



Consejo Económico y Social

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

Comité de Expertos en Administración Pública

Tercer período de sesiones

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

Tema 3 del programa*

Revitalización de la administración pública

El papel de los recursos humanos en la revitalización de la administración pública

Informe de la Secretaría

Resumen

Las personas son la savia de toda organización y en la administración pública son los agentes de su reforma y renovación. Los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes de los funcionarios son cruciales para la eficacia del Estado. No obstante, la revitalización de la administración pública debe enfocarse desde una perspectiva holística. Por ejemplo, la capacitación de los funcionarios no se puede desligar de las expectativas de rendimiento en sus funciones o puestos específicos. Los planes de desarrollo de los recursos humanos y del rendimiento del personal no se pueden separar de las metas y los objetivos de servicio de la organización empleadora y las metas y la estructura orgánica no se pueden desconectar del conocimiento del marco de política, en particular de la demanda de servicios por parte de los ciudadanos. A su vez, las metas, las prioridades y el rendimiento esperado de una organización no se pueden determinar sin tener en cuenta el marco más amplio de los objetivos nacionales y de política del gobierno y el contexto socioeconómico general.

Los dirigentes políticos son los principales agentes movilizadores para ajustar la creación de capacidad en la administración pública a los objetivos nacionales de desarrollo. Es difícil revitalizar la administración pública de un país sin contar con dirigentes eficaces y decididos. Aunque el desarrollo de marcos institucionales y de política adecuados es muy importante para la revitalización de la administración pública, los dirigentes políticos son quienes impulsan básicamente el proceso de cambio. De hecho, un defecto importante de muchos programas de reforma del sector público ha sido la falta de un claro compromiso de los dirigentes con esa labor.

* E/C.16/2004/1.



Por lo tanto, esos dos ingredientes, la reforma de las políticas e instituciones y el compromiso de los dirigentes, son requisitos esenciales para la formulación de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad del capital humano con el fin de revitalizar la administración pública de un país. El presente informe subraya que la reforma de la administración pública es un proceso a largo plazo que requiere la adopción de una estrategia amplia que fomente el desarrollo de capacidades básicas para adoptar decisiones, formular políticas públicas adecuadas, promover una mayor orientación hacia los resultados en la prestación de los servicios y aumentar la profesionalidad en la gestión de los asuntos públicos.

I. Introducción

1. En su primer período de sesiones, en julio de 2002, el Comité de Expertos en Administración Pública determinó seis esferas prioritarias en las que los Estados Miembros podían mejorar su capacidad para aplicar la Declaración del Milenio y, en ese sentido, señaló que: “el sector público debe elaborar una estrategia para contratar y retener una buena proporción” del mejor personal disponible¹. El Comité discutió a fondo ese tema clave en su segundo período de sesiones, en abril de 2003, y concluyó que la revitalización y revalidación de la administración pública era una prioridad básica para todos los países a fin de que el Estado pudiera asumir nuevas funciones y prestar un mejor servicio a sus ciudadanos². También en su segundo período de sesiones, el Comité “subrayó que la capacidad en materia de recursos humanos era determinante para la calidad de la administración pública. En efecto, la complejidad cada día mayor de los procesos de formulación de políticas y los procesos administrativos, junto con la merma de la capacidad de los recursos humanos para desempeñar esas funciones básicas, hacían que para muchos Estados Miembros resultara difícil cumplir los objetivos de reducir la pobreza y promover el desarrollo humano sostenible, que ocupaban un lugar destacado en los objetivos de desarrollo del Milenio”³.

2. El presente informe sostiene que la consecución de los objetivos nacionales de desarrollo depende en buena medida de la calidad de los recursos humanos del sector público. En particular, subraya la importancia de aplicar un enfoque holístico y autóctono para el desarrollo de la capacidad, a fin de que los gobiernos puedan crear un “círculo virtuoso” en el que las inversiones en capital humano contribuyan a revitalizar la administración pública del país. El análisis de las principales cuestiones acerca del papel de los recursos humanos en la transformación de la calidad de la administración pública responde a las siguientes preguntas:

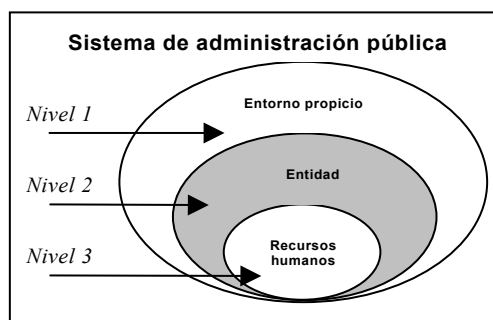
- ¿Cuáles son las principales causas del deterioro de la capacidad del sector público en materia de recursos humanos y cuál es la forma más eficaz de afrontar esos retos?
- Si bien los antecedentes de educación y profesionales de los funcionarios públicos de categoría superior de la mayoría de los países en desarrollo han mejorado considerablemente en los dos últimos decenios, ¿por qué no se ha producido un mejoramiento proporcional de la calidad de la administración pública, en particular en la prestación de los servicios?
- ¿Por qué es tan importante aplicar un enfoque holístico que responda a las necesidades de cada país en la formulación de una estrategia para revitalizar la administración pública?
- ¿Hasta qué punto pueden basarse los países en desarrollo en modelos de administración pública originarios de países más adelantados económicamente, para reformar sus prácticas de gestión de los recursos humanos?
- ¿Qué papel corresponde a la contratación y los ascensos basados en el mérito en la transformación de la calidad del capital humano de la administración pública? ¿Cómo se puede contratar y ascender a más mujeres y miembros de minorías idóneos en la administración pública aplicando sistemas basados en el mérito?

- ¿Qué papel desempeña la remuneración en la captación y retención de personal altamente cualificado en el sector público, especialmente teniendo en cuenta las condiciones actuales del mercado de trabajo?
- ¿Hasta qué punto deberían los países en desarrollo delegar la gestión de recursos humanos en los ministerios y departamentos?
- ¿Cuáles son los puntos fuertes y las deficiencias del modelo de la nueva gestión pública y del sistema de carrera, respectivamente, desde el punto de vista de la gestión de los recursos humanos en la administración pública?
- ¿Qué criterios deberían seguir los gobiernos en la selección de modelos institucionales para el fortalecimiento de la capacidad y la formación de los empleados del sector público?
- ¿Qué papel desempeñan los dirigentes en la revitalización de la administración pública?
- ¿Qué papel deberían desempeñar las Naciones Unidas para facilitar el necesario fortalecimiento de la capacidad en los Estados Miembros?

II. Transformación del papel de los recursos humanos

A. Elaboración de un enfoque holístico que responda a las necesidades de cada país

3. El fortalecimiento de la capacidad del sistema de administración pública es, al mismo tiempo, un proceso y un objetivo. Toda estrategia para revitalizar la administración pública exige que la capacidad se fortalezca en tres niveles principales simultáneamente, a saber, a) el entorno propicio, b) la entidad y c) los recursos humanos (véase el gráfico). El entorno propicio se define generalmente como el marco de política, legal y normativo que rige la gestión pública; las estructuras de rendición de cuentas; las relaciones más amplias dentro del sistema de gobierno; y los flujos de recursos. El desarrollo de la capacidad a nivel de la entidad supone reforzar aspectos como la visión de la organización, su misión y su estrategia; su cultura, estructura y competencias; sus procesos; sus recursos humanos, financieros y de información; sus relaciones con los principales interesados y su infraestructura. En el nivel de los recursos humanos, la creación de capacidad se centra especialmente en las competencias profesionales; la gestión del rendimiento; los valores, la ética y las actitudes; la capacidad de comunicación y las relaciones y el trabajo en equipo en el lugar de trabajo. No obstante, el desarrollo de la capacidad de los recursos humanos del sector público no se puede desligar de la reforma a nivel de la organización y del entorno propicio. Por ejemplo, el marco de política y el marco legal y las estructuras institucionales y los reglamentos y procedimientos de trabajo tienen un marcado efecto en los campos de la contratación, la asignación, el ascenso, la motivación, la moral y el rendimiento de los empleados.



