la administración pública: de recursos humanos, financieros y de información, entre otros. Por ejemplo, en muchas administraciones públicas de países en desarrollo, los cargos a los que incumben los pronósticos, la planificación, el desarrollo y la gestión de los diversos recursos del sector público son desempeñados por personas que muchas veces carecen de capacitación suficiente. En consecuencia, puede suceder que se descuiden tareas básicas de la gestión como el mantenimiento de libros, el procesamiento de datos y de información, una distribución eficiente de los recursos, la medición de la actuación profesional, el aumento de la productividad, etc. El sector público debe contar con profesionales capaces de manejar y llevar a cabo de manera competente la administración de los programas y servicios públicos.

4. Accesibilidad y sensibilidad de los servicios públicos

27. Si bien los conocimientos especializados y generales son esenciales para el desempeño de cualquier función del sector público, características tales como la profesionalidad y la integridad son también parte integrante de la prestación de buenos servicios. Los servicios sanitarios, de educación, sociales, de transporte, de obras públicas, administración de justicia y otros servicios públicos proporcionan una interfaz entre el Estado y los ciudadanos en la vida cotidiana. En general, es a través de este contacto de primera línea como se forma el público, en primer lugar, su opinión del sector público. Sin embargo, la falta de profesionalidad e integridad genera y sustenta la corrupción y otras formas de mala administración que puede caracterizar al sector público de un país. En tales situaciones, muchos proyectos y programas encaminados a mejorar la prestación de servicios y reducir la pobreza no alcanzan sus objetivos debido a la desviación o malversación de los recursos públicos. A fin de asegurar una prestación equitativa y eficiente de los servicios, es de importancia crítica contratar personas con espíritu profesional y principios éticos y capacitarlos para que observen las garantías procesales en la prestación de los servicios públicos.

VI. El mejoramiento de la capacidad humana en el sector público también exige instituciones públicas sólidas y una buena gobernanza

28. Sin embargo, no basta con tomar simplemente una cantidad de personas dotadas de las competencias básicas necesarias para que se desempeñen con éxito. Necesitan también operar dentro de marcos institucionales apropiados. Una vez alcanzado el consenso nacional acerca de la redefinición del papel del Estado, la administración pública y otros servicios públicos deben ser fortalecidos, en su calidad de instituciones, merced a valores y normas de administración pública claramente articulados. Estos valores y normas pueden estar consagrados en la Constitución u otros instrumentos apropiados. Pero es preciso que todos los pongan en práctica y, en particular, los dirigentes políticos y administrativos.

29. Es preciso institucionalizar las prácticas administrativas y de gestión simples y pragmáticas para que los funcionarios del sector público puedan realizar su cometido

de la manera más eficaz y eficiente posible. Además de recibir la capacitación necesaria, deben contar con herramientas y recursos adecuados. Las instituciones en que trabajan deben tener mandatos claros y estructuras internas de rendición de cuentas. También es necesario seguir de cerca el desempeño de estas instituciones mediante un sistema de controles legislativos, administrativos y judiciales de modo que tengan que responder de sus actos ante el mundo exterior. Esto supone la existencia de órganos legislativos, órganos independientes de supervisión y un poder judicial en funcionamiento. Una vez que se haya determinado cuáles son los problemas, tiene que existir voluntad política por parte del poder ejecutivo para remediarlos. Y tiene que haber transparencia en todas las decisiones y actos para permitir que el público juzgue por sí mismo la actuación del sector público.

30. En otras palabras, tiene que haber un sistema nacional de gobernanza que presente una división aceptable de poderes y participación de la gente. Por lo tanto, una parte fundamental del esfuerzo por invertir la tendencia de la capacidad humana en el sector público a la erosión supone la creación de capacidad institucional. Esto depende, a su vez, del mejoramiento del entorno más amplio de la gobernanza. Sin una buena gestión de los asuntos públicos no es posible encontrar, contratar y retener[5] los funcionarios más competentes, ni es posible aprovecharlos al máximo. Es difícil convencer al mejor nadador que se zambulla en una piscina sucia. Y es aún más difícil, por cierto, conseguir que se quede para que demuestre su aptitud para la natación.

