



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

15º período de sesiones

18 a 22 de abril de 2016

Tema 3 e) del programa provisional*

De los compromisos a los resultados:

**transformación de las instituciones públicas
para facilitar la formulación y la integración
de políticas inclusivas en la implementación y
el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo
Sostenible**

Fomentar el liderazgo transformador y mejorar las competencias pertinentes de los funcionarios públicos

Nota de la Secretaría

Se transmite el presente documento, preparado por Eko Prasajo, miembro del Comité de Expertos en Administración Pública, en colaboración con Rudiarto Sumarwono y Defny Holidin, del Centro para la Gobernanza y la Reforma Administrativa de la Universidad de Indonesia, de conformidad con el programa provisional anotado del 15º período de sesiones del Comité. Las opiniones expresadas y el contenido presentado en el documento son responsabilidad de los autores y en modo alguno expresan la opinión de las Naciones Unidas.

* E/C.16/2016/1.



Fomentar el liderazgo transformador y mejorar las competencias pertinentes de los funcionarios públicos

Resumen

Sobre la base de la experiencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los autores recuerdan el papel fundamental que desempeñará la administración pública en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la necesidad de que haya un liderazgo eficaz y funcionarios públicos competentes. Recordando también la noción de “dirigente transformacional”, los autores señalan que probablemente no sea suficiente un simple llamamiento en pro de recompensas a cambio de servicio. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible requiere más bien un enfoque hacia el liderazgo que haga hincapié en las necesidades, los valores y la moral de los funcionarios públicos, lo que a su vez puede inspirar a las personas para lograr unas normas más elevadas de desempeño institucional y personal.

En la práctica, el liderazgo transformacional entraña compartir una visión convincente, establecer normas de comportamiento, predicar con el ejemplo, desafiar el *statu quo*, alentar a las personas a que trabajen en colaboración y levantar la moral mediante el reconocimiento de las contribuciones y los logros. Este estilo de liderazgo se caracteriza por un criterio bien fundamentado basado en la comprensión objetiva, la interacción y el intercambio de conocimientos, la aplicación práctica y el ejercicio apropiado del poder político.

En lo que respecta a la mejora de las competencias, cuando las reformas no son suficientes a menudo se debe a conocimientos, capacidades, aptitudes y comportamientos inadecuados por parte de los funcionarios públicos. Habida cuenta del papel de intermediación del Estado y el carácter integrado de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la capacidad de relación será una parte importante de la reforma administrativa y la aplicación satisfactoria de la Agenda 2030. La capacidad de relación se refiere a la capacidad del Estado en sus funciones de intermediación en sus relaciones con otros agentes de la gobernanza. El Estado no está aislado del contexto de la sociedad, sino incluido en una relación en que diferentes tipos de participación tienen el efecto de facilitar y aplicar las funciones de otros agentes de la gobernanza para lograr determinados objetivos de política deseados. Se tendrán que dominar varias competencias técnicas específicas, en particular en lo que respecta a la prospectiva estratégica, la elaboración de políticas con base empírica, la alfabetización sociocultural, la evaluación de resultados y la discrecionalidad responsable, que es la discrecionalidad sujeta a mecanismos apropiados de rendición de cuentas. Los mecanismos principales para conseguirlo incluyen la capacitación, la gestión integrada de los recursos humanos, el equilibrio entre los nombramientos políticos y los basados en méritos en la administración pública y una ética pública arraigada.

I. Introducción

1. El Secretario General afirmó que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es una promesa que los dirigentes hacen a las personas de todo el mundo, una agenda en favor de las personas, para poner fin a la pobreza en todas sus formas y una agenda en favor del planeta, que es nuestro hogar común. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contiene 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas para erradicar la pobreza, luchar contra la desigualdad y hacer frente al cambio climático en los próximos 15 años.

2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio contribuyeron a sacar de la pobreza extrema a más de 1.000 millones de personas, hacer avances en la lucha contra el hambre, permitir que asistieran a la escuela más niñas que nunca y proteger nuestro planeta. Generaron asociaciones nuevas e innovadoras, galvanizaron la opinión pública y demostraron el inmenso valor de fijar metas ambiciosas. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio situaron a las personas y sus necesidades inmediatas en el centro de atención.

3. Sin embargo, a pesar de todos los logros notables, persisten las desigualdades y los progresos han sido dispares. Las personas pobres del mundo siguen concentradas de forma abrumadora en algunas partes del mundo. En 2011, casi el 60% de los 1.000 millones de personas extremadamente pobres del mundo vivía en solo cinco países¹. Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible se basan en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y van mucho más allá, al abordar las causas fundamentales de la pobreza, además de reconocer la necesidad universal de un desarrollo que beneficie a todos los pueblos y la importancia de instituciones eficaces y que rindan cuentas en pro del desarrollo sostenible.

4. Cada vez se reconoce más que el fortalecimiento de la producción de datos y la utilización de mejores datos en la formulación de políticas y su supervisión son elementos propiciadores fundamentales del desarrollo. El seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio mostró que los datos son indispensables para el desarrollo. Se necesitan mejores datos para la Agenda 2030. Serán necesarios un compromiso político firme y un aumento significativo de los recursos para hacer frente a la demanda de datos para la nueva agenda para el desarrollo¹.

5. El papel de la administración pública ha sido vital para la aplicación con éxito y sin tropiezos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, la función de los gobiernos nacionales y locales en la aplicación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue decisiva². Ha quedado bien establecida la necesidad de una cooperación más estrecha entre el gobierno, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales.

6. Las Naciones Unidas deben apoyar a los países en tres formas diferentes, como se refleja en la estrategia de apoyo de integración, aceleración y políticas. Es necesario apoyar a los gobiernos para reflejar la nueva agenda mundial en los planes y políticas nacionales de desarrollo a fin de incorporar los Objetivos de Desarrollo

¹ Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, informe de 2015 (Nueva York, 2015).

² Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, "Pursuing the Millennium Development Goals through local government: thematic annex", documento preparado para el Foro Mundial sobre Desarrollo Local, Kampala (Uganda), octubre de 2010. Se puede consultar en <http://www.uncdf.org/gfld/docs/thematic-annex.pdf>.

Sostenible. Esa labor ya está en marcha en muchos países que lo han solicitado. Las Naciones Unidas pueden apoyar a los países para acelerar los progresos en la consecución de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible recurriendo a su amplia experiencia en los últimos cinco años con el marco para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El enfoque requiere conocimientos normativos sobre el desarrollo sostenible y la gobernanza que estén a disposición de los gobiernos en todas las etapas de aplicación¹.

7. Basándose en las experiencias adquiridas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay razones imperiosas para incluir la participación de la administración pública en la Agenda 2030, en particular en el ámbito del liderazgo sobre la reforma de las políticas públicas y la gestión pública.

II. Liderazgo transformacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible

8. El debate académico sobre el liderazgo cambió drásticamente a finales del decenio de 1970 con la publicación de un libro fundamental sobre el tema escrito por el experto James MacGregor Burns³. Según el Sr. Burns, el liderazgo puede ser transaccional o transformacional. Los dirigentes transaccionales dan recompensas tangibles a cambio de la lealtad y el trabajo de sus seguidores. Los dirigentes transformacionales colaboran con sus seguidores en un intento de concienciar sobre la importancia de los resultados concretos que se deben lograr⁴.

