

Reforma de la Administración Pública



Nota Práctica

ABREVIATURAS Y SIGLAS	<i>i</i>
1. Introducción	1
2. El Papel de la Reforma de la Administración Pública en la Reducción de la Pobreza: Un Marco Conceptual	1
2.1 ¿Que significa la Reforma de la Administración Pública (RAP)?	1
2.2 Evolución de la Reforma de la Administración Pública	2
2.3 Tendencias Recientes en la Reforma de la Administración Pública	3
2.3.1 La Reforma de la Administración Pública y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.	4
2.3.2 El enfoque del desarrollo basado en los derechos.....	4
2.3.3 La Globalización.....	5
2.3.4 La Descentralización.	5
3. El Mandato del PNUD y el Portafolio Actual	5
3.1 El Mandato del PNUD	5
3.2 El Portafolio actual del PNUD	6
4. Asuntos Principales y Áreas para el Apoyo	7
4.1 La reforma del servicio civil	7
4.1.1 Misión	8
4.1.2 Adiestramiento	9
4.1.3 Control del Servicio Civil de Carrera.	10
4.1.4 Sistema de Carrera vs. Sistema posicional	11
4.1.5 Arreglos sobre la administración del servicio civil.	11

4.1.6	Los sueldos y las compensaciones.....	12
4.1.7	La Igualdad de los Sexos y la Acción Afirmativa	13
4.1.8	Control del desempeño: el mérito, la promoción y la permanencia	14
4.1.9	La politización y el favoritismo	15
4.2	La mejoría del sistema de elaboración de políticas	15
4.3	La reestructuración de la maquinaria del gobierno	16
4.3.1	Las revisiones funcionales.....	16
4.3.2	Las tecnologías de la información y de las comunicaciones y la gobernabilidad electrónica.....	17
4.3.3	Instituciones públicas que promueven la democracia.....	18
SEGUNDA PARTE: UNA GUIA PRACTICA PARA LA PROGRAMACION		19
5.	<i>El Papel que le Corresponde al PNUD</i>	19
6.	<i>La Ampliación de la Programación en el Campo de la Administración Pública.</i>	23
6.1	Enfoques	23
6.1.1	El Comienzo y el seguimiento.	23
6.1.2	Ganadores y Perdedores.....	25
6.1.3	La Generación de un Mayor Apoyo y la Promoción del Liderazgo	26
6.1.4	Tomando en cuenta las diferentes tradiciones administrativas	27
6.1.5	Afianzando el Enfoque de Derechos Humanos.....	28
6.1.6	Midiendo el Progreso.....	28
7.	<i>Algunas lecciones amplias que surgen de la Puesta en Práctica de las Reformas.....</i>	29
8.	<i>Enlaces a los Recursos.....</i>	30
	Recursos del PNUD y sus Sitios en la Red de Internet:	30
	Otros enlaces útiles de la red de Internet	30
	Documentos impresos disponibles en la sede del PNUD o en línea:	31
	Otros recursos:	33

ABREVIATURAS Y SIGLAS

BAD	-	Banco Asiático de Desarrollo
CIS	-	Mancomunidad de Estados Independientes
CSP	-	Comisiones sobre los Servicios Públicos
DDI	-	Departamento para el Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DERP	-	Documento sobre la Estrategia Para la Reducción de la Pobreza
DGLDU	-	Descentralización, Gobernabilidad Local y Desarrollo Urbano
DREA	-	Dirección Regional para los Estados Árabes (PNUD)
EMAPT	-	Específico, Mensurable, Alcanzable, Pertinente y de Tiempo Limitado
FNUDC	-	Fondo de las Naciones Unidas para El Desarrollo de la Capitalización
GGD	-	Grupo sobre la Gobernabilidad Democrática
GGP	-	Gestión del Gasto Público
GSC	-	Gestión de la Sociedad Civil
IDH	-	Índice de Desarrollo Humano
IFI	-	Instituciones Financieras Internacionales
INDH	-	Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano
MDM	-	Objetivos de Desarrollo para el Milenio
MSC	-	Manténgalo simple y corto
NAP	-	Nueva Administración Pública
OCAR	-	Objetivo Central de la Asignación De Recursos
OCDE	-	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONG	-	Organización no Gubernamental
OPD	-	Oficina de Políticas sobre el Desarrollo
OSC	-	Organización de la Sociedad Civil
PAE	-	Programa de Ajuste Estructural
PNDH	-	Programa Nacional sobre los Derechos Humanos
PNUD	-	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
RAP	-	Reforma de la Administración Pública
RSC	-	Reforma de la Sociedad Civil
SCGP	-	Sistemas de Control del Gasto Público
TIC	-	Tecnología de la Información y de Las Comunicaciones
TICD	-	Tecnología de la Información y de Las Comunicaciones para el Desarrollo