31. Las reformas institucionales del sector público no asumen la misma forma en todos los países. Hay entornos institucionales conducentes a la iniciativa individual y al reconocimiento de la dedicación al trabajo. Otros simplemente toleran ese tipo de actuación profesional. Pero los hay empero que rechazan, repelen o incluso expulsan a las personas excepcionales, quizá por sentir que constituyen una amenaza. Y los entornos de la gobernanza que no reconocen el imperio efectivo del derecho, las garantías procesales, la justicia, la integridad, la transparencia y la necesidad de rendir cuentas, la seguridad de la persona y de los bienes, las libertades básicas y los derechos humanos fundamentales difícilmente pueden contar con instituciones públicas sólidas. En tales casos, es difícil atraer o incluso utilizar eficazmente los funcionarios más competentes. Esto vale no sólo para el sector público sino también para otros sectores. El presente documento no tiene por objeto explorar extensamente la relación entre los problemas más amplios de la gobernanza, la capacidad institucional y la dotación de personal en el sector público. Sin embargo, debe establecerse un vínculo entre la contratación de los funcionarios más competentes para el sector público y la necesidad de contar con instituciones públicas fuertes y dignas de crédito, sustentadas por una buena gestión de los asuntos públicos.

VII. Conclusión: el fortalecimiento de la capacidad humana en el sector público exige un enfoque holístico

32. El fortalecimiento de la capacidad humana en el sector público en todo el mundo es una cuestión compleja debido a que las regiones y los países no son homogéneos. Incluso las condiciones del mercado laboral correspondientes a los sectores público y privado dentro de un mismo país pueden no ser homogéneas. Por consiguiente existen considerables diferencias aún entre las distintas categorías de competencias, que exigen la adopción de distintas estrategias para la dotación de personal.

33. Con todo, un enfoque global debería acometer la tarea de restablecer el orgullo dentro del sector público y la credibilidad fuera de él. En aquellos casos en que una actuación profesional poco satisfactoria y una "imagen" negativa van eliminando a los mejores empleados al tiempo que disuaden a los graduados jóvenes y prometedores de incorporarse al sector público, los esfuerzos por dotarlo de mejor personal estarán condenados al fracaso. Como ya se dijo, el mejoramiento del desempeño del sector público depende de estrategias a largo plazo que no pueden ponerse en práctica sin un sólido marco institucional. La reforma de instituciones clave da credibilidad a otras reformas y las legitima. Esta credibilidad y legitimización pueden no sólo echar por tierra la imagen negativa sino también mejorar la actuación profesional y promover el orgullo en el sector público. Por consiguiente debe existir una estrategia que abarque los siguientes aspectos:

- Restablecimiento de la confianza en el sector público;
- Contratación de los mejores graduados de las universidades e instituciones terciarias en la administración pública; y
- Establecimiento de un sistema de remuneración equitativa que no esté necesariamente a la par del sector privado o de la sociedad civil pero que se base en el costo de vida y permita a los que opten por dedicar su vida activa a la administración pública tener un nivel de vida satisfactorio.

34. La dotación de personal afecta a todas las actividades en la gestión de los recursos humanos. Entre ellas cabe mencionar la preparación de pronósticos de las necesidades de recursos humanos, la planificación, la definición de competencias, selección, contratación, despliegue, desarrollo (incluida la capacitación), gestión de la carrera, evaluación de la actuación profesional, disciplina, remuneración, ascensos y separación del servicio, y entre todos estos elementos existe necesariamente una relación recíproca e interdependencia. De ahí, por tanto, la necesidad de un enfoque holístico. Las medidas fragmentarias no pueden dar los resultados apetecidos. La dotación de personal para lograr un mejor desempeño del sector público depende de dos factores de importancia crítica: una estrategia a largo plazo y un marco institucional coherente y digno de crédito. Estos factores apuntan claramente a la importancia de la situación concreta de cada país al considerar un sistema de gestión de los recursos humanos apropiado en la administración pública. Algunos países quizás prefieran el "sistema de carrera" para los funcionarios públicos; otros el "sistema de puesto"[6]. Entre estos dos enfoques existe amplio margen para la creatividad y la combinación de elementos que pueden incorporarse en un sistema híbrido para las necesidades específicas de un país. Sin embargo, existen ciertos componentes fundamentales que son comunes a todos los sistemas viables, según se reseñan a continuación:

1. Sistemas de gestión de la planificación de los recursos humanos y sus unidades

35. Es preciso disponer de estrategias y planes de desarrollo de los recursos humanos a largo plazo, basados en datos de referencia precisos y proyecciones claras de las necesidades de sucesión en los cargos. En este contexto es preciso considerar varias cuestiones. La administración pública no es una sino varias profesiones. Por consiguiente se hace necesario disponer de más de una estrategia para tener en cuenta las distintas categorías de tareas que han de desempeñarse. Con arreglo a un enfoque global, es posible subdividir la tarea en dos estrategias amplias (divisibles, a su vez, en varias subestrategias): establecer un sistema de carrera a largo plazo y