9. El debate académico sobre el liderazgo fue desarrollado en el decenio de 1990 por el académico estadounidense Bernard Bass, que amplió el concepto de liderazgo transformacional⁵ del Sr. Burns. El Sr. Bass, junto con Bruce Avolio, elaboró cuatro características fundamentales del liderazgo transformacional⁶.

10. Los Sres. Burns y Avolio afirmaron que el liderazgo transformacional se caracteriza por la consideración de la persona. Los dirigentes actúan como preparadores o mentores y escuchan las preocupaciones y las necesidades de los seguidores, manteniendo una comunicación abierta con ellos. Los dirigentes aprecian y respetan la contribución individual que cada seguidor hace al equipo, creando así una motivación inherente para desempeñar las tareas.

³ Véase James MacGregor Burns, *Leadership* (Nueva York, Harper and Row, 1978).

⁴ Kerry Barnett, John McCormick y Robert Connors, "Transformational leadership in schools – panacea, placebo or problem?", *Journal of Educational Administration*, vol. 39, núm. 1 (2001); Philip L. Cox, "Transformational leadership: a success story at Cornell University", actas de la Conferencia de la Asociación de Administración de la Educación Terciaria/Asociación de Administradores Públicos de Personal, Canberra, 2001. Se puede consultar en <http://pandora.nla.gov.au/pan/10533/20011221-0000/www.anu.edu.au/facilities/atem-aappa/papers-keynote.html>; Zvi D. Gellis, "Social work perceptions of transformational and transactional leadership in health care", *Social Work Research*, vol. 25, núm. 1 (2001); Desmond Griffin, "Transformational leadership", 2003. Se puede consultar en <http://desgriffin.com/leadership/transform/>; Timothy A. Judge y Ronald F. Piccolo, "Transformational and transactional leadership: a meta-analytic test of their relative validity", *Journal of Applied Psychology*, vol. 89, núm. 5 (2004).

⁵ Judge y Piccolo, "Transformational and transactional leadership" (véase la nota 4).

⁶ Véase Bernard M. Bass y Bruce J. Avolio, "Developing transformational leadership: 1992 and beyond", *Journal of European Industrial Training*, vol. 14, núm. 5 (1990). Se puede consultar en <http://dx.doi.org/10.1108/03090599010135122>.

11. La segunda característica es el estímulo intelectual. Los dirigentes desarrollan y promueven a sus seguidores, estimulando y alentando formas innovadoras de pensar y actuar. El compromiso de aprender es un atributo importante que permite que los seguidores encuentren mejores maneras de lograr los objetivos del equipo.

12. La motivación inspiradora es la tercera característica de los dirigentes transformacionales, que pueden comunicar una visión inspiradora y convincente a sus seguidores. Si los líderes quieren que sus seguidores estén motivados para actuar, deben crear estándares elevados, dar significado a las tareas y comunicar optimismo respecto de los objetivos futuros. Para que la visión sea comprensible, atractiva y poderosa, los dirigentes deben tener dotes de comunicación excelentes. Si los seguidores son optimistas sobre el futuro, estarán dispuestos a invertir más esfuerzos y hacer más para cumplir las tareas.

13. La influencia moral es una cuarta característica importante de los dirigentes, que deben llevar una vida ejemplar caracterizada por la confianza, el comportamiento ético y el respeto.

14. El liderazgo transformacional es esencial para el desarrollo. El liderazgo es esencial para que todos los tipos de organización funcionen con la máxima eficacia⁷. El liderazgo transformacional es necesario para la aplicación de la Agenda 2030, ya que hace hincapié en las necesidades, los valores y la moral de los seguidores. El liderazgo transformacional supone motivar a las personas para que adopten normas más elevadas³. También entraña motivar a los seguidores para que dejen de lado los intereses personales en beneficio del equipo, la organización o la comunidad⁸.

15. El liderazgo transformador se basa en la moral, lo que lo distingue de otros enfoques de liderazgo⁹. El uso de la fuerza no puede considerarse una característica del liderazgo transformacional desde un punto de vista ético.

16. El enfoque transformacional va más allá de otras formas de liderazgo. Muchos modelos de liderazgo se centran en lo que los dirigentes dan a cambio de un objetivo alcanzable y cómo lo consiguen, conocido como proceso transaccional. El enfoque transformacional brinda un panorama amplio de liderazgo que incluye no solo las recompensas, sino también la consideración por parte de los dirigentes de las necesidades y el bienestar de los seguidores¹⁰.

17. El liderazgo transformacional trata al liderazgo como un proceso en el que participan dirigentes y seguidores. Dado que ese proceso incorpora las necesidades de seguidores y dirigentes, el liderazgo no es solo la responsabilidad personal del dirigente. Surge de la interacción entre dirigentes y seguidores. La esencia del

⁷ Alex Brillantes, “Accountable, responsive and inclusive governance” (documento presentado en el National workshop of governance stakeholders, Mandaluyong City (Filipinas), 2013).

⁸ Jane M. Howell y Bruce J. Avolio, “Transformational leadership, transactional leadership, locus of control, and support for innovation: key predictors of consolidated business-unit performance”, *Journal of Applied Psychology*, vol. 78, núm. 6 (diciembre de 1993). Se puede consultar en <http://dx.doi.org/10.1037/0021-9010.78.6.891>; Boas Shamir, Robert J. House y Michael B. Arthur, “The motivational effects of charismatic leadership: a self-concept based theory”, *Organization Science*, vol. 4, núm. 4 (1 de noviembre de 1993).

⁹ Bruce J. Avolio, *Full Leadership Development: Building the Vital Forces in Organizations* (Thousand Oaks, California, Sage Publications, 1999).

¹⁰ Avolio, *Full Leadership Development* (véase la nota 9); Bernard M. Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (Nueva York, Free Press, 1985).

modelo de liderazgo transformacional es la necesidad de que participen otras personas¹¹.

18. Los dirigentes transformacionales tienen una serie de rasgos comunes que los distinguen de los dirigentes transaccionales¹². En primer lugar, se ven a sí mismos como agentes de cambio. Procuran cambiar las cosas y transformar las organizaciones de las que son responsables. Son capaces de hacer frente a la resistencia, asumir riesgos y enfrentar la realidad. Creen en las personas a las que dirigen. Están impulsados por un conjunto de valores sólidos. Continúan aprendiendo y lo hacen a lo largo de toda la vida. Pueden superar problemas en la gestión de la complejidad, la incertidumbre y la ambigüedad. La mayoría son visionarios. Los dirigentes transformacionales también son conocidos como personas que inician cambios significativos en las organizaciones con las que están asociados¹³.

19. El modelo de liderazgo transformacional presenta una serie de inconvenientes. Una de las críticas es que carece de claridad conceptual. Incluye muchas actividades y características, entre ellas crear una visión y motivar a las personas para que se conviertan en agentes de cambio, fomentar la confianza, prestar apoyo y actuar como arquitectos sociales. Todo esto hace que sea difícil definir los parámetros exactos del liderazgo transformacional.