4. Al elaborar una estrategia para revitalizar la administración pública, hay que tener en cuenta que el sector público está compuesto de muchos tipos diferentes de organizaciones que han sido creadas para satisfacer necesidades específicas del público. Con el transcurso del tiempo, esas entidades han desarrollado un carácter específico y una cultura de organización propios. Esa heterogeneidad de modelos institucionales⁴ y de culturas de las organizaciones del sector público se ha de tener en cuenta al elaborar una estrategia para revitalizar la administración pública, ya que entrañará una combinación de medidas diferentes de desarrollo de la capacidad. Asimismo, es muy difícil comprender la compleja interacción entre las capacidades, la cultura, la información y los incentivos en el contexto de un país concreto. Por esas razones, infundir confianza en sí misma a la administración pública partiendo de una posición de debilidad siempre es un empeño sustancial que requiere combinar una estrategia a largo plazo con medidas a corto plazo.

5. Los proyectos recientes de reforma de la administración pública han incluido por lo general una redefinición del papel del Estado en la gestión de los asuntos públicos y un mayor énfasis en la colaboración con el sector privado y la sociedad civil en la prestación de servicios. En la mayoría de los casos, el objetivo ha sido reorientar y fortalecer la capacidad del sector público para hacer frente a los crecientes retos económicos, sociales y ambientales. Cada vez más, se espera que el Estado aplique reformas, se descentralice y contrate servicios externos para que su labor sea más eficaz y responda mejor a las necesidades. En la actualidad, el principio de la eficacia ha adquirido un gran peso en la gestión pública. Una consecuencia clara de este cambio en los valores sociales es la transformación del papel de los funcionarios de categoría superior en la gestión de los asuntos públicos. Por ejemplo, la tendencia general al parecer es que, a medida que las instituciones públicas asumen más autonomía operativa y los ciudadanos exigen más eficiencia y capacidad de respuesta en la prestación de servicios, los funcionarios de categoría superior están pasando a ser más políticos y menos técnicos.

6. A la larga, sólo se pueden construir instituciones sostenibles dentro de un sistema de administración pública que asegure la existencia de un control adecuado ejercido por instituciones básicas, como el parlamento, el sistema judicial y los organismos de supervisión, así como una clara separación de poderes entre las tres ramas del Estado⁵. No obstante, antes de emprender un programa a gran escala de revitalización de la administración pública, los gobiernos deben realizar un diagnóstico detallado de las condiciones heredadas. Es imposible, o al menos poco práctico, desarrollar la capacidad sin saber cuáles son los puntos débiles. La evaluación de la capacidad es un proceso por medio del cual se miden y evalúan profesionalmente las

diversas facetas de la capacidad en un contexto dado. Una evaluación metódica de la capacidad puede, por lo tanto, aportar información para adoptar un marco institucional que responda a las condiciones del país, incluida la determinación de factores clave del éxito, así como para definir y promover entre el personal valores comunes, normas y aptitudes profesionales.

7. La premisa central de este informe es que las personas son la savia de toda organización y los agentes de la reforma y la renovación de la administración pública. Los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes de los funcionarios son cruciales para la eficacia del Estado. Para mejorar en medida sustancial el rendimiento de las organizaciones, es necesario desarrollar esos cuatro atributos simultáneamente. En algunos países, por ejemplo, ha habido importantes avances en el mejoramiento de los conocimientos y la aptitud de los funcionarios de categoría superior, pero se ha prestado una atención insuficiente al desarrollo de los valores y las actitudes del personal que configuran la cultura de las organizaciones. El mejoramiento de la gestión de los recursos humanos, basado en el uso de personal cualificado, competente y motivado y de directivos con capacidad de decisión y responsables y que rindan debida cuenta de sus actos, es la base para aumentar la eficacia de la prestación de servicios en el sector público.

8. Además de enfrentarse a retos nuevos y complejos, muchos países en desarrollo están sufriendo también un importante éxodo intelectual en el sector público⁶, lo que ocasiona un grave deterioro de la capacidad técnica, administrativa y de gestión. Ese éxodo se debe a una serie de factores relacionados entre sí, como las remuneraciones más atractivas en el sector privado y el sector no gubernamental, la pérdida del sentimiento de orgullo en el concepto de administración pública, el incremento de la politización y la caída de los niveles profesionales y la decadencia gradual de los sistemas nacionales de gestión pública. En conjunto, esos factores han contribuido a reducir el prestigio y el valor social del empleo en el sector público. Para invertir ese proceso de erosión del capital humano y transformar a las personas en motores de cambio y renovación de la administración pública se necesitarán dirigentes políticos con visión de futuro y una gestión y planificación estratégicas.

9. La conducción política desempeña una función particularmente importante en la articulación de la visión de la reforma dando un sentido de dirección e inculcando en el personal un sentimiento de responsabilidad colectiva por la consecución de objetivos y estrategias convenidos. Esa conducción, tanto en lo político como en lo administrativo, es lo que impulsa el proceso de cambio. Ese hecho ha quedado ampliamente demostrado en numerosos países donde una mejora significativa del marco político y legal y de los conocimientos y la aptitud de los funcionarios de categoría superior de la administración no se ha plasmado en un progreso proporcional en cuanto a la calidad y eficiencia administrativa del sector público. Los gobiernos tienen que hacer frente a ese dilema si quieren lograr mejoras importantes en la prestación de servicios al público. No cabe duda de que una deficiencia grave de muchas iniciativas de reforma ha sido la falta de un compromiso continuado por parte de los dirigentes. Los países que tuvieron éxito en el fortalecimiento de su administración pública aplicaron diferentes estrategias de reforma, pero todos coincidieron en tener dirigentes que demostraron valor político y determinación para tomar decisiones difíciles y aplicar las estrategias acordadas.

B. Creación de un entorno propicio

10. En muchos países, la administración pública se ve sometida a graves presiones debido a la coincidencia de diversos factores. Por ejemplo, la asunción por parte del sector privado de un papel más destacado en el desarrollo nacional ha transformado la función de la administración pública, que ha dejado de ocuparse del funcionamiento de la economía, para sólo orientarlo y facilitarlo. Entre otras cosas, esa reorganización de las funciones del sistema de gobierno ha aumentado la necesidad de que la administración pública cuente con capacidad para coordinar actividades, formular políticas, resolver conflictos, promover el desarrollo del sector privado, administrar subcontratos y aplicar marcos legales y normativos. Los cambios en los valores sociales también están ejerciendo una gran influencia sobre el carácter y las actividades de la administración pública en todo el mundo. En conjunto, todas esas tendencias exigen competencias, comportamientos profesionales y valores nuevos en los funcionarios.

11. Los cambios recientes en el mercado de trabajo también ofrecen al personal de talento oportunidades de carrera y adelanto profesional sin precedentes. En muchos países en desarrollo, la demanda de personal altamente competente está cambiando como resultado del aumento de las oportunidades de empleo en el sector privado y el sector no gubernamental. Según la teoría económica, ese cambio en la demanda de personal calificado por lo normal ocasionaría un aumento de los sueldos del personal de categoría superior de la administración pública. No obstante, las decisiones salariales en el sector público raras veces se ajustan a un patrón tan flexible. En muchos países, la aparente incapacidad del sector público para ofrecer condiciones de servicio competitivas al personal más capacitado es causa de que a los gobiernos les resulte mucho más difícil atraer y retener a funcionarios altamente cualificados. Por lo tanto, el aumento de la demanda de personal calificado ha acentuado la importancia que las remuneraciones adecuadas tienen como medio de atraer y retener a buenos empleados en el sector público. Esa presión competitiva también ha realzado la función de otras compensaciones no monetarias, como las mejores oportunidades de ascenso y una mayor participación activa de los funcionarios altamente calificados y dedicados en el lugar de trabajo.