atender a las necesidades a corto plazo de cumplir determinadas funciones. La primera presta apoyo a la autoridad y la función rectora del Estado, que depende de la confidencialidad, la discreción y la continuidad, todos determinantes críticos de los altos niveles de actuación profesional a largo plazo. La segunda se aplica a la tarea de obtener competencias aproximadamente análogas a las utilizadas en el sector privado, para la ejecución de tareas claramente definidas en plazos limitados. Esta dicotomía vuelve a poner de relieve la necesidad de disponer de una combinación apropiada o versión intermedia del sistema de carrera y el basado en el puesto. Para institucionalizar las funciones de planificación y gestión, es preciso establecer unidades y sistemas administrativos, dotarlos de suficientes recursos y encargar su administración a profesionales de la gestión de los recursos humanos. En muchos países en desarrollo esta función ha quedado, con mucha frecuencia, en manos de no profesionales. Debería haber programas deliberados y sostenidos encaminados a formar en el sector público profesionales bien preparados en la gestión de recursos humanos.

2. Profesionalización de la administración pública

36. Si se quiere atraer y retener a personal muy preparado y competente, es sumamente importante que la administración pública sea profesionalizada. Esta profesionalización tiene que empezar por la aplicación del principio del mérito en la contratación y los ascensos. El principio del mérito exige que las calificaciones y la experiencia profesionales constituyan los criterios fundamentales que guíen los nombramientos para ocupar cargos públicos y no las filiaciones políticas o sociales. La observancia de tal principio no amenazaría la continuidad de la administración pública como podría suceder con un “sistema del botín”, al cambiar de manos el poder. Una vez que se ha contratado a los profesionales para trabajar en el sector público, deberían desempeñar sus funciones dentro de un marco institucional que los motive y les dé orientación. Deben estar protegidos de despidos súbitos por razones políticas y de interferencias en su labor. No basta con esperar de los funcionarios altas normas de competencia profesional y de conducta sino que deben observarlas. En realidad, los funcionarios de las administraciones públicas de muchos países en desarrollo no siempre han reunido los requisitos de capacitación ni satisfecho los criterios de reconocimiento de las profesiones necesarios para realizar la labor. Esto es cierto especialmente de ciertas profesiones como la gestión, la contabilidad, la auditoría, la ingeniería y otras. Esta situación puede agravarse por presiones políticas del “sistema del botín” y las presiones sociales para ayudar a las familias extensas y a los amigos.

3. Estructura de incentivos

37. Al promover el orgullo de los hombres y las mujeres que se dedican a la administración pública, es preciso tener presente que el reconocimiento social desempeña un importante papel. Si bien es cierto que la remuneración es importante, no es el único incentivo para lograr el máximo rendimiento de los funcionarios más competentes. Una grave limitación conexa con que se tropieza es la insuficiencia de los recursos financieros en el sector público, especialmente en los países en desarrollo y los países pobres. Esta limitación menoscaba la competencia con el sector privado en lo que respecta a la cuantía de los sueldos para atraer y retener a los mejores funcionarios. En casos de pobreza abyecta, como sucede en la mayoría de los países pobres, la imagen de un funcionario que pasa hambre es inaceptable. Sin embargo,

igualmente inaceptable o peor aún es la imagen de un funcionario público que goza de un nivel de vida muy superior al nivel de vida del país donde presta sus servicios. Para lograr atraer y retener los funcionarios más competentes en el sector público hay que recurrir a otros métodos fuera de ofrecer sueldos más altos para tratar de ganar la competencia con el sector privado.

4. Creación de una cultura de aprendizaje permanente

38. El conjunto de conocimientos y aptitudes necesarios para el sector público está evolucionando tan rápidamente que la contratación de los funcionarios más competentes no basta. La contratación debe ir acompañada de esfuerzos deliberados por impartir formación constante al personal del sector público mediante una cultura de aprendizaje permanente, es decir, el fomento de la actualización de los conocimientos generales y especializados y las actitudes, según cambian las necesidades. A fin de sacar el máximo provecho de los funcionarios más competentes, el desarrollo de los recursos humanos implica la adopción de varias estrategias a largo plazo. Entre ellas cabe mencionar:

- Adoptar un enfoque teórico y práctico de promoción permanente del aprendizaje en la administración pública;
- Establecer y utilizar instituciones de capacitación de alta calidad, incluidas universidades relacionadas con el sector público;
- Insistir en diversos criterios de desarrollo de los recursos humanos fuera de la capacitación en el aula incluidos, entre otros, el uso de mentores, el trabajo en equipo y las rotaciones; y
- Velar por que la capacitación no se dedique exclusivamente a crear capacidad de individuos aislados sino de instituciones enteras, teniendo presente que para las personas capacitadas no hay nada más desalentador en la administración pública que trabajar en instituciones mal preparadas.