20. En sus investigaciones, J. Bruce Tracey y Timothy R. Hinkin llegaron a la conclusión de que los parámetros del liderazgo transformacional se suelen superponer con concepciones similares del liderazgo¹⁴. Alan Bryman (1992)¹¹, por ejemplo, afirma que a menudo se trata igual al liderazgo transformacional y al carismático, aunque en varios modelos de liderazgo¹⁵ el carisma es solo uno de los componentes del liderazgo transformacional.

21. Otra crítica es que el modelo de liderazgo transformacional trata al liderazgo como una cuestión de personalidad o preferencias personales, no un comportamiento que se pueda aprender¹¹. Una tercera crítica es que el liderazgo transformacional puede ser elitista y antidemocrático¹¹.

22. En su libro, James M. Kouzes y Barry Z. Posner presentan un modelo notable de cinco prácticas de liderazgo ejemplar. Las prácticas reflejan un conjunto de cuestiones que el dirigente transformacional debe tener en cuenta¹⁶. La primera práctica es compartir una visión inspiradora. Los dirigentes transformacionales consideran que pueden hacer cambios y pueden hacer realidad una imagen ideal y singular de la organización en el futuro. Viven según sus ideas e invitan a las personas a ver posibilidades interesantes en el futuro.

23. La segunda práctica es crear un camino prototípico. Esos dirigentes sientan las bases de la forma en que se debe tratar a las personas y los objetivos que se deben lograr. Fijan normas elevadas y luego predicán con el ejemplo. La tercera práctica

¹¹ Alan Bryman, *Charisma and Leadership in Organizations* (Londres, Sage Publications, 1992).

¹² Noel M. Tichy y Mary Anne Devanna, *The Transformational Leader* (Nueva York, Wiley, 1986). Llegaron a esa conclusión tras observar una serie de dirigentes transformacionales que practican ese tipo de liderazgo, entre otros Jack Welch, John Harvey-Jones y Lee Iacocca.

¹³ Griffin, "Transformational leadership" (véase la nota 4).

¹⁴ J. Bruce Tracey y Timothy R. Hinkin, "Transformational leadership or effective managerial practices?", *Group and Organization Management*, vol. 23, núm. 3 (1998).

¹⁵ Véase Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (véase la nota 10).

¹⁶ James M. Kouzes y Barry Z. Posner, *The Leadership Challenge: How to Make Extraordinary Things Happen in Organizations*, 5ª edición (San Francisco, California, Jossey-Bass, 2012).

es cuestionar el *statu quo*. Los dirigentes transformacionales buscan enfoques poco convencionales a fin de fortalecer la organización. Esos dirigentes comprenden plenamente que los errores y los fracasos forman parte esencial del enfoque de asumir riesgos y aceptan la decepción como parte del proceso de aprendizaje.

24. La cuarta práctica es alentar a las personas a actuar. Los dirigentes crean equipos animados y fortalecen la colaboración. Comprenden que solo se podrán mantener esfuerzos extraordinarios sobre la base del respeto mutuo. Los dirigentes hacen que cada persona se sienta poderosa y capaz. Crean un clima de dignidad humana y confianza. La quinta práctica es reafirmar el espíritu. Los dirigentes transformadores tratan a las personas como héroes y celebran sus logros. Como las personas necesitan sentirse apreciadas por sus esfuerzos, los dirigentes transformacionales reconocen las contribuciones que hacen las personas¹⁷.

25. Otros estudiosos en este campo han propuesto requisitos similares para desarrollar el liderazgo transformacional. En sus investigaciones, Bernard M. Bass llegó a la conclusión de que los principales requisitos de un dirigente transformacional son: i) establecer una visión de futuro fascinante; ii) inspirar a las personas para que se sumen a la visión y la hagan realidad; iii) guiar la consecución de la visión; iv) establecer una relación sólida basada en la confianza con todos los miembros del equipo¹⁸.

26. En su libro, Gary A. Yukl también sugirió las siguientes ideas prácticas sobre el liderazgo transformacional hace unos dos decenios: a) establecer una visión interesante y que suponga un reto con todos los miembros del equipo; b) vincular la visión a una estrategia para conseguirla; c) formular la visión y transformarla en acción; d) mostrar determinación, confianza y optimismo acerca de la visión y su realización; e) conseguir la visión mediante la planificación de pasos y éxitos más pequeños para su plena aplicación¹⁹.

El liderazgo transformacional como criterio bien fundamentado

27. Los dirigentes transformacionales dependen de su capacidad para traducir su sabiduría en una aplicación práctica a fin de persuadir a otras personas para trabajar hacia la consecución de objetivos comunes. En el contexto del desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible se han convertido en una vía de dinamismo de conocimientos sobre la base del contexto específico de cada país, en particular en las organizaciones del sector público. Por ejemplo, en lo que respecta al Objetivo de Desarrollo Sostenible 10, los sectores públicos de los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) han elaborado diversas definiciones, indicadores y mediciones de desigualdad. Tales fronesis, que ya están en marcha en Filipinas, Indonesia, Tailandia y otros países de Asia Sudoriental, permiten que el conocimiento tácito se transforme en comprensión explícita, alineando así los valores con la práctica, de manera que se aborden distintos conceptos de desigualdad en contextos específicos. Solo así podrá cumplirse en la práctica la Agenda 2030 universal.

¹⁷ Véase “The leadership challenge”, se puede consultar en, <http://www.leadershipchallenge.com/About-section-Our-Approach.aspx>.

¹⁸ Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (véase la nota 10).

¹⁹ Gary A. Yukl, *Leadership in Organizations*, 3ª ed. (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1994).

28. Según Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi, el dirigente fronético tiene seis habilidades, que pueden ayudar a promover los Objetivos de Desarrollo Sostenible²⁰. En primer lugar, esos dirigentes tienen una comprensión objetiva, derivada de un conocimiento universal junto con una percepción subjetiva basada en la experiencia. Con ese entendimiento, pueden responder con un criterio sólido acerca de lo que es adecuado en un contexto y un entorno institucional determinados en cumplimiento de un mandato relacionado con los Objetivos.

29. En segundo lugar, esos dirigentes crean un espacio y una esfera de interacción comunes entre los asociados para el desarrollo a fin de fomentar el intercambio oportuno de conocimientos. En tercer lugar, esos dirigentes también pueden anticipar desafíos futuros y vislumbrar una forma de alcanzar los objetivos en colaboración con otros agentes, en particular en lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en que se pide que se realicen esfuerzos continuados a largo plazo.

30. En cuarto lugar, esos dirigentes deben exponer esas iniciativas previstas en términos operacionales bien definidos. Es bien sabido que muchos ideales no se cumplen a menos que los dirigentes puedan exponerlos de manera adecuada. En quinto lugar, en lo que respecta al ejercicio del poder político, los dirigentes fronéticos, según el entendimiento actual, son capaces de persuadir a otros para que colaboren y compartan conocimientos entre sí a fin de lograr una ejecución significativa y resultados sólidos. Esta capacidad también sugiere la sexta capacidad, fomentar la propia fronesis.

31. Este concepto de liderazgo se asemeja a las tradiciones indígenas de *musyawarah* y *gotong-royong*, términos en indonesio que se refieren a la adopción colectiva de decisiones y medidas basadas en modalidades de conocimientos basados en la sociedad, que siguen practicando algunos dirigentes locales y nacionales en Asia Sudoriental²¹.