1. Recuperación del orgullo en el concepto de la administración pública

12. Tradicionalmente, los jóvenes con talento optaban por incorporarse a la administración pública porque ofrecía oportunidades para realizar un trabajo estimulante, con prestigio y con potencial de ascenso. De hecho, las perspectivas de adelanto en la carrera se han considerado, por lo general, como un factor determinante de la retención de personal altamente calificado en la administración pública. Sin embargo, más recientemente, otras variables, como la remuneración y la imagen profesional del sector público, han adquirido también una gran importancia. Al mismo tiempo, las competencias que se exigen a los funcionarios están cambiando rápidamente debido a muchos factores coincidentes a nivel local, nacional y mundial. Por ello, los gobiernos tienen que crear un ambiente propicio e incentivos adecuados para fomentar la retención del personal altamente calificado en la administración pública. A fin de alcanzar ese objetivo, los gobiernos tendrán que dedicar más recursos a mejorar la imagen de la administración pública. Eso implica también que tendrán que elevar el perfil de los mejores funcionarios; ofrecer oportunidades interesantes de aprendizaje y capacitación a los funcionarios que lo merezcan; ofrecer una carrera

atractiva en la administración pública a los mejores graduados jóvenes; organizar programas de orientación para los nuevos funcionarios; alentar a los medios de comunicación para que difundan más información sobre la labor de la administración pública; organizar actividades especiales y jornadas de puertas abiertas para divulgar la labor de los organismos públicos; crear premios para el trabajo en equipo y el desempeño individual excepcionales; celebrar “días de la administración pública”, etc.

13. El deterioro constante de la capacidad de la administración pública es claramente uno de los fenómenos destacados de nuestra era⁷. Ese deterioro se produce de diferentes maneras, pero está ampliamente extendido en todo el mundo. En casi todos los países, se manifiesta en la pérdida de prestigio y en el menor atractivo de la profesión de funcionario que, hasta hace muy poco, era el trabajo preferido en muchos países para los jóvenes con talento. La caída del prestigio de la administración pública ha socavado en buena medida la capacidad del Estado para cumplir su mandato constitucional. En algunos países en desarrollo que tienen altas tasas de desempleo, el trabajo en la administración pública se percibe como el último recurso para eludir la incertidumbre predominante. Incluso en esos casos, el gobierno sólo puede atraer a personas no calificadas o con calificaciones poco atractivas en el mercado de trabajo. En las categorías superiores, la administración pública está teniendo grandes dificultades para atraer a especialistas, asesores de política y gestores competentes. Al parecer, ese deterioro de la capacidad de los recursos humanos del sector público ha alcanzado proporciones críticas en muchas partes del mundo, en particular si se tiene en cuenta la creciente demanda por parte de los ciudadanos de una mayor eficacia y capacidad de respuesta en la prestación de servicios. Esa percepción puede ser real o no, pero lo cierto es que la tendencia hacia la politización y la privatización de todas las esferas de la actividad pública ha creado en los funcionarios un sentimiento cada vez mayor de que ya no están al servicio del “bien común”, de los ciudadanos o del Estado, sino más bien al servicio de una persona o un ministro.

14. En muchos países se observa un cambio de valores en cuanto a la importancia relativa del empleo en el sector público y en el sector privado. Este cambio ha empobrecido notablemente la imagen de la administración pública y convertido al sector privado en el empleador que prefieren la mayoría de los jóvenes educados y talentosos. No es probable que esa tendencia se revierta, a no ser que el Estado intervenga de manera convincente, por ejemplo abordando cuestiones como el orgullo de estar empleado en el sector público; la remuneración de los funcionarios públicos; una mejor definición del papel del Estado en la gestión de los asuntos públicos; el aumento de las competencias básicas del personal y otros factores de motivación e inspiración que siempre han tenido una gran significación para los jóvenes talentosos que aspiran a una carrera en la administración pública.

15. Para restablecer el orgullo de trabajar en la administración pública, es fundamental introducir criterios de mérito en la contratación y los ascensos de los funcionarios imponiendo exigencias estrictas para el ingreso y creando oportunidades de adelanto profesional basadas en el buen desempeño. La meritocracia confiere prestigio al trabajo en la administración pública y alienta al personal altamente calificado a elegir al gobierno como empleador. Un sistema de contratación y ascensos en función del mérito, que ha pasado a formar parte del “contrato psicológico”⁸ entre los integrantes y el personal directivo del sector público, probablemente promoverá una cultura basada en el rendimiento y la profesionalidad de la administración pública,

con lo que se conseguirá una mayor coincidencia entre la conducta esperada y la conducta real de los funcionarios.

16. Para perfeccionar y retener a funcionarios jóvenes altamente calificados será preciso aplicar políticas de ascenso más acertadas. Por ejemplo, la oportunidad de hacer tareas más difíciles y de ser ascendido como recompensa por el buen desempeño puede ser importante para la contratación y la retención del personal. También se podría contratar a graduados jóvenes altamente calificados si se ofrecieran buenas oportunidades de perfeccionamiento profesional o vocacional en la administración pública. Para que el sector público pueda competir mejor con el sector privado y el no gubernamental en la contratación de los mejores graduados, se podría instaurar un programa de perfeccionamiento profesional de los funcionarios jóvenes con talento, combinado con las perspectivas de carrera interesantes

2. Mayor respeto por la profesionalidad

17. Ha quedado demostrado empíricamente que las burocracias que funcionan bien pueden promover el crecimiento y reducir la pobreza⁹. A tal fin, se considera que para crear una burocracia eficaz es esencial contratar y ascender al personal con criterios competitivos y basados en el mérito. En general, los países en que en la administración pública predominan los nombramientos políticos y donde la remuneración de los funcionarios es baja y los sistemas institucionales de control y equilibrio son débiles, las tasas de crecimiento económico y desarrollo social han sido mucho más bajas. A este respecto, es particularmente importante aclarar cuáles son las funciones en materia de gestión pública que corresponden a los políticos por un lado y a los funcionarios públicos de mayor jerarquía, por el otro ya que la relación entre ambos grupos puede tener repercusiones considerables en el grado de profesionalidad del gobierno.

18. La profesionalidad, la eficiencia y la receptividad, la imparcialidad, la ética estricta, el espíritu de equipo y la visión de largo plazo suelen ser las características de una administración pública que funciona correctamente. En suma, existe una sólida coincidencia entre el comportamiento que se espera de los funcionarios públicos y el real. Sin embargo, en muchos países la administración pública no satisface esos criterios y, en cambio, se caracteriza por el favoritismo, el clientelismo, el bajo nivel de profesionalidad y eficiencia y el alto grado de corrupción. En esas condiciones, para transformar la cultura institucional del sector público, se necesita mucha capacidad institucional y voluntad política. En algunos países ya se está avanzando decididamente en ese sentido. En África, por ejemplo, en los últimos años Sudáfrica, Namibia y Ghana han hecho esfuerzos concertados para adecuar la legislación sobre administración pública a normas estrictas de profesionalidad y ética.

19. La reestructuración de la administración pública en muchos países durante los últimos años, a menudo ha sido motivo de que algunos funcionarios públicos abandonaran sus cargos y se contratara a otros procedentes del sector privado o el no gubernamental. Aunque a menudo los recién llegados han traído consigo valores y prácticas propios del sector privado, en algunos casos esa estrategia también ha creado nuevos desafíos, como la necesidad de impartir formación intensiva al personal nuevo para que conozca los marcos de política existentes, como condición previa para la elaboración de estrategias eficaces de ejecución que mejoren la prestación de los servicios. En general, la estrategia de contratar personal externo del sector privado para que se desempeñe en el sector público parece promisoría porque el desempeño profesional y la

eficiencia mejorarían, en especial en los casos en que tradicionalmente la calidad y la agilidad de la prestación de los servicios han sido deficientes.