5. Estrategias para extraer el personal más idóneo de grupos subrepresentados

39. en muchos países, especialmente en los países en desarrollo, existen muchas prácticas de gestión de los recursos humanos que aumentan las probabilidades de desaprovechar algunos de los elementos más competentes de la sociedad. Estas prácticas incluyen la discriminación contra las mujeres, los grupos minoritarios y las personas discapacitadas. A fin de atraer a estos elementos y desarrollarlos y desplegarlos eficazmente, el sector público debería adoptar políticas y prácticas adecuadas para ofrecer igualdad de oportunidades. Deberían desarrollarse, evaluarse y difundirse los instrumentos y directrices para la formulación de estrategias y políticas eficaces para la gestión de la diversidad en la administración pública.

VIII. Función del Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas

40. Como se indicó antes, la dificultad de dotar de personal al sector público para aumentar su rendimiento es compleja y varía según las características específicas de las circunstancias locales. Por esta razón, es difícil, y al mismo tiempo poco aconsejable, ofrecer soluciones universales aplicables a todas las situaciones.

41. El Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas tiene un mandato, los conocimientos especializados y la experiencia para aportar una contribución a la tarea de asistir a los Estados Miembros a hacer frente a este reto. Esta asistencia es tanto más crítica cuanto que se aproximan inexorablemente los plazos fijados para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. En vista de esta renovada urgencia se pide al Comité de Expertos de las Naciones Unidas en Administración Pública que reflexione y asesore sobre la fijación de prioridades para las siguientes actividades propuestas para el programa:

- **Organizar foros a nivel regional, especialmente para los países en desarrollo, para examinar más a fondo la gestión de los recursos humanos en el sector público y encontrar soluciones adecuadas. Por ejemplo, las reuniones del grupo de expertos podrían organizarse en regiones tales como África, el mundo árabe, América Latina, Asia y el Pacífico, Europa central y oriental y los pequeños Estados insulares; esta serie de reuniones podría culminar con una reunión mundial del grupo de expertos a fin de compartir la experiencia colectiva de las distintas regiones participantes;**
- **Centrar algunas de las actividades de cooperación técnica en este problema;**
- **Encargar un estudio sobre los efectos del VIH/SIDA en la capacidad de los recursos humanos en el sector público;**
- **Dedicar el próximo número de *Global Public Sector Report* (Informe mundial sobre el sector público) para 2004 y 2005 al desarrollo de los recursos humanos en el sector público, incluyendo un examen más a fondo del problema de la contratación y retención de los funcionarios más competentes en el sector público;**
- **Crear un centro en la Red en Línea de las Naciones Unidas sobre Administración y Finanzas Públicas dedicado a la información sobre el desarrollo y la gestión de los recursos humanos;**
- **Elaborar y compartir herramientas y directrices (como, por ejemplo, cartas de administración pública regionales y un manual sobre códigos de conducta) entre los distintos países;**
- **Reconocer y difundir ampliamente las prácticas más idóneas en la gestión de los recursos humanos mediante la concesión de premios de las Naciones Unidas a la administración pública, a fin de alentar a los Estados Miembros; y**
- **Asistir a los Estados Miembros a desarrollar cuadros de dirigentes competentes en el sector público, especialmente en los países en desarrollo.**

Notas

[1] Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social 2002, Suplemento No. 24*, (E/2002/84-E/CN.16/2002/8), resumen. Los otros cinco campos prioritarios eran los siguientes: las instituciones públicas debían convertirse en “organizaciones de aprendizaje” y aprovechar el poder de las tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar las innovaciones y la buena gestión de los asuntos públicos; los gobiernos debían armonizar su capacidad financiera y administrativa para lograr una movilización y utilización óptimas de los recursos y formular y aplicar combinaciones eficaces de políticas y programas de descentralización y centralización; y había que basar la labor de creación de capacidad en datos internacionales corroborados.

[2] Véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, Declaración del Milenio.

[3] Véase el *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A y corrección), cap. I, resolución 2, anexo.

[4] Lennart Gustafsson y Arne Svensson, *Reforma del sector público en Suecia* (Suecia, Liber Ekonomi, 1999), pág. 58.

[5] Se ha definido la gobernanza como un conjunto multifacético de instituciones, sistemas, estructuras, procesos, procedimientos, prácticas, relaciones y actos directivos en el ejercicio de autoridad social, política, económica y administrativa en la gestión de asuntos públicos o privados y buena gobernanza es el ejercicio de esta autoridad con la participación, el interés y el sustento de los gobernados como fuerza impulsora. (John-Mary Kauzya, "Local Governance Capacity Building for Full range Participation: Concepts, Frameworks, and Experiences in African Countries", en *4th Global Forum on Reinventing Governance: Citizens, Businesses, and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy* (Naciones Unidas, Nueva York, 2002), pág. 360.)

[6] Véase Jean-Louis Quermonne, *L'appareil administrative de l'État*. (Ediciones del Seuil, París, 1991), págs. 137 a 153.