III. Papel de los funcionarios públicos competentes

32. El papel de los funcionarios públicos es un elemento central de las reformas destinadas al desarrollo socioeconómico, especialmente cuando existen problemas de desigualdad²². Las reformas a menudo son insuficientes debido a competencias inadecuadas para formular y llevar a la práctica las reformas más importantes en

²⁰ Ikujiro Nonaka y Hirotaka Takeuchi, “The big idea: the wise leader”, *Harvard Business Review* (mayo de 2011).

²¹ Muchos de esos ejemplos en Indonesia figuran en Eko Prasojó y Defny Holidin, “Leadership and management development in Asian countries: general overview of case studies in Indonesia”, documento de política (Tokio, National Graduate Institute for Policy Studies, 2015).

²² David Schultz, “The end of government”, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, núm. 2 (primavera de 2015); Hal Hill, “The political economy of policy reform: insights from Southeast Asia”, *Asian Development Review*, vol. 30, núm. 1 (2013); M. Jae Moon y Changho Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region: a comparative perspective”, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 33, núm. 2 (2013); Klaus J. Brösamle, “Civil service reform in developing countries: we do not really know what we are doing”, Escuela de Gobernanza Hertie, agosto de 2012; Evan M. Berman, ed., *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macao* (Boca Raton, Florida, CRC Press, 2010); Eko Prasojó, *Reformasi Kedua: Melanjutkan Estafet Reformasi* (Yakarta (Indonesia), Penerbit Salemba, 2009).

situaciones complejas²³. Es más, todo proceso conducente a una decisión y, posteriormente, a la aplicación de una reforma significativa, requiere la colaboración entre dirigentes transformacionales y funcionarios públicos capaces. La interfaz entre la política y la burocracia es un factor importante para el éxito de la reforma y el desarrollo²⁴.

33. Cuando la política y la gobernanza complejas inciden en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la función del funcionario público aumenta de importancia, en particular cuando existe una redistribución de las funciones de gobierno entre una gama de agentes de gobernanza comprometidos²⁵.

34. Los procesos de formulación de políticas impulsados por la innovación son especialmente importantes para el crecimiento económico y el desarrollo (véase E/C.16/2015/4). Los dirigentes políticos y los funcionarios públicos no deben aislarse de otros agentes de la gobernanza o mantener una posición autónoma en los procesos de elaboración de políticas²⁶. Como la innovación impulsa cambios evolutivos, con limitaciones políticas, jurídicas, institucionales y administrativas²⁷, una función primordial de los funcionarios públicos competentes es facilitar la interacción complementaria entre los agentes de la gobernanza²⁸. Una interacción complementaria requiere capacidad de relación junto con la creación conjunta generada por el liderazgo transformacional. La capacidad de relación es una parte esencial de la reforma administrativa y la ejecución con éxito de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la necesidad de que exista subraya la importancia estratégica de los funcionarios públicos.

²³ Joel D. Aberbach y Tom Christensen, “Why reforms so often disappoint”. *American Review of Public Administration*, vol. 44, núm. 1 (2014). Se puede consultar en <http://arp.sagepub.com/content/44/1/3.full.pdf+html>. Véase también Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (véase la nota 22); Prasojo, *Reformasi Kedua* (véase la nota 22).

²⁴ Niheer Dasandi, “The Political-Bureaucratic Interface in Developing Countries: Characteristics, Determinants, and Impact on Reform”, PNUD GCPSE (Centro Mundial de Excelencia de la Función Pública) (Singapur, 2014); Christopher Pollit y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis—NPM, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2011); Zoë Scott, “Evaluations of public sector governance reforms: 2001-2011—Literature Review” (Oxford, Oxford Policy Management, 2011).

²⁵ Janet V. Denhardt y Robert B. Denhardt, *The New Public Service: Expanded Edition – Serving, Not Steering* (Nueva York, M. E. Sharpe, 2007).

²⁶ Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie y Dan Slater, “Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective”, *International Organization*, vol. 59 (primavera de 2005). Se puede consultar en <http://home.uchicago.edu/~slater/files/Doner-Ritchie-Slater2005>; Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1995).

²⁷ Rainer Kattel y otros, “Can we measure public sector innovation? A literature review”, Learning from Innovation in Public Sector Environments, documento de proyecto (Tallin, Ragnar Nurske School of Innovation and Governance, 2013). Se puede consultar en <http://www.lipse.org/userfiles/uploads/kattel%20et%20al%20egpa%20version.pdf>.

²⁸ Prasojo, *Reformasi Kedua*; Simon Springer, “Renewed authoritarianism in Southeast Asia: undermining democracy through neoliberal reform”, *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 50, núm. 3 (diciembre de 2009); Alexander Ebner, “Institutional Evolution and the Political Economy of Governance”, en *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner y Nikolaus Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008). Denhardt y Denhardt, *The New Public Service* (véase la nota 25); Georg Sørensen, *The Transformation of the State: Beyond the Myth of Retreat* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2004).

35. La capacidad de relación también puede interpretarse en el sentido del papel de intermediación del Estado, concepto enraizado en las perspectivas hegelianas y weberianas de la burocracia. Tiene un significado similar al de las colaboraciones entre los agentes de la gobernanza democrática, promovido por Janet V. Denhardt y Robert B. Denhardt²⁵. El papel de intermediación refuerza la neutralidad de los funcionarios públicos a la hora de expresar al gobierno las demandas y aspiraciones del público general. Los funcionarios públicos transforman en realidad los objetivos de política deseados, según proceda y en el contexto específico de la comunidad. A título de ejemplo, el papel de intermediación es una característica primordial de la política “Una Malasia”, destinada a superar la persistente discriminación étnica²⁹ y ayudar a la función pública profesional de Singapur a impulsar el desarrollo económico³⁰.

36. Los países de Asia Sudoriental pudieron alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en distintos grados. Las deficiencias pueden atribuirse en parte a una brecha entre las competencias del sector público necesarias para promover las medidas de colaboración en la búsqueda del desarrollo y la capacidad real. Los funcionarios públicos pueden procurar lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante sus funciones de intermediación, y las técnicas administrativas específicas de planificación, gestión estratégica, solución de problemas y eficiencia en la asignación de recursos son bien conocidas. Sin embargo, la experiencia adquirida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio indica que será fundamental determinar las competencias específicas necesarias para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y asegurar que están ampliamente disponibles en el sector público.

37. En el presente documento se incluyen las cinco competencias siguientes, que abarcan cada una los conocimientos, competencias y actitudes necesarios: prospectiva e innovación estratégicas, formulación de políticas adaptativas y con base empírica, negociaciones con amplios conocimientos socioculturales, evaluación de los resultados y discrecionalidad con rendición de cuentas.