20. La adopción del modelo de la nueva gestión pública¹⁰ también ha conducido en general, a una mayor responsabilidad política de los altos funcionarios del gobierno. Sin embargo, muy probablemente, un importante desafío en el marco de la nueva gestión pública consistirá en determinar cómo, en el nuevo sistema de administración pública, el principio tradicional de la neutralidad política de los funcionarios, que ha sido el fundamento de las administraciones públicas integradas por personal de carrera, se equilibrará con las nuevas exigencias de mayor receptividad por parte de los funcionarios, o lo que suele denominarse “profesionalidad”. Aunque esa es una cuestión central en la definición de todo sistema de administración pública orientado a la profesionalidad y el modelo que se escoja diferirá de un país a otro, hay consenso en que los marcos de gestión de los recursos humanos en la administración pública siempre deben promover el respeto de los niveles más elevados de ética y receptividad, y la aplicación del principio del mérito en la contratación y los ascensos. En la mayoría de los países en desarrollo, donde en general la disponibilidad de personal altamente capacitado es reducida y los sistemas institucionales de control y equilibrio son débiles, parecería que, si se estableciera un sistema de carrera, habría muchas más probabilidades de fortalecer la gestión del personal profesional y la administración del sector público.

3. Mejoramiento de las condiciones de servicio

21. En un estudio realizado en 1996¹¹ por Evans y Rauch se llegó a la conclusión de que había una correlación entre, por un lado, la contratación y los ascensos, basados en el mérito y un nivel adecuado de remuneración y, por el otro lado, el crecimiento económico y la percepción que los inversores tenían de la capacidad burocrática, incluso después de tener en cuenta las diferencias de ingresos y educación. Esa conclusión destaca que, para atraer y retener a personal altamente calificado al servicio del Estado, es importante ofrecer una remuneración adecuada. Sin embargo, en muchos países en desarrollo, la remuneración de los funcionarios públicos, en especial los de alto nivel, ha descendido rápidamente en los últimos años, comparada con la de sus homólogos del sector privado y del no gubernamental. Al mismo tiempo, el número de funcionarios públicos ha aumentado considerablemente debido a las presiones políticas para que se dé trabajo a los desempleados. El resultado neto ha sido una importante erosión de los sueldos de los funcionarios públicos, lo que ha menoscabado gravemente la competitividad del Estado como empleador de personal muy calificado. Además, a menudo se ha permitido que, por razones políticas, los sueldos de los funcionarios superiores que formulan las políticas públicas y dirigen su aplicación se deterioraran más que los de los funcionarios de categorías inferiores, con lo que el Estado ha perdido capacidad para contratar a personas talentosas para cargos superiores importantes. Por ejemplo, en la República Unida de Tanzania se estimó que el poder adquisitivo de los sueldos de los funcionarios públicos de 1986 equivalía apenas a una vigésima parte del de 1969, lo cual había tenido efectos muy marcados en la productividad del personal¹². Aunque no son el único incentivo con que se atrae personal competente al gobierno, los sueldos de los funcionarios son un factor de importancia cada vez mayor cuando se compete por contratar personal, en especial jóvenes graduados altamente calificados.

22. No existe una norma de aplicación universal sobre la relación óptima entre la remuneración del sector público y la del privado. En algunos países, como Singapur,

de hecho los sueldos de los funcionarios públicos pueden ser superiores a los de los empleados del sector privado. No obstante, esa es la excepción y no la regla. En general, la remuneración de los funcionarios públicos es considerablemente menor que la de los empleados del sector privado. Sin embargo, para que en muchos países el rendimiento de los funcionarios públicos mejore considerablemente, en muchos casos los gobiernos tendrán que reducir el número de funcionarios, descomprimir la estructura salarial y aumentar los sueldos medios. Por otro lado, ese proceso siempre va a ser difícil desde el punto de vista político y requerirá consultas amplias con los representantes de los sindicatos. En algunos países también se están introduciendo políticas nuevas de remuneración y se están creando incentivos basados en el rendimiento o de otro tipo para atraer personal y motivarlo. Por ejemplo, unos pocos países han introducido juntas independientes de examen de la remuneración para orientar a los gobiernos en las decisiones relativas a los sueldos de los funcionarios de mayor jerarquía, sobre la base de criterios bien definidos. En general, con esos enfoques institucionales se ha mejorado la base técnica y la transparencia de las decisiones relativas a los sueldos de los altos funcionarios de la administración pública.

III. Componentes del desarrollo de la capacidad de los recursos humanos

En esta sección se examinará la elaboración de una estrategia de desarrollo de la capacidad, que consta de cinco componentes principales y está encaminada a mejorar la calidad del capital humano del sector público.

A. Creación de un marco institucional apropiado

23. Aunque hay consenso general sobre las competencias básicas necesarias para que una administración pública sea eficaz, los políticos, los técnicos y los teóricos coinciden en mucho menor medida acerca de cuál es el marco institucional más adecuado para impulsar el desarrollo de esas importantes calificaciones. En los últimos decenios han surgido dos modelos que se contraponen y que ofrecen a los gobiernos soluciones posibles para este problema. El primero es el sistema tradicional basado en la carrera, mientras que el segundo es el modelo de la nueva gestión pública, que se basa en la contratación de funcionarios para ocupar puestos determinados. Ambos tienen importantes ventajas y desventajas, pero en gran parte se inspiran en preceptos administrativos, supuestos y sistemas de valores diferentes que en última instancia dan por resultado un perfil bien distinto del “funcionario público ideal”.

24. La opción por el sistema basado en la carrera, por el modelo de la nueva gestión pública o por una combinación de ambos dependerá siempre del contexto local. Por ejemplo, el modelo de la nueva gestión pública tenderá a ser el más adecuado si se dan las condiciones siguientes: gran disponibilidad de personas capacitadas en el mercado de trabajo; respeto por el Estado de derecho; ausencia relativa de nepotismo, clientelismo político o favoritismo en la administración pública; tradición de transparencia en la contratación, la remuneración y el ascenso del personal de la administración pública; y una sociedad acostumbrada a la movilidad geográfica y ocupacional. Incluso cuando se dan las condiciones mencionadas, el modelo basado en los puestos puede resultar más eficaz cuando los grupos ocupacionales de que se trata existen tanto en el sector privado como en el público y cuando las condiciones

de servicio son relativamente comparables. Por otro lado, parecería que las condiciones mencionadas muy rara vez se cumplen en los países en desarrollo, cuya capacidad y cultura, en la mayoría de los casos, tal vez no estén aún maduras para adoptar el modelo de la nueva gestión pública. Por lo tanto, en general a los países en desarrollo les convendría optar por establecer una oficina central de gestión del personal, capaz de actuar como custodio profesional, imparcial y apolítico de las mejores tradiciones y valores de la administración pública, y por adoptar un sistema de carrera que garantice la contratación en función del mérito y que incluya además una orientación decidida a favor de la capacitación del personal. Más recientemente, algunos países han optado por un modelo mixto, estableciendo un cuadro ejecutivo superior, para promover una mayor cohesión entre los funcionarios públicos superiores, facilitar la preservación de la memoria institucional y armonizar los intereses de los funcionarios clave con los del Estado. Según este modelo, para proveer los demás cargos de la administración pública se recurriría a la libre competencia en el mercado de trabajo.