RESUMEN EJECUTIVO

La Reforma de la Administración Pública (RAP) ha sido desde el punto de vista histórico un aspecto central del apoyo del PNUD. Actualmente, el PNUD apoya 380 proyectos en 112 países, abarcando en ellos diversos aspectos de la RAP. Resulta paradójico indicar que es también muy difícil definir un papel del PNUD que sea compatible con sus recursos. Aún más, una variedad de otros actores ha incrementado su papel en este campo. Este hecho ha provocado que el PNUD cuestione y reoriente su posición estratégica.

Esta nota sobre políticas es de la opinión de que la gobernabilidad democrática es un componente crucial para el logro de las metas de desarrollo para el milenio. Una administración pública que sea eficiente, que responda a las expectativas de los ciudadanos, que sea transparente y responsable, es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática. Es también el medio principal para que se cumplan las estrategias gubernamentales para el logro de dichas metas. En los países menos adelantados y especialmente en los que están en la etapa posterior a un conflicto, los sectores privados que no cuentan con un nivel de desarrollo adecuado requieren que la administración pública desempeñe un papel de relevancia en la provisión de servicios, así como de la muy necesaria infraestructura económica. Pero lo que es de la mayor importancia es que un servicio civil ajeno del partidismo se de una importancia vital para la democracia al hacer posible la transmisión pacífica y ordenada del poder político y, de esa manera, un pluralismo auténtico.

El mandato del PNUD en el área de la reforma de la administración pública, y dentro del contexto de la reducción de la pobreza y de la promoción de los derechos humanos, implica el diseño de programas que tengan el mayor impacto posible a largo plazo a favor de los pobres y de los sectores más postergados de la sociedad (especialmente las mujeres y los grupos marginados). Esto significa que el PNUD debe preocuparse primordialmente de asegurar la participación de estos grupos en el diseño y en la puesta en práctica de los programas de reforma de la administración pública. Resulta entonces fundamental tomar en cuenta el contexto político y cultural de una manera apropiada. Además, la estrategia del PNUD en los programas de reforma de la administración pública no sólo se guía por su compromiso con un enfoque de desarrollo basado en los derechos, sino que tiene sus raíces mismas en dicho compromiso. En primer lugar, uno de los conceptos esenciales de la Declaración del Milenio es el del derecho al desarrollo, para lo cual se garantiza la buena gobernabilidad. En segundo lugar, los componentes claves de un enfoque basado en los derechos humanos sólo pueden lograrse con la ayuda de una administración pública efectiva. La Nota de Prácticas identifica un papel que puede desempeñar el PNUD en la reforma de la administración pública, el cual, de una manera resumida, consiste en un enfoque en un gobierno abierto y en la descentralización como los pilares hermanados de la estrategia del PNUD basada en el apoyo a los pobres y en pro de los derechos humanos.

La Nota se enfoca en la rama ejecutiva del gobierno. Adopta una postura que se basa en las creencias más recientes en el campo de la administración pública y que proviene de una serie de investigaciones en otros campos, así como de ideas del sector público para encontrar soluciones. La Nota ubica al sector público dentro de su entorno cultural y político y considera que el papel del administrador público debe ser el de un agente activo y que da motivación. Aún así, también reconoce que muchas de las reformas más profundas que se intentaron en países como Nueva Zelanda y el Reino Unido son demasiado ambiciosas y representan peligros reales para la mayoría de los países en desarrollo, ya que nada más que conseguir que la administración pública cumpla la voluntad de sus dirigentes políticos es a menudo un desafío.