Prospectiva e innovación estratégicas

38. Habida cuenta de que los Objetivos de Desarrollo Sostenible requieren que se preste atención al desarrollo a largo plazo en muchas esferas, los funcionarios públicos deberían dominar las técnicas de prospectiva estratégica a largo plazo. Las iniciativas de reforma administrativa y de la función pública son características esenciales de los planes estratégicos de muchos países. El principal desafío es transformar la prospectiva estratégica en políticas que se ajusten a los ideales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por esta razón, es necesario que los funcionarios públicos mejoren el contenido y la aplicación de políticas de forma innovadora y en colaboración. Esta competencia entraña la capacidad de incorporar los conocimientos de diversos agentes de la gobernanza y promover el aprendizaje con miras a responder a las incertidumbres de manera adaptativa.

39. En el contexto de la reestructuración de la gobernanza, la capacidad de aprendizaje, que caracteriza al liderazgo fronético, supone un cambio en las relaciones entre los agentes de la gobernanza. Esas relaciones están vinculadas con

²⁹ Kuan Heong Woo, “Recruitment practices in the Malaysian public sector: innovations or political responses”, *Journal of Public Affairs Education*, vol. 21, núm. 2 (2015).

³⁰ Springer, “Renewed authoritarianism in Southeast Asia” (véase la nota 28).

normas formales e informales, que en sí mismas son un reflejo de las posiciones negociadoras. En esas circunstancias, la relación entre el Estado y los demás se ve modificada por mecanismos institucionales a través de los cuales los agentes de la gobernanza adoptan decisiones en materia de políticas y toman decisiones con miras a mejorar el desempeño³¹.

Formulación de políticas adaptativas y con base empírica

40. Dado que la prospectiva estratégica toma en cuenta las posibilidades futuras, los funcionarios públicos también deben velar por que la planificación de hipótesis sea pertinente para la situación existente. El pasado y el futuro previsto se deben tener en cuenta al planificar hipótesis. La situación actual tiene sus raíces en el pasado. Cualquier cosa que ocurra en el futuro está vinculada a las condiciones y situaciones actuales y será consecuencia de ellas.

41. A fin de considerar con más precisión la situación actual como base para prever el futuro, es necesario que los funcionarios públicos mejoren sus competencias en la formulación de políticas con base empírica. En caso de que se produzcan acontecimientos inesperados, las soluciones alternativas y vías de mitigación diferentes podrán ser más evidentes si las políticas están sustentadas en pruebas sólidas.

42. Por tanto, las políticas con base empírica se convierten en la base para la adaptabilidad del gobierno ante los desafíos.

43. La importancia vital de esta elaboración de políticas adaptativa y basada en pruebas se hace evidente al examinar la causa fundamental de los defectos de las políticas en las organizaciones internacionales. Por ejemplo, la asistencia del Banco Mundial a los países en desarrollo para la reforma de la administración pública entre 1999 y 2006 tuvo una tasa de éxito inferior al 45%³². Los conjuntos de reforma de la función pública en cuestión no parecieron haberse basado en pruebas suficientes. Esas deficiencias suelen ser atribuibles a una falta de conocimientos acerca de cuáles son los problemas empíricos³³.

44. La formulación de políticas con base empírica también es una función de la gobernanza democrática. En los casos en que los procesos deliberativos para la formulación de políticas son la norma, no es posible que una política pueda gozar de un amplio apoyo de la población si no se basa en las condiciones reales de la sociedad, refleja las aspiraciones de los afectados y se basa en sus propios conocimientos desde el inicio del proceso de formulación de la política. La formulación de políticas con base empírica es compatible tanto con la planificación central, como se constató en Singapur, como con el “desarrollismo”, en que se da al Estado el papel rector para promover la industrialización como prioridad frente a otros objetivos de desarrollo económico, como en algunos países de Asia Oriental.

³¹ Esta lógica está tomada de Robert H. Bates, “The new institutionalism: the work of Douglas North”, se puede consultar en <http://scholar.harvard.edu/rbates/publications/new-institutionalism-work-douglas-north>; véanse también otras ideas en Ali Farazmand, ed., *Sound Governance: Policy and Administrative Innovations* (Westport, Connecticut, Praeger Publishers, 2004).

³² World Bank, “*Public Sector Reform: What Works and Why?*” (Washington D.C., 2008).

³³ Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (véase la nota 22).

45. Centrarse en las pruebas impulsa la apertura mediante la comunicación, en particular en las negociaciones, la solución de problemas y el intercambio de información, que se producen en una fase temprana del proceso de adopción de políticas como precursores de adopción de decisiones. Esos procesos y dinámicas iterativos, que suponen una interacción entre el gobierno y otros agentes de la gobernanza en el contexto de los cambios institucionales, mejorarán el desempeño del gobierno³⁴.

Negociaciones con amplios conocimientos socioculturales

46. El paso de una modalidad de coordinación jerarquizada a una de deliberación es fundamental para reforzar los procesos de elaboración de políticas basados en el consenso. La competencia de los funcionarios públicos para negociar entre los agentes de la gobernanza desempeña una parte significativa de su papel de intermediación. Considérese la cuestión de la desigualdad, que es de gran preocupación para los países en desarrollo y desarrollados, y un componente fundamental de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los que buscan la máxima ganancia para sí mismos a expensas de los demás bien podrían percibir como una amenaza el logro de la igualdad de derechos, la igualdad de acceso a los servicios públicos y el bienestar para todos. Sin embargo, los funcionarios públicos competentes deberían poder facilitar soluciones ventajosas para todos que lleven a una mayor igualdad y bienestar para las personas desfavorecidas, y mayores rendimientos para los ricos.

47. Las pruebas fiables obtenidas por los funcionarios públicos constituyen una aportación importante para las competencias en materia de negociación, pero no menos importante es la difusión de pruebas para que las usen otros agentes de la gobernanza. Esto exige un enfoque fronético para abordar los aspectos socioculturales de la negociación, en particular en sociedades muy heterogéneas. En Indonesia, donde residen unas 300 etnias en más de 13.000 islas, una señal afirmativa en una cultura puede interpretarse como negativa en otras. Se considera que los funcionarios públicos son negociadores capaces si poseen conocimientos socioculturales que les permitan actuar como una influencia moderadora, por ejemplo entre diferentes intereses religiosos o patrimoniales. Los conocimientos y los valores locales también pueden desempeñar un papel en la creación de conocimientos, como la proclividad cultural para el compañerismo a fin de lograr un objetivo deseado o en el liderazgo mediante el ejemplo.

Evaluación de los resultados

48. La difusión de la prospectiva estratégica, la utilización de pruebas y la capacidad negociadora afectarán la medida en que se alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, serán fundamentales las competencias relacionadas

³⁴ Matt Andrew, Lant Pritchett y Michael Woolcock, “Escaping capability traps through problem driven iterative adaptation”, Documento de Trabajo núm. 299 (Boston, Massachusetts, Universidad de Harvard, junio de 2012); C. R. Hinings y Namrata Malhotra, “Change in institutional fields”, en *The Institutions of the Market: Organizations, Social Systems, and Governance*, Alexander Ebner y Nikolaus Beck, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2008); Farazmand, *Sound Governance* (véase la nota 31).

con los resultados, como la medición del desempeño y la evaluación de los resultados. Los países de Asia y el Pacífico intentaron una estructura de gestión orientada hacia el desempeño y la han vinculado a toda la agenda de reforma³⁵. En la región de Asia Sudoriental, Singapur viene utilizando el aprendizaje basado en objetivos en sus políticas y métodos de trabajo desde hace más de un decenio³⁶. Indonesia ha utilizado desde 2011 un cuadro de mando integral para hacer un seguimiento de los indicadores clave del desempeño, y más recientemente ha comenzado a utilizar la evaluación del efecto de las reglamentaciones. Malasia ha introducido con éxito el análisis del efecto de las reglamentaciones en un entorno institucional³⁷. En Tailandia se ha desplegado la gestión basada en los resultados como instrumento para la evaluación en el sector público, como parte esencial del plan estratégico del país para el desarrollo del sector público³⁸.