25. El sistema tradicional basado en la carrera en general ofrecería el mejor marco institucional para contratar y retener personal en los siguientes sectores de actividad: a) donde existe un monopolio del Gobierno o donde el sector privado no desempeña ninguna función importante, b) donde se necesita suma discreción y confidencialidad, c) donde se exige una gran coherencia o donde la memoria institucional es un factor importante, posiblemente más importante que el dominio de una técnica y d) donde la necesidad de idoneidad neutral, objetividad e imparcialidad exige que haya un grado considerable de separación de las actividades partidarias y con fines de lucro. Los cargos que quedan comprendidos en estas categorías por lo común incluirían analistas de política de alto nivel, asesores de política, directores de programas, directores de recursos (financieros, humanos, de información), jueces, auditores y contralores.

26. Como resultado de las presiones financieras y económicas a que están sometidos la mayoría de los países, así como las tendencias recientes de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de los mercados de trabajo y, más en general, la globalización, parece estar surgiendo el consenso de que a los gobiernos les conviene considerar la posibilidad de avanzar poco a poco hacia la elaboración de regímenes de empleo más abiertos y flexibles, velando por que también sean equitativos, estén bien estructurados y promuevan el mantenimiento de la ética tradicional y una estricta rendición de cuentas en la administración pública, en especial la imparcialidad, la profesionalidad y la perspectiva de largo plazo de los funcionarios públicos. Ahora también hay coincidencia en que ningún país puede copiar la reforma de la gestión de los recursos humanos de otro país. Por lo tanto, los países en desarrollo deben actuar con cautela cuando se trata de adoptar modelos de administración pública que se originan en países económicamente más avanzados, como ya se mencionó. Ello significa que si bien los principios de la buena administración pública, como la eficiencia, la transparencia, la receptividad y la rendición de cuentas siguen siendo universalmente aceptados, los países tendrán que adaptarlos al contexto local. Aunque en general ha resultado eficaz delegar la contratación de personal, traspasándola de los organismos centrales, como las comisiones de administración pública, a los ministerios y departamentos, es esencial que en este campo existan mecanismos adecuados de vigilancia y control de calidad, para evitar los abusos y la negligencia. Por lo tanto, las responsabilidades por la contratación por lo general deben delegarse gradualmente, en especial en los países donde los ministerios y departamentos

carecen de capacidad de gestión de los recursos humanos. Ello significa que debe crearse paralelamente una capacidad real de gestión de los recursos humanos en los ministerios y departamentos, a medida que se traspasan las funciones conexas.

27. Debido a la naturaleza cambiante de la planificación en las organizaciones del sector público y dado que ahora se hace mayor hincapié en la definición estricta de los productos y los resultados, el fortalecimiento de la gestión de los recursos humanos debe acompañar a la reforma de los sistemas de gestión financiera. Por consiguiente, la gestión de los recursos humanos y la reforma de la gestión financiera deben sincronizarse con cuidado para garantizar una coincidencia satisfactoria en el uso de esos recursos institucionales fundamentales. También debe haber una buena coordinación interna en la aplicación de los diferentes componentes de la reforma de la gestión de los recursos humanos. Los administradores de recursos humanos deben poder influir más en los procesos institucionales de adopción de decisiones, independientemente de que el gobierno decida adoptar un sistema basado en la carrera o el modelo basado en puestos.

B. Definición de valores comunes y normas profesionales

28. La codificación de los principios y las expectativas de la conducta de los funcionarios públicos ha sido siempre un componente fundamental de las reformas de la administración pública. Por profesionalidad de la administración pública se suele entender la conducta de los funcionarios que se caracteriza por la lealtad, la neutralidad, la transparencia, la diligencia, la puntualidad, la eficacia, la imparcialidad y otros valores importantes en cada contexto local. La profesionalidad de la administración pública conlleva la idea de que los funcionarios públicos deben estar imbuidos de valores comunes y tener los conocimientos esenciales para el desempeño de sus funciones. Por ejemplo, un sistema de carrera basado en el principio del mérito, que contrata y asciende a los funcionarios públicos con objetividad e imparcialidad, siempre fijará el tono y el contenido de otras normas de la administración pública relacionadas con el desempeño. Además, las políticas y prácticas bien articuladas y justas en materia de recursos humanos referentes a una remuneración adecuada, oportunidades de capacitación, procedimientos disciplinarios, etc. también forman parte de la formulación de normas profesionales eficaces. Lo que es más importante, es necesario que vaya desarrollándose una cultura de profesionalidad y orgullo mediante el reconocimiento del trabajo bien hecho, tanto en equipo como individualmente, y que el desempeño deficiente se corrija.

29. La ética de la administración pública se define en general como las grandes normas que determinan cómo los funcionarios públicos, al desempeñar sus funciones oficiales, deben actuar con criterio y discreción, en su carácter de agentes del Estado y, si procede, de miembros de una profesión establecida, como la contaduría, las finanzas, la economía, el derecho, etc. Una administración pública comprometida con su profesionalidad tiene más probabilidades de lograr sus objetivos si cuenta con una infraestructura eficaz de principios de ética, con normas, códigos de conducta y pautas pertinentes que den incentivos a los funcionarios para actuar de manera transparente y responsable y que, cuando haga falta, sancionen la infracción de las normas profesionales. Los gobiernos también harían bien en intensificar las tareas de capacitación, para liberar al sector público de la corrupción.

30. La elaboración de estructuras institucionales eficaces y de una cultura institucional y una ética sanas es esencial para que la administración pública sea eficiente y receptiva. Lo primero puede describirse como la suma de las conductas esperadas que están prescritas en documentos oficiales y que determinan lo que se prevé alcanzar con respecto a los objetivos y los resultados de determinadas formas de actuar. Lo segundo, en cambio, se define como las conductas reales observadas en la vida institucional, es decir, los valores, normas y reglas que el personal aplica en la realidad. Un objetivo fundamental de la reforma de la administración pública, en especial en las primeras etapas, es promover una mayor coincidencia entre las dos. El cumplimiento puede conseguirse mediante el ejemplo, o como resultado de la tradición o de hábitos profundamente enraizados. La manera en que se concreta esta dinámica es un tema complejo que sólo puede explicarse si se entiende bien la interacción entre la cultura, los incentivos y las aptitudes de la administración pública a nivel nacional.

31. El recurso más valioso de una administración pública es la calidad de sus funcionarios y su personal directivo. Por lo tanto, el arte y la ciencia de la gestión consisten en crear una cultura y un entorno institucionales que permitan que los funcionarios aporten su máximo potencial. La experiencia ha demostrado que para promover la difusión de una nueva cultura de la administración pública y desarrollar la aptitud necesaria de los recursos humanos, es importante definir con detenimiento los valores, las competencias y las normas básicas que se relacionan directamente con el éxito del desempeño del personal y los directores. Una vez definidos, pueden utilizarse un “marco de valores” y un “modelo de competencias” específicos para cada país, como base para el desarrollo de la capacidad y la formación en el sector público, y también para la contratación, los ascensos y la evaluación del desempeño. Como primer paso del programa de transformación, los dirigentes deben poner en marcha un proceso de participación para definir los valores comunes del personal del sector público, así como las competencias básicas profesionales y de dirección. Es de particular importancia que los valores, las normas y las competencias básicas se definan con la participación del personal, que así podrá conocerlos bien e identificarse con ellos, para luego rendir cuentas. El “marco de valores” y el “modelo de competencias” que se adopten también deben difundirse en la sociedad en general, para impulsar una cultura de transparencia y responsabilidad en la administración pública.