La nota sobre políticas se divide en dos partes. La primera parte provee la estructura conceptual de la reforma de la administración pública, describe el mandato del PNUD y resume los asuntos

relacionados con dicha reforma. En la segunda parte se señalan las ventajas comparativas del PNUD y se brindan consejos prácticos para la programación en el campo de la reforma de la administración pública. La experiencia del PNUD, las lecciones que se aprendieron con la revisión de iniciativas actuales en ese campo, así como en la evaluación de proyectos anteriores, brindan nuevas ideas sobre como enfrentar la reforma de la administración pública a quienes ahora tienen la responsabilidad de ponerla en práctica.

Esta nota es el producto de un proceso con una amplia participación y bajo la tutela en Nueva York del Consejero sobre Políticas sobre Reforma de la Administración Pública, en conjunto con el asesor sobre políticas en ese campo ubicado en la oficina regional de Bangkok. También aprovecha los extensos debates sobre el tema sostenidos en la Cadena sobre Prácticas de la Gobernabilidad, así como las contribuciones de asesores de la Oficina sobre Políticas para el Desarrollo y del Grupo sobre Gobernabilidad Democrática que se encuentran en la sede y en las oficinas regionales. Participaron además integrantes del Grupo sobre Prácticas de la Gobernabilidad Democrática.

1. Introducción

Durante la [Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Milenio](#), los líderes del mundo indicaron que el desarrollo es de la prioridad más alta en la agenda global y adoptaron para ese fin las [Objetivos del Desarrollo del Milenio](#). Para realizar su labor en el campo, en 166 países, el PNUD utiliza su red mundial para ayudar al sistema de las Naciones Unidas y a sus asociados en un esfuerzo de concientización y para hacer el seguimiento del progreso en el contexto de esos objetivos. Asimismo, conecta a dichos países con las bases de conocimiento y con los recursos necesarios para lograr esas metas. La Declaración del Milenio, que es la piedra angular de las metas de desarrollo, reconoce que la gobernabilidad democrática, cuyo componente esencial es la administración pública, es de una importancia crucial para el logro de dichos objetivos.

Una administración pública que sea eficiente, responsable, transparente y comprometida con quienes debe servir, no es sólo de importancia fundamental para el funcionamiento adecuado de una nación, sino que es también el medio esencial para poner en práctica las estrategias del gobierno para alcanzar las metas del milenio en el campo del desarrollo. Al mismo tiempo, en vista de que la administración pública es uno de los instrumentos principales para las relaciones entre el estado, la sociedad civil y el sector privado, el apoyo a la reforma de la administración pública es un medio para lograr las más altas metas del desarrollo, principalmente un desarrollo equitativo, la reducción de la pobreza, la paz y la estabilidad.

La importancia de una administración pública que funcione idóneamente fue reiterada en la Resolución 57/277 de la Asamblea General sobre Administración Pública y Desarrollo. Señala que “una administración pública responsable, eficiente, eficaz y transparente, tanto a nivel internacional como nacional, tiene un papel básico que desempeñar en la aplicación de los objetivos convenidos internacionalmente, incluidos los que figuran en la Declaración del Milenio”. En ese contexto, la Resolución subraya “la necesidad de intensificar el fomento de la capacidad administrativa y de gestión del sector público nacional, en particular en los países en desarrollo y en los países con economías en transición”.

Esta nota de práctica esboza un marco estratégico para el apoyo de la administración pública a la gobernabilidad democrática. Sobre la base de las lecciones que se aprendieron en el pasado, sintetiza las creencias y los enfoques prácticos sobre el tema, subraya las principales áreas de apoyo y da consejos prácticos y recomendaciones para la programación en el campo de la administración pública, junto con señalamientos sobre instrumentos operacionales y referencias para dicha acción. La nota se compone de dos partes principales. En la primera se brinda el marco conceptual para la reforma de la administración pública, mientras que la segunda parte se enfoca en las ventajas comparativas del PNUD y da ideas prácticas e instrumentos para la programación en el campo de la reforma de la administración pública.