49. El uso de instrumentos complejos de evaluación de la actuación profesional y de evaluación de los efectos no se corresponde necesariamente con el logro de los resultados deseados³⁹. A fin de evitar posibles escollos, el funcionario público competente debería aprender de las experiencias de otros países y hacer análisis de la gestión del rendimiento y del efecto de las reglamentaciones de manera estratégica e integrada.

Discrecionalidad con rendición de cuentas

50. Los sistemas políticos y administrativos varían entre los países. Surgen problemas cuando marcos regulatorios que se consideran modelos y estándar derivados de las mejores prácticas se aplican en países con sistemas políticos y administrativos incompatibles con esos marcos y estándares y producen consecuencias imprevistas. Esas consecuencias pueden influir tanto en la aplicación de las políticas de desarrollo sostenible como en la aplicación del derecho administrativo. Los resultados pueden ser particularmente inciertos en el contexto de un entorno político y administrativo en evolución. Por ejemplo, si bien se han introducido reformas jurídicas comunes en la función pública de diversos países,

³⁵ Moon y Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (véase la nota 22).

³⁶ Gambhir Bhatta, “Building human resource competencies and the training environment in Singapore’s public service”, *Research and Practice in Human Resource Management*, vol. 8, núm. 2 (2000). Se puede consultar en <http://rphrm.curtin.edu.au/2000/issue2/competencies>.

³⁷ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Implementing Good Regulatory Practice in Malaysia* (Paris, OECD Publishing, 2015). Se puede consultar en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230620-en>.

³⁸ Suchitra Punyaratabandhu y Daniel H. Unger, “Managing performance in a context of political clientelism: the case of Thailand”, en *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18, Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana y Lawrence R. Jones, eds. (Bingley, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Emerald Group Publishing, 2009).

³⁹ John Lavelle, “Public services human resources management policies and practices: trends and challenges for human resources management in the broader public sector in the international arena”, documento presentado en la mesa redonda de la Asociación Africana para la Administración y Gestión Públicas, Durban (Sudáfrica), noviembre de 2010.

contrariamente a lo esperado siguen existiendo casos de corrupción y nepotismo en el sistema⁴⁰.

51. En esas condiciones, los funcionarios públicos deben ser capaces de ejercer discrecionalidad en el desempeño de sus funciones. Mediante la adquisición de competencia discrecional, no solo podrían seguir cumpliendo la ley, en que se basa la lógica de la gobernanza⁴¹, sino que también podrían responder a patologías burocráticas, como los intentos de utilizar lagunas institucionales con fines corruptos⁴².

52. Al mismo tiempo, la autoridad discrecional debe estar sujeta a mecanismos apropiados de rendición de cuentas. Las reformas en los países de Asia Sudoriental, por ejemplo, a pesar de las intenciones, no siempre se han manifestado de manera adecuada. En ocasiones las normas y reglamentos han arrojado mayores beneficios para funcionarios públicos rentistas, como encargados de hacer cumplir la ley, que para el ciudadano medio.

IV. Dificultades en la consecución de la integración de las políticas en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

53. Muchas políticas no han logrado progresos significativos porque las funciones y las competencias de los funcionarios públicos no son adecuadas para trazar un curso de aplicación efectiva. Para tener éxito en la aplicación de las políticas es fundamental crear los conocimientos especializados y las competencias apropiados entre los funcionarios públicos.

54. A fin de aumentar las competencias pertinentes de los funcionarios públicos, una prioridad de la reforma del sector público debe ser desarrollar una capacidad apropiada de recursos humanos para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Habida cuenta de que esas reformas deberían continuar a lo largo del tiempo y responder a los cambios en la tecnología de la información y las comunicaciones, es esencial comprometerse con la formación continuada. Hay cuatro formas principales en las que las reformas sostenidas y el aprendizaje continuo pueden ser el principal medio para mejorar las competencias de los funcionarios públicos a fin de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible: a) la capacitación personalizada; b) la gestión integrada de los recursos humanos; c) el equilibrio entre la politización y la meritocracia; y d) una ética pública arraigada.

⁴⁰ Moon y Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (véase la nota 22); Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (véase la nota 22).

⁴¹ Carolyn J. Heinrich, Carolyn J. Hill y Laurence E. Lynn, Jr., “Governance as an organizing theme for empirical research”, en *The Art of Governance: Analysing Management and Administration*, Patricia W. Ingraham y Laurence E. Lynn, Jr., eds. (Washington D.C., Georgetown University Press, 2004).

⁴² Clay Wescott, Bidhya Bowornwathana y Lawrence R. Jones, eds., *The Many Faces of Public Management Reform in the Asia-Pacific Region, Research in Public Policy Analysis and Management*, vol. 18 (Bingley, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Emerald Group Publishing, 2009).

Capacitación personalizada

55. La capacitación es la forma más común de cultivar las competencias deseadas de los funcionarios públicos. Existen muchos métodos de capacitación avanzados que se han tomado de las prácticas del sector privado. Sin embargo, evaluaciones recientes han descubierto que podría existir un desajuste entre la capacitación facilitada y el contexto específico de las instituciones, en particular en lo que respecta a la necesidad de situar a los participantes y su aprendizaje en el contexto de un programa de reforma del sector público⁴³. Ese desajuste se hace más pronunciado cuando se tienen en cuenta los aspectos culturales de las organizaciones en algunos países. Técnicas, como la “evaluación de 360 grados” no suelen funcionar en un país donde el colectivismo sea la manera principal en que los funcionarios públicos se transmiten las evaluaciones entre sí. Igualmente, entablar un diálogo con los funcionarios de las organizaciones públicas de esos países puede dar lugar a un “efecto de halo”, en el que se evitan las evaluaciones negativas para mantener relaciones armoniosas y mostrar respeto por la autoridad, en lugar de mejorar la actuación profesional²².

56. Los países de Asia Sudoriental se basan en la educación formal y los resultados de los exámenes como base para la contratación y promoción de los funcionarios públicos. En Singapur se alienta a los funcionarios superiores y otros funcionarios públicos a obtener un máster en administración pública y políticas públicas, preferentemente en una universidad bien considerada. En países de ingresos medianos, como Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, la disponibilidad de programas de estudios en el extranjero para funcionarios públicos ilustra cuánto hincapié se hace en la capacitación en la región de Asia Sudoriental. Otros países, como Camboya y Viet Nam, pueden no requerir niveles educativos específicos para el empleo en la administración pública⁴⁴. La educación formal y la capacitación no conducen necesariamente a la plena consecución de las competencias necesarias para el desarrollo nacional y el apoyo a un programa de reforma eficaz⁴⁵.