C. Elaboración de marcos de competencia para grupos profesionales básicos

32. Para desarrollar una gestión eficaz de los servicios públicos será necesario no sólo adoptar un marco jurídico, político e institucional adecuado y establecer normas y valores profesionales sólidos, sino también, y esto es más importante, aumentar ampliamente la capacidad del personal. A fin de que el proceso de reforma sea sostenible, sería aconsejable que los gobiernos hicieran participar a los funcionarios públicos en la elaboración de marcos institucionales y normas profesionales y en la determinación de las competencias básicas que se deben fomentar en el sector público. Las competencias profesionales que sea preciso desarrollar en el sector público siempre dependerán del contexto local y de los puntos fuertes y débiles del capital humano. Un objetivo importante de la definición de competencias básicas y específicas es el desarrollo de un lenguaje común en lo referente a las normas de rendimiento y la excelencia técnica y de gestión. A fin de promover el logro de ese objetivo, en

el documento se sugiere que se elaboren marcos de competencia armonizados en cinco ámbitos básicos: a) liderazgo, b) gestión, c) análisis de políticas, d) gestión de recursos humanos y e) tecnología de la información.

33. Hay datos empíricos que indican que la introducción de nuevas tecnologías explica el 20% del aumento de la eficiencia y de la productividad en las organizaciones públicas, mientras que el 80% restante depende más de la calidad de la gestión, el liderazgo y la innovación. La forma en que las personas participan, son tratadas y se desarrollan en el proceso de cambio determinará, en última instancia, si el personal es o no productivo. Por lo tanto, el ejercicio del liderazgo es muy complejo y requiere técnicas y atributos personales muy especiales, con frecuencia vinculados a la madurez emocional y la inteligencia. Muchos gobiernos están empezando a analizar las competencias en materia de liderazgo y gestión. La Comisión de la Administración Pública del Canadá, por ejemplo, emprendió recientemente un estudio amplio encaminado a definir competencias de liderazgo básicas para el siglo XXI. Esas competencias se agruparon en cinco categorías principales: a) intelectuales, b) creación de futuro, c) gestión, d) relaciones y e) personales.

34. El Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas ha aconsejado reiteradas veces a los Estados Miembros que reforzaran el perfeccionamiento de la capacidad de los directivos responsables de la prestación de servicios públicos. Además de conocimientos técnicos, es necesario que los directivos tengan aptitudes de supervisión, negociación, organización y comunicación. A fin de formar directivos eficaces, las organizaciones deberían ejecutar programas apropiados de perfeccionamiento de los directivos, destinados a dar tanto formación práctica (por ejemplo, mediante la rotación de tareas, las adscripciones, etc.) como instrucción formal (organizando seminarios, apoyando los estudios universitarios, concediendo períodos sabáticos, etc.).

35. Una mayor capacidad para el análisis de políticas puede permitir que los funcionarios públicos actúen con más eficacia en el desarrollo nacional. Los funcionarios deben tener la capacidad de desarrollar, examinar y evaluar opciones diferentes en materia de políticas. Para analizar y elaborar políticas, siempre es necesario equilibrar cuidadosamente los intereses de los distintos sectores que se verán afectados por ellas. A fin de adquirir y mantener conocimientos sobre el análisis de políticas, los funcionarios públicos deben tener oportunidades de educación continua en forma regular, por medio de cursos universitarios, de la asistencia a conferencias y seminarios y del acceso a otros recursos para estudiar en forma independiente.

36. A fin de retener y desarrollar a una proporción suficiente de las personas más capaces, las organizaciones del sector público tienen que adoptar políticas de planificación, contratación, educación, perfeccionamiento y motivación de los empleados. Para institucionalizar esas funciones, deberán crear dependencias y sistemas administrativos que cuenten con los recursos suficientes y sean dirigidos eficazmente. Para esto último, se necesitan grupos sólidos de profesionales de los recursos humanos que deben recibir una formación apropiada por medio de programas de desarrollo de la capacidad especiales y sostenidos, basados en una determinación clara de las competencias necesarias. La gestión de los recursos humanos no debe ser solamente una función de apoyo dedicada a administrar procesos en materia de personal y a asegurar el cumplimiento de reglas y normas. En cambio, debe tener el propósito y la capacidad de elaborar y aplicar enfoques que permitan alcanzar los objetivos estratégicos de organización del sector público de que se trata.

37. Los gobiernos, reconociendo los beneficios que puede implicar un mayor uso de la tecnología de la información en la gestión pública, están introduciendo cada vez más innovaciones de este tipo en la gestión de programas y operaciones, particularmente en los ámbitos de la planificación, la gestión financiera y la contabilidad, la prestación de servicios públicos y la gestión de recursos humanos. La capacitación para el uso de tecnologías de la información también debería convertirse en parte integrante de los programas de promoción de las perspectivas de carrera en las organizaciones públicas. Esa capacitación debería estar compuesta por diferentes tipos de programas e incluir formación básica para preparar a los empleados públicos para utilizar la tecnología de la información y una capacitación especializada para los funcionarios responsables del funcionamiento de la infraestructura de la tecnología de la información.

D. Elaboración de estrategias eficaces de desarrollo de la capacidad

38. La capacitación es el motor básico para el cambio de la administración. Supone el desarrollo de los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes necesarios del personal de todos los niveles. En un entorno laboral más complejo y exigente, los funcionarios públicos, al tiempo que trabajan en favor del interés público, necesitan cada vez más conocimientos y aptitudes de alto nivel para vincularse con políticos, otros departamentos del gobierno e interesados clave, lo que incluye un conocimiento más profundo de la sociedad misma. Es muy necesario también invertir en el desarrollo de la capacidad del personal de apoyo administrativo para promover una gestión pública más eficiente.

39. Los funcionarios públicos también necesitan comprender mejor las características de los procesos políticos y administrativos de toma de decisiones. Una comprensión clara de los papeles y las responsabilidades del sistema administrativo es fundamental para prestar servicios de forma eficiente y flexible. Es cada vez más claro que tanto los ciudadanos como los políticos esperan que la administración de las políticas públicas sea transparente, flexible y equitativa. Por lo tanto, cada organización debería contar con una estrategia de capacitación y de desarrollo de la capacidad, destinada a promover en su personal un espíritu de perfeccionamiento profesional, el aprendizaje continuo, la aceptación de innovaciones y enfoques nuevos y la adquisición de conocimientos. También hace falta desarrollar metodologías y medios de capacitación nuevos a fin de promover una cultura favorable a la innovación y la experimentación entre los funcionarios del sector público.

40. No hay un único modelo que sea más apropiado que los otros en lo que se refiere a la capacitación y el desarrollo de la capacidad de los funcionarios del sector público. Por ejemplo, el empleo de instituciones centrales de capacitación tiende a promover un mayor sentido de identidad y solidaridad entre los funcionarios públicos, mientras que la asistencia a universidades puede fomentar un enfoque más crítico en la solución de problemas del intercambio de experiencia. En el modelo de la “organización en aprendizaje constante”, por otra parte, es la propia institución el lugar donde se adquiere el conocimiento y se desarrolla la capacidad, sobre todo por medio del uso de tutores y la formación individual dentro de la misma organización. La elección de un sistema particular de organización siempre dependerá de la capacidad existente y del contexto nacional y regional. Por consiguiente, la mayoría de las estrategias nacionales de capacitación exigirán que haya varias instituciones diferentes que se ocupen del desarrollo de la capacidad y la capacitación. También se

debería evaluar de forma periódica la eficacia de las medidas de capacitación. Es necesario establecer sólidamente el objetivo de la capacitación desde el principio. Por ejemplo, ¿es el objetivo transmitir valores, aptitudes o conocimientos? Ese análisis determinará qué modelo institucional se elija.