2. El Papel de la Reforma de la Administración Pública en la Reducción de la Pobreza: Un Marco Conceptual

2.1 ¿Que significa la Reforma de la Administración Pública (RAP)?

Al hablar de administración pública, nos referimos a:

1. La totalidad de la maquinaria (políticas, reglas, procedimientos, sistemas, estructuras organizacionales, personal, etc.) financiada por el presupuesto

estatal y que se encarga de la gestión y de la dirección de los asuntos de la rama ejecutiva del gobierno y de su interacción con otros interesados del estado, así como la sociedad y el entorno foráneo.

2. La administración y aplicación del conjunto completo de actividades gubernamentales relacionadas con el cumplimiento de las leyes, los reglamentos y las decisiones del gobierno y las gestiones relacionadas con la provisión de los servicios públicos.

La Reforma de la Administración Pública puede ser muy amplia e incluir cambios de procedimientos en campos tales como las estructuras organizacionales, la descentralización, la administración de recursos humanos, las finanzas públicas, la gestión basada en los resultados, las reformas reglamentarias y otros. También puede abarcar solamente cambios en sectores específicos, como son los relacionados con la revisión del estatuto del servicio civil.

La Nota se concentra en la rama ejecutiva del gobierno. No incluye la administración de las otras ramas del gobierno, como el poder legislativo y el judicial, que comparten algunos de los asuntos inherentes del poder judicial, pero que al mismo tiempo tienen aspectos que les son muy particulares. La nota sigue un enfoque basado en las ideas más recientes en el campo de la administración pública y también recoge los hallazgos de investigaciones en otras áreas, así como contribuciones del sector privado en el esfuerzo para encontrar soluciones. El documento también ubica al sector público en su entorno cultural y político y considera que el papel del administrador público es el de un agente activo y catalizador. Aún así, reconoce también que muchas de las reformas más profundas que se intentaron en países tales como Nueva Zelanda y el Reino Unido son demasiado ambiciosas y presentan peligros reales para la mayoría de los países en desarrollo. Es un verdadero desafío conseguir que la administración pública cumpla la voluntad de sus dirigentes políticos.

Resulta obvio que una nota de prácticas sobre la Reforma de la Administración Pública no puede referirse a todos los asuntos involucrados en el tema. Siguiendo los lineamientos del enfoque del PNUD en el campo de la Gobernabilidad Democrática, algunos de estos elementos sumamente complejos de dicha reforma (la descentralización, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad electrónica y el acceso a la información) serán temas de Notas sobre Prácticas separadas o pueden ser consideradas como notas de prácticas subyacentes. Otros temas, como la Administración Pública en Países en Crisis, el Impacto del VIH/SIDA en la Administración Pública de los Países Más Afectados, la Integración de la Perspectiva de Género en todas las actividades de la Administración Pública, para mencionar algunos, serán objeto de tratamiento en manuales.

2.2 Evolución de la Reforma de la Administración Pública

La creciente preocupación en los países en desarrollo por el tema de la Reforma de la Administración Pública se deriva de tres principales corrientes intelectuales:

- A. Una nueva administración pública—varios países anglosajones (el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, los Estados Unidos y Canadá) comenzaron a poner en marcha, desde comienzos de la década de los 80, una serie de amplios programas de reformas que brindaron un modelo y una experiencia que podrían aplicarse en los países en desarrollo. Este nuevo enfoque de la administración pública plantea la reducción del papel del estado mediante la aplicación de principios de gestión del sector privado en las organizaciones gubernamentales. La entusiasta difusión de este modelo hacia los países en desarrollo fue vista por algunos como un nuevo intento para colonizar la administración del desarrollo con un enfoque estandarizado y occidental en cuanto a la Reforma de la Administración Pública. Sin embargo, el lenguaje de esta nueva administración pública y los principios de este enfoque dirigido al cliente, la

descentralización, la separación de las decisiones sobre políticas de su proceso de aplicación y el uso de socios privados en la entrega de servicios continúan primando en los enfoques actuales sobre la Reforma de la Administración Pública.