57. La personalización es una característica fundamental de la capacitación en las estrategias contemporáneas de gestión de los recursos humanos. La experiencia de los países de Asia Sudoriental demuestra que se puede seguir una serie de métodos para adaptar la capacitación al contexto específico de una organización pública. En Singapur se viene aplicando desde hace tiempo el aprendizaje basado en objetivos como medio de mejorar las competencias de los funcionarios públicos a través de una experiencia práctica sólida y una orientación firme hacia los objetivos de las políticas³⁶. Si bien en muchos países el aprendizaje práctico se ha vuelto cada vez más común, las competencias de los funcionarios públicos de Singapur se mejoran mediante su exposición enriquecida a experiencias adquiridas, incluidas las aprendidas de los fracasos y de otras experiencias⁴⁶. En Indonesia, la capacitación

⁴³ Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (véase la nota 22).

⁴⁴ Moon y Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (véase la nota 22).

⁴⁵ George A. Krause, David E. Lewis y James W. Douglas, “Political appointments, civil service systems, and bureaucratic competence: organizational balancing and executive branch revenue forecasts in the American states”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 3 (julio de 2006).

⁴⁶ Jeffrey Yip y Meena Wilson, “Developing Public Service Leaders in Singapore” (Singapur, Center for Creative Leadership, 2008). Se puede consultar en www.experiencedrivendevelopment.com/wp-content/uploads/2013/11/LOE-Singapore.

práctica se ajusta en forma de aprendizaje práctico supervisado por múltiples profesionales y funcionarios de alto nivel bajo los auspicios de la academia gubernamental de líderes para la reforma y el programa de mejoramiento de la capacitación en liderazgo. La capacitación incluye que los participantes resuelvan problemas de política pertinentes a su propio ritmo.

58. La combinación de personalización vertical y horizontal en el aprendizaje también beneficiaría a los funcionarios públicos. La técnica de cuadro de mando integral que se practica en Indonesia, Malasia y Singapur ha proporcionado un mecanismo de personalización vertical que permite a los funcionarios públicos transmitir en cascada ideas de reforma mediante indicadores clave del desempeño. Ese proceso en cascada puede promover la reforma de la administración pública e inducir a una personalización vertical en el gobierno, por ejemplo desde el nivel de ministro adjunto o director general al nivel de oficial. Algunos países también han considerado útil promover el aprendizaje de otros mediante pasantías. Esto podría considerarse una forma de personalización horizontal mediante el aprendizaje de experiencias entre organizaciones públicas.

59. Una cuestión central en la capacitación es la transferibilidad de aptitudes. Un funcionario público que adquiera nuevas aptitudes de lugares de trabajo diferentes puede tener dificultades para aplicar lo que ha aprendido a un ritmo propio y de manera adecuada. Por consiguiente, cuando un país decida administrar un programa de pasantías, antes de que comience el programa debería informar a los participantes de que deberían pensar en aplicar las lecciones aprendidas en el lugar de trabajo, facilitando el intercambio de conocimientos entre los supervisores durante todo el programa y fomentando los debates entre los participantes en el programa y los supervisores sobre la forma en que podrían incorporarse las enseñanzas adquiridas en el lugar de trabajo.

Gestión integrada de los recursos humanos

60. Hay indicios sólidos de que los países son conscientes de que la selección del personal es una fase importante de la contratación y un factor determinante de la totalidad del proceso de gestión de los recursos humanos⁴⁷. En lo que respecta a la reforma, sin embargo, todas las funciones de gestión de los recursos humanos son interdependientes y estratégicamente importantes, no solo en relación con el desarrollo de competencias de los funcionarios públicos, sino también en el desempeño de las organizaciones públicas y su capacidad para aplicar un programa de reformas orientadas al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta idea se remonta a la noción del pensamiento sistémico⁴⁸ y los beneficios, reconocidos de

⁴⁷ Moon y Hwang, "The state of civil service systems in the Asia-Pacific region" (véase la nota 22); Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (véase la nota 22); Pan Suk Kim, ed., *Civil Service Systems and Civil Service Reforms in ASEAN Member Countries and Korea* (Seúl, Daeyoung Moonhwasa Publishing, 2010).

⁴⁸ Peter M. Senge, *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization* (Nueva York, Doubleday, 1990).

manera generalizada, de esas teorías en el mejoramiento de las competencias de los funcionarios públicos⁴⁹.

61. La gestión integrada de los recursos humanos entraña una reorganización sistémica hacia subsistemas consolidados, coherentes y sincronizados. En lo que respecta a la reforma y el desarrollo sostenibles, esas iniciativas van más allá de los valores institucionales convencionales, como la eficacia, la eficiencia y la equidad, y abarcan arreglos estratégicos que se prestan a la consecución de objetivos estratégicos. Por tanto, la aplicación de una gestión integrada de los recursos humanos supone transformar una función en otra de manera sistemática.

62. El marco basado en competencias aplicado en Malasia, que se asemeja al de Singapur, es un ejemplo de cómo funciona en la práctica la gestión integrada de los recursos humanos. El marco comprende la contratación y la selección de personal, la colocación, el desarrollo, la remuneración, la medición del desempeño y la jubilación, todo ello como un sistema integrado. Cuando no existe un marco de ese tipo, aparecen distorsiones. En Camboya, Filipinas, Indonesia y Tailandia se utilizan procesos de contratación y selección abiertos y por concurso basados en méritos⁵⁰. Sin embargo, cuando no se aplica el mecanismo por concurso, o en ausencia de un plan de remuneración adecuado, la corrupción y el favoritismo pueden coexistir con las medidas de reforma en curso.

63. Si bien los sueldos y sistemas de remuneración competitivos no son suficientes por sí solos para prevenir la corrupción, es evidente que los sueldos insuficientes hacen que la administración pública sea más vulnerable. Los sueldos y la remuneración insuficientes, y la ausencia de una selección basada en los méritos, también hacen que resulte muy difícil atraer a los mejores talentos del país a la función pública.

64. Aparte de las buenas prácticas de contratación, pueden surgir bajos niveles de desempeño si no existen buenas oportunidades de colocación y promoción de las perspectivas de carrera⁵⁰. Por otra parte, si se percibe que las prácticas de la administración pública son poco claras y se plantean cuestiones acerca de la calidad institucional⁵¹, la gestión de los recursos humanos basada en los méritos y los sueldos competitivos pueden desasociarse del crecimiento económico⁵². Esos fenómenos pueden ser un firme indicador de la ausencia de prácticas de gestión integrada de los recursos humanos.

65. La gestión integrada de los recursos humanos puede verse apoyada con un sistema integrado de información de gestión para la administración del personal. Los países de ingresos altos y medianos de Asia Sudoriental aplican generalmente la tecnología de la información y las comunicaciones en el gobierno, en particular en apoyo de funciones de gestión de los recursos humanos. Sin embargo, una cuestión fundamental es si los sistemas de información de gestión en la esfera de la gestión

⁴⁹ Mesut Akdere, "Quality Management Approach through Human Resource: An Integrated Approach to Performance Improvement", *The Business Review*, vol. 5, núm. 2 (verano de 2006).

⁵⁰ Moon y Hwang, "The state of civil service systems in the Asia-Pacific region" (véase la nota 22).