E. Institucionalización de la planificación de los recursos humanos

41. En su segundo período de sesiones, celebrado en abril de 2003, el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas puso de relieve la importancia de que los Estados Miembros adoptaran una estrategia para combatir el deterioro de la capacidad de los recursos humanos en el sector público que se estaba registrando. De acuerdo con el Comité, entre los elementos clave de una estrategia de ese tipo deberían figurar los siguientes: el establecimiento de sistemas y dependencias de gestión de la planificación de los recursos humanos; la profesionalización de la administración pública, incluida la gestión de los recursos humanos; el incremento de la valoración social del servicio al público; la creación de una cultura de aprendizaje en las instituciones públicas y el aprovechamiento del capital humano de los grupos menos representados. El Comité también puso de relieve la necesidad de contar con grupos sólidos de profesionales dedicados a la gestión de los recursos humanos en el sector público, incluida la gestión eficaz de la información.

42. En el presente documento, se indica que los gobiernos quizás deseen institucionalizar un proceso participativo en el nivel nacional a fin de preparar una estrategia de mediano o largo plazo para evaluar la situación del capital humano en el sector público. La elaboración de un informe analítico periódico sobre la situación del capital humano en el sector público podría permitir a los gobiernos medir en forma más sistemática los avances de las actividades de desarrollo de la capacidad. En el informe, se podrían analizar las principales cuestiones y tendencias que influyen sobre la gestión de los recursos humanos, incluida la previsión de las aptitudes necesarias en la administración pública en el presente y en el futuro; las vacantes que se abrirán próximamente; la planificación de la sucesión; la evaluación del desempeño; la remuneración; el análisis del volumen de trabajo y el perfeccionamiento y la capacitación del personal. Algunos países, entre ellos Australia, ya han empezado a publicar un informe anual de ese tipo. La institucionalización de este tipo de proceso en el gobierno central también podría fortalecer el desarrollo de la memoria institucional en las dependencias de gestión de los recursos humanos de los ministerios y departamentos.

IV. Conclusión: La capacidad de los recursos humanos es fundamental para una administración pública de buena calidad

A. El desarrollo de la capacidad del personal exige una perspectiva y un compromiso a largo plazo

43. El mensaje básico del presente documento es que la capacidad de los recursos humanos es fundamental para la calidad de la administración pública en todos los países. Sin embargo, la capacidad del capital humano no se puede aumentar de la noche a la mañana o en forma aislada. Hay que aplicar

eficazmente una estrategia holística y elaborada localmente, respaldada por un compromiso político a largo plazo. El liderazgo es indispensable, ya que el proceso de transformación en la mayoría de los países está más relacionado con el cambio de valores y actitudes que con la adquisición de nuevos conocimientos y aptitudes por parte del personal. También es probable que, para cambiar la cultura administrativa en el sector público, sea necesario realizar esfuerzos sostenidos durante un largo período de tiempo. Del mismo modo, para revertir el deterioro del capital humano que experimenta el sector público en muchos países serán precisas una planificación amplia y la creación en ministerios y departamentos de sistemas de alta calidad dedicados exclusivamente a la gestión de los recursos humanos. También será necesario crear un entorno propicio eficaz para restaurar el orgullo en el empleo en el sector público, generar el respeto por las normas profesionales y mejorar las condiciones de servicio del personal. Por ejemplo, si los gobiernos no pueden mejorar su capacidad de competir en el mercado laboral frente al sector privado y el no gubernamental, será muy difícil para ellos contratar y retener a funcionarios muy competentes. El nivel de remuneración no es el único factor que influye en la contratación y retención de funcionarios superiores, pero es de particular importancia para atraer a personal nuevo a la administración pública, incluidas personas con formación especializada. Estas presiones de la competencia en el mercado laboral también han aumentado la importancia de otras formas clave de compensación no monetaria, como las mejores oportunidades de carrera y la mayor aceptación de las iniciativas de los funcionarios muy competentes y dedicados.

B. Es fundamental que la contratación y los ascensos en la administración pública estén basados en el mérito

44. La introducción de un sistema de contratación y ascensos de funcionarios públicos basado en el mérito, con normas de ingreso exigentes y oportunidades de carrera acordes con el desempeño, es fundamental para restaurar el orgullo por el empleo en la administración pública. El sistema basado en el mérito prestigia el trabajo en la administración pública y alienta al personal de alta calidad a elegir al gobierno como empleador. También es probable que un sistema de contratación, remuneración y ascensos basado en el mérito, en combinación con una reforma fundamental de los sistemas y las prácticas de gestión de los recursos humanos, impulse una cultura que dé primacía al rendimiento en la administración pública. Para retener al personal altamente calificado en la administración pública, también será necesario elaborar una estrategia que incluya los siguientes elementos: preparación de un plan para mejorar la imagen del sector público; promoción de la representación equitativa de todos los grupos pertinentes en la administración pública; asistencia de buenas oportunidades de carrera; adecuada seguridad en el empleo; remuneración competitiva; oportunidades de educación y capacitación; reconocimiento y recompensa por excelencia en el desempeño; y entorno laboral sano.

45. La conveniencia para los países de adoptar un sistema de carrera o el modelo de la nueva gestión pública, basado en la contratación para cubrir puestos determinados, dependerá, en última instancia, del contexto y la capacidad propios de cada circunstancia. Por ejemplo, cuando hay disponibles muchos recursos humanos bien calificados y ya está firmemente establecido un mecanismo

eficaz de supervisión y de acatamiento institucional, la introducción de sistemas más abiertos de contratación puede, de hecho, mejorar la eficiencia global del gobierno. Por el contrario, en la mayoría de los países en desarrollo, donde la disponibilidad de personal altamente capacitado es mucho menor y donde los sistemas institucionales de controles y salvaguardias son débiles, es mucho más probable que el establecimiento de un sistema de carrera fortalezca la gestión de personal y la administración del sector público.

C. Los dirigentes políticos decididos y capaces impulsan el proceso de reforma

46. La revitalización de la administración pública depende sobre todo del compromiso y la decisión de los dirigentes políticos. El compromiso de los dirigentes políticos, por lo tanto, es fundamental para formular una estrategia encaminada a reforzar la capacidad del capital humano a fin de revitalizar la administración pública en el nivel nacional. Como se mencionó anteriormente, los datos empíricos demuestran que la calidad del liderazgo es un factor determinante que explica el éxito de iniciativas de reforma del sector público llevadas a cabo en Estados Miembros. Promoviendo un liderazgo eficaz en todos los niveles, los gobiernos pueden ayudar a difundir en el sector público una cultura orientada a la solución de problemas y la toma de iniciativas. El ejercicio del liderazgo es muy complejo y esto debe ser tenido en cuenta en el perfeccionamiento de la capacidad de los dirigentes. Por ejemplo, se ha señalado que los altos ejecutivos, aunque estén muy motivados y orientados a la obtención de resultados concretos, con frecuencia no son eficaces cuando se trata de establecer relaciones con el personal y otras partes interesadas. Otro punto débil observado en la capacidad de muchos funcionarios superiores del sector público es que algunas veces no pueden proyectar una visión estratégica de la organización en que trabajan.

D. La capacitación del personal es un factor importante del cambio en la administración

47. No se puede reformar ni revitalizar la administración pública sin aumentar la capacidad del personal. Esto implica el desarrollo de los conocimientos, la aptitud, los valores y las actitudes del personal en todos los niveles del sector público. No hay un único modelo institucional para capacitar al personal del sector público y aumentar su capacidad que sea más apropiado que los demás. La elección de un sistema institucional en particular, por lo tanto, siempre dependerá de la capacidad existente y del contexto nacional y regional. Por consiguiente, la mayoría de las estrategias nacionales de capacitación exigirán que una combinación de instituciones diferentes se ocupen del desarrollo de la capacidad y la capacitación del personal. El primer paso siempre consiste en definir el objetivo de la capacitación y luego determinar qué modalidad institucional tiene mejores posibilidades de ser eficaz para alcanzar ese objetivo. Por ejemplo, ¿consiste el objetivo en transmitir valores, aptitudes o conocimientos? Este análisis determinará la elección del modelo institucional. Por ejemplo, se suele considerar que las instituciones centrales de capacitación son apropiadas para inculcar valores y normas comunes en el sector público, mientras que

otros mecanismos pueden ser más eficaces para impartir conocimientos y aptitudes profesionales. Por lo tanto, para elegir los modelos institucionales adecuados para impartir capacitación se deben tener en cuenta cuestiones clave como: a) el propósito de la capacitación; b) el grupo al que está destinada, c) su contenido concreto; d) la modalidad de la capacitación y e) los recursos disponibles.

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

48. El desafío de revitalizar la administración pública aumentando la capacidad del capital humano es complejo y depende de la elaboración y la aplicación efectiva de un enfoque holístico y de largo plazo. El Programa de las Naciones Unidas en materia de administración y finanzas públicas tiene el mandato, los conocimientos especializados y la experiencia necesarios para contribuir específicamente a mejorar la capacidad de los Estados Miembros para enfrentar ese importante desafío. Se insta al Comité a que determine la prioridad relativa de las actividades propuestas por el Programa en este ámbito:

A los Estados Miembros:

- Adoptar una estrategia nacional para fortalecer más la gestión del capital humano en el sector público, incluida la elaboración de un plan para atraer y retener al servicio del Estado a una proporción suficiente de las personas más capaces
- Examinar las estrategias de contratación e incentivos, a fin de que el empleo en el sector público resulte más atractivo a graduados jóvenes y de talento
- Reforzar la planificación de mediano y largo plazo en materia de recursos humanos en el sector público
- Incorporar en las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y la infraestructura ética los principios reflejados en las cartas regionales de administración pública
- Promover la incorporación de una perspectiva de género y el respeto por la diversidad en las estrategias de planificación y de gestión en materia de recursos humanos

Para las Naciones Unidas:

- Seguir analizando las relaciones entre la contratación de personal de calidad y la revitalización de la administración pública en el próximo *World Public Sector Report* (cuya publicación está prevista para 2005), dedicado al perfeccionamiento de los recursos humanos
- Analizar algunas cuestiones prioritarias relacionadas con la gestión de los recursos humanos en foros de nivel regional, como parte del proceso de preparación para la publicación del *World Public Sector Report* de 2005

- **Crear un sitio en la Red en línea de las Naciones Unidas sobre administración y finanzas públicas dedicado a la preparación del *World Public Sector Report* de 2005**
- **Distribuir el CD-ROM de reciente publicación sobre las estrategias de contratación¹³, en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas, a los gobiernos y las instituciones pertinentes y analizar la posibilidad de preparar un producto similar sobre la planificación de los recursos humanos en el sector público**
- **Terminar de preparar y someter a prueba un programa de capacitación para el desarrollo del liderazgo destinado a altos funcionarios públicos de África¹⁴;**
- **Apoyar la labor de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África en el ámbito del perfeccionamiento de los recursos humanos del sector público en África**
- **Seguir elevando el perfil de los premios de administración pública de las Naciones Unidas, a fin de alentar a un número mayor de organizaciones de Estados Miembros a participar en este importante proceso**
- **Preparar una publicación sobre algunas innovaciones que han recibido premios de administración pública de las Naciones Unidas**
- **Preparar módulos de capacitación con fines específicos basados en las conclusiones y recomendaciones de estudios recientes de análisis de políticas sobre la situación en materia de rendición de cuentas y transparencia en el sector público en África y en la región de los Estados Árabes¹⁵;**
- **Destinar algunas actividades de cooperación técnica al perfeccionamiento de la capacidad de los recursos humanos**

Notas

¹ Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2002, Suplemento No. 24* (E/2002/84-E/CN.16/2002/8), resumen.

² Véase *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2003, Suplemento No. 44* (E/2003/44-E/C.16/2003/6), párr. 10.

³ *Ibid.*, párr. 14.

⁴ Los académicos han distinguido cuatro tipos generales de organizaciones en el sector público: a) las “organizaciones de producción”, en que tanto los productos como los resultados son observables (por ejemplo, las autoridades fiscales); b) las “organizaciones de procedimiento”, cuyos gestores pueden observar los productos pero no los resultados (por ejemplo, el ejército en tiempo de paz); c) las “organizaciones de obras”, en que las actividades son difíciles de observar pero los resultados son más fácilmente observables (por ejemplo, los proyectos de ingeniería públicos); y d) las “organizaciones de servicio”, en que ni los productos ni los resultados son fácilmente observables (por ejemplo, las escuelas públicas).

⁵ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: el Estado en un mundo en evolución* (Washington, D.C., julio de 1997), cap. 5.

⁶ A los efectos de este documento de antecedentes, en la definición de sector público se incluyen las instituciones de todas las ramas del gobierno: ejecutiva, legislativa y judicial. Se entiende que la rama ejecutiva abarca a los funcionarios de gobierno, los gobiernos locales, las empresas públicas y las entidades semipúblicas. La administración pública abarca a todas las instituciones

del ejecutivo. Los funcionarios de gobierno son, por lo general, los funcionarios designados por el gobierno del país.

- ⁷ Véase el discurso de Gerald y Naomi Caiden en el congreso nacional de la Sociedad Norteamericana de Administración Pública celebrado en Phoenix (Arizona) en marzo de 2002.
- ⁸ El término “contrato psicológico” fue acuñado por el Prof. Chris Argyris en la década de 1960 y se define como el ámbito no escrito ni codificado de la relación entre empleador y empleado. Una característica fundamental del “contrato psicológico” es que la persona consiente en hacer y aceptar determinadas promesas según las entiende. En general, la eficacia del “contrato psicológico” dependerá en gran parte de la medida en que el empleador cumpla las promesas y satisfaga las expectativas.
- ⁹ Véase *Informe sobre el Desarrollo Humano 1997*, cap. 5.
- ¹⁰ “La nueva gestión pública es un campo en que se examinan sobre todo las intervenciones de política en la rama ejecutiva del gobierno. Los instrumentos característicos de esas intervenciones son las normas y las rutinas institucionales que afectan a la planificación de los gastos y la gestión financiera, la administración pública y las relaciones laborales, la organización y los métodos de adquisición, y la auditoría y la evaluación. Esos instrumentos tienen una influencia que invade muchas clases de decisiones del gobierno. Si bien no determinan el alcance ni el contenido programático de la actividad del gobierno, esas normas y rutinas institucionales afectan la forma en que se administran, se dirigen y se supervisan los organismos del gobierno; estructuran la parte del proceso de gobierno que generalmente se describe como la gestión pública. En los últimos años, los ejecutivos políticos, los responsables de organismos centrales y los legisladores de numerosos niveles han demostrado interés en las políticas que afectan la gestión pública, cuyos ejemplos más conocidos son los del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia” Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue* (University of California Press, 2001).
- ¹¹ Peter B. Evans y James E. Rauch, “Bureaucratic Structure and Economic Growth: Some Preliminary Analysis of Data on 35 Developing Countries”, 1996.
- ¹² M. Stevens, “Public Expenditure and Civil Service Reform in Tanzania”, Banco Mundial, 1994.
- ¹³ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en cooperación con la International Public Management Association for Human Resources, preparó recientemente en CD-ROM una guía de recursos sobre estrategias de contratación destinada a especialistas en este ámbito.
- ¹⁴ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración acordaron emprender un proyecto de cuatro años de duración para mejorar la calidad de la educación y la capacitación en administración pública, para esta generación de dirigentes gubernamentales y la siguiente.
- ¹⁵ El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, en cooperación con el Centro Africano de Formación e Investigaciones Administrativas para el Desarrollo (CAFRAD), preparó un CD-ROM y un manual de capacitación sobre problemas éticos (nepotismo, favoritismo, etc.) a los que todos los funcionarios públicos pueden estar expuestos a diario. Estos materiales de capacitación hacen más hincapié en la práctica que en la teoría.