- B. Las reformas de ajustes estructurales—A mediados de la década de los 80, los esfuerzos para reformar la administración pública en los países en desarrollo, apoyados por las organizaciones financieras internacionales, se concentraban en la reducción de los costos totales de las administraciones gubernamentales, principalmente por medio de la privatización de las empresas públicas y la reducción de los salarios, con el fin de limitar los gastos del gobierno a niveles sostenibles y liberar recursos para otros usos que fueran más beneficiosos para la economía en general. Sin embargo, la mayoría de las reformas del sector público apoyadas por los programas de ajustes estructurales fueron objeto de una resistencia considerable (principalmente porque en muchos países, el sector público es la principal fuente de empleo) y su aplicación rara vez se encontró con el éxito.

La transición de una economía planificada a una de mercados y de sistemas de un partido único a democracias multipartidistas—La caída de la Unión Soviética ha convencido a los gobiernos que eran socialistas anteriormente a transformar sus economías, adhiriéndose a principios más orientados a los mercados y eso estuvo acompañado a menudo por reformas políticas. Un gran número de países, especialmente en Europa central y oriental (pero también en el sudeste asiático) comenzó esa transición en la década de los 90. Eso implicó también una reorientación del sistema de administración pública.

2.3 Tendencias Recientes en la Reforma de la Administración Pública

A pesar de los influyentes argumentos neoliberales de las décadas de los 80 y de los 90 en el sentido de reducir el tamaño del estado, encuestas recientes revelan que los ciudadanos desean instituciones estatales que sean democráticas, eficientes en el uso de los recursos públicos, efectivas en la entrega de bienes y servicios públicos, pero además, fuertes y capaces de enfrentar adecuadamente a las poderosas fuerzas mundiales que se les interpongan. La gente quiere que el estado y su administración pública actúen como promotores sociales y económicos y que sean capaces de asegurar una distribución equitativa de las oportunidades, un manejo sostenible de los recursos y un acceso equitativo a las oportunidades (políticas, económicas, sociales y culturales). Incluso, se puede señalar como un hecho histórico que una administración pública que funcione bien es mucho más crucial para el desarrollo económico que las elecciones libres o los parlamentos. En los países de menor desarrollo relativo y particularmente en los que se encuentran en la etapa posterior a un conflicto, los sectores privados, que no cuentan con un nivel de desarrollo adecuado, requieren que la administración pública desempeñe un papel de relevancia en la entrega de servicios, así como en la provisión de la muy necesaria infraestructura económica. Pero, aún más importante, es que un servicio civil establecido sobre bases no partidarias es crucial para la democracia, ya que hace posible una sucesión política pacífica y ordenada y, de esa manera, un pluralismo auténtico.

La administración del sector público es vista desde años recientes cada vez más como algo que es más trascendente que la simple modernización de las instituciones estatales y la reducción de los costos del servicio civil. Se la concibe como un catalizador de asociaciones dinámicas con la sociedad civil y el sector privado con los fines de mejorar la calidad de los servicios brindados, promover la responsabilidad social y asegurar la amplia participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la evaluación del desempeño de los servicios públicos.

2.3.1 *La Reforma de la Administración Pública y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*

La Declaración del Milenio reconoce a la buena gobernabilidad como el medio idóneo para alcanzar sus metas y la administración pública tiene un papel primordial en ella. El apoyo a la modernización de las instituciones estatales se relaciona de varias maneras con el objetivo de alcanzar las metas de desarrollo del milenio. En primer lugar, si aumenta la eficiencia de la administración pública, se liberan más recursos en los países pobres para la consecución de los objetivos de desarrollo del milenio. En segundo lugar, gracias al aumento de la transparencia y la erradicación de la corrupción, se evitará que los escasos recursos disponibles en los países en desarrollo se desvíen hacia fines que no sean los del logro de dichas metas. En tercer lugar, una administración pública que responda a las necesidades de los ciudadanos, especialmente las mujeres y la gente marginada, es de crucial importancia para asegurar que los logros que se alcancen en el cumplimiento de esas metas sean sostenibles. Finalmente, el aumento de la responsabilidad de las instituciones estatales es un factor esencial de las estrategias de los gobiernos para reducir el déficit democrático, lo que a su vez es de una importancia crucial para el logro de las metas de desarrollo, dentro del contexto más amplio de la Declaración del Milenio.

2.3.2 *El enfoque del desarrollo basado en los derechos.*

Recientemente, en la medida en que el concepto de gobernabilidad ha ido evolucionando y el ejercicio de las libertades democráticas se ha asociado con el desarrollo humano sostenible, también ha adquirido mayor importancia en el pensamiento sobre el desarrollo el papel de las instituciones estatales como proveedoras de servicios y protectoras de los derechos y las libertades. De allí surge el mayor énfasis en la lucha contra la corrupción y la transparencia, que se ha notado durante la última década.

La estrategia del PNUD en el campo de la administración pública no se guía solamente por su compromiso con un enfoque del desarrollo que se basa en los derechos, sino que se deriva de dicho compromiso. En primer lugar, un concepto fundamental de la Declaración del Milenio es el derecho al desarrollo, para lo cual una gobernabilidad idónea debe ser una garantía esencial. En segundo lugar, sólo se puede asegurar el cumplimiento de los componentes primordiales de un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos mediante una administración pública efectiva. Dichos componentes son:

- Participación y transparencia en el proceso de toma de decisiones—La participación a lo largo de todo el proceso de desarrollo es un derecho y obliga al estado y a otros actores a crear un ambiente propicio para la participación de todos los sectores interesados en ese proceso.
- La no discriminación—La equidad y la igualdad son partes fundamentales de todos los derechos y son ingredientes fundamentales para el desarrollo y la reducción de la pobreza.
- La potenciación—Las personas deben poder ejercer sus derechos humanos mediante el uso de instrumentos tales como la acción legal y política.
- La responsabilidad de los actores—Las instituciones públicas y privadas y otros actores interesados deben ser responsables ante el público al que sirven, especialmente ante la gente pobre, y deben promover, proteger y velar por la observancia de los derechos humanos, asumiendo la responsabilidad en el caso de que éstos se dejen de hacer cumplir.

Finalmente, en vista de que el enfoque basado en los derechos no sólo busca desarrollar la capacidad de titulares de derechos para reivindicarlos y gozar plenamente de su ejercicio, sino que también la de quienes tienen el deber de brindarlos para que cumplan con sus obligaciones en el campo de los derechos humanos, también aumenta la presión sobre la

administración pública para que les otorgue a los pobres y a los grupos marginados la más alta prioridad en la elaboración de políticas y en sus estrategias para el desarrollo.

2.3.3 La Globalización.

Las presiones de la globalización han hecho que se ponga más atención en el sector público. Si bien es cierto que la globalización podría servir para integrar a los pueblos, también ha demostrado su capacidad para marginar a muchos. Para combatir ese problema, se requiere de enfoques de gobernabilidad que incluyan a la transparencia, la responsabilidad y la participación de los sectores interesados en los debates sobre políticas, así como de un gobierno que use sus recursos de una manera eficiente para permitir a sus ciudadanos que compitan en un mercado global, cerrando asimismo la brecha que existe entre los habitantes más pobres y más ricos del mundo. La globalización no sólo aumenta la necesidad de oportunidades claras para el diálogo, tanto al nivel nacional como en el internacional, para la adopción de políticas y para el cumplimiento de los acuerdos y de los reglamentos internacionales, sino que también incrementa la presión para que existan gobiernos nacionales fuertes, que sean competentes para integrarse y negociar en un ambiente global y capaces de enfrentar a las fuerzas globales que dejan de lado los requerimientos especiales y los desafíos de los países en desarrollo y, particularmente, los de menor desarrollo relativo.

2.3.4 La Descentralización.

En muchos países, la descentralización brinda el contexto en el cual se emprenden las reformas de la administración pública. Una desventaja importante de muchas iniciativas de descentralización es la falta de una capacidad administrativa por parte de la administración pública al nivel local y la ausencia de formas de canalización de la responsabilidad de esa administración hacia los ciudadanos locales a los que debe servir. Para que el gobierno descentralizado tenga éxito, debe haber un eje central que le permita llevar sus esfuerzos hacia ese éxito. Por lo tanto, se debe dirigir la atención, por ejemplo, a los mecanismos de transferencia fiscal, a los que garanticen que la planificación y la elaboración