⁵¹ Brösamle, "Civil service reform in developing countries" (véase la nota 22).

⁵² Peter Evans y James E. Rauch, "Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of 'Weberian' state structures on economic growth", *American Sociological Review*, vol. 64, núm. 5 (octubre de 1999).

de los recursos humanos apoyan una interoperabilidad que permita que las funciones de gestión desempeñadas por diferentes dependencias orgánicas se realicen en forma transparente y sincronizada.

66. Dada una situación en que muchos países tienen funciones de recursos humanos descentralizadas a las autoridades locales, mientras que las normas y los estándares los mantiene el gobierno central, la interoperabilidad de los sistemas de información de gestión puede reducir las barreras institucionales entre los distintos niveles y organismos del gobierno en relación con decisiones relativas a la transferencia y la promoción de las perspectivas de carrera del personal, así como las asignaciones presupuestarias. En Filipinas, Indonesia y Malasia, cuyos organismos del sector público están muy dispersos geográficamente y abarcan una gama de jurisdicciones, los sistemas de información de gestión han sido útiles para poner en marcha la gestión integrada de los recursos humanos.

Equilibrio entre los nombramientos políticos y basados en el mérito

67. Uno de los requisitos principales para que funcione bien un programa de reforma en la búsqueda del desarrollo sostenible es una administración pública basada en el mérito. Con un sistema basado en el mérito, se establecen todos los entornos institucionales y administrativos necesarios para la gestión de los recursos humanos en el sector público, el desempeño se evalúa de manera estructurada y se introduce la ética pública. Es bien sabido que la meritocracia está asociada a la profesionalidad en la administración pública, la buena gobernanza y un alto nivel de desempeño. La gestión de los recursos humanos administrada por un organismo de administración pública debería ir acompañada de la creación de una comisión de la función pública. Todos estos elementos de la gestión de los recursos humanos pueden encontrarse en muchos países en desarrollo, aunque hayan seguido diferentes trayectorias en su realización⁵³.

68. Es importante señalar que las organizaciones públicas y, en particular, los organismos gubernamentales, tampoco son entidades neutrales como norma. Son constructos políticos y se basan en relaciones entre los funcionarios elegidos y sus electores, o incluso el público. En lo que respecta a la evaluación de la actuación profesional, la responsabilidad política y la rendición de cuentas en general se expresan en términos de indicadores mensurables, en combinación con los objetivos de política deseados. A menudo los funcionarios públicos “neutrales” no pueden alcanzar los objetivos de política establecidos por los procesos políticos, ya que tienden a estar aislados y tienen poca responsabilidad política propia. La separación de la política y la administración, esencial en principio, no suele encontrarse en la práctica, especialmente en los países en desarrollo, donde los funcionarios elegidos y nombrados suelen tener una relación simbiótica.

69. Habida cuenta de esas tensiones entre la meritocracia neutral y la politización de la administración, se sugiere un enfoque equilibrado de la reforma de la administración pública⁴⁵. Se ha constatado que lograr un equilibrio entre un sistema

⁵³ Moon y Hwang, “The state of civil service systems in the Asia-Pacific region” (véase la nota 22); Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (véase la nota 22); Kim, *Civil Service Systems and Civil Service Reforms* (véase la nota 35); Berman, *Public Administration in Southeast Asia* (véase la nota 22).

de administración pública basada en el mérito y los nombramientos políticos maximiza el desempeño de los funcionarios competentes. Además de dar más responsabilidad política a los funcionarios públicos, los nombramientos políticos en combinación con un sistema basado en el mérito abren la posibilidad de una mayor flexibilidad e innovación por parte de los funcionarios públicos. Este enfoque equilibrado podría constituir un avance decisivo en las mejores prácticas internacionales para la reforma de la administración pública y podría ayudar a mejorar las prácticas de los países en desarrollo. En general, la optimización de las competencias y el desempeño burocrático depende de procesos en que se basa la selección de los funcionarios públicos para puestos de nivel superior y ejecutivos.

70. También surge la cuestión de la aplicabilidad de estas sugerencias a los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar las competencias de los funcionarios públicos, y a este respecto, se necesitan dos requisitos previos. En primer lugar, el enfoque equilibrado propuesto más arriba debería gestionarse de manera abierta y transparente, cualquiera que sea el mecanismo que se utilice en la selección. Solo entonces podrán ser objeto de escrutinio público las calificaciones de los candidatos para ocupar cargos ejecutivos. En segundo lugar, se deben asegurar procedimientos administrativos que garanticen la “profesionalidad autónoma” de los funcionarios públicos con el fin de dar a los funcionarios públicos un grado suficiente de independencia y discreción, así como la rendición de cuentas para atender las prioridades nuevas y políticamente establecidas. Al mismo tiempo, debe existir un mecanismo de recurso que permita a los funcionarios públicos cuestionar directrices políticas que vayan en contra de la ley o estén en conflicto con la constitución. Esos dos requisitos permitirían a los funcionarios públicos usar sus competencias de manera constructiva y responsable, con las debidas salvaguardias instituidas.

Ética pública arraigada

71. Las prescripciones normativas relativas a la reforma de la función pública a veces están impuestas sin tener en cuenta el contexto⁵⁴. Aparte de esa dificultad, incluso enfoques estructurales hacia la reforma que sean idóneos para las condiciones nacionales pueden no ser necesariamente eficaces ante una fuerte resistencia e intereses arraigados. En tales situaciones, puede no bastar un enfoque bien diseñado. En este caso, la ética desempeña un valioso papel para prevenir la corrupción y hacer frente al desempeño insatisfactorio de los funcionarios públicos. Las cuestiones de qué sistema de ética puede abordar el problema, y cómo, son importantes.

72. Partiendo de la lógica de la autonomía incorporada⁵⁵, los funcionarios públicos deben mantenerse firmes en su determinación de mantener la autonomía en la adopción de decisiones administrativas, pero sin aislarse de la sociedad. En lugar de centrarse en la elaboración de un nuevo código de conducta basado en los valores de la sociedad, los funcionarios públicos deben escoger valores sociales importantes y comprender su relación con el desarrollo sostenible. Como las trayectorias históricas son importantes en la configuración de las condiciones estructurales y culturales de un país, deben considerarse cuidadosamente las circunstancias que han

⁵⁴ Brösamle, “Civil service reform in developing countries” (véase la nota 22).

⁵⁵ Evans, *Embedded Autonomy* (véase la nota 26).

dado lugar a instituciones propensas a la corrupción. Sobre la base de las experiencias de Hong Kong (China), la República de Corea y Singapur⁵⁶, los valores públicos se deben escoger de manera selectiva basándose en pruebas demostradas de que han tenido un efecto positivo en el desarrollo.

73. Una ética pública incorporada es esencial para fomentar la incorruptibilidad e integridad de los funcionarios públicos, lo que les faculta para intentar alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera eficaz. Este enfoque complementa estrategias comunes, como pactos de discrecionalidad con rendición de cuentas e integridad, e investigaciones “de *motu proprio*” iniciadas por un ombudsman gubernamental para investigar determinados aspectos de la administración pública con miras a su mejora.

⁵⁶ Robert E. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, California, University of California Press, 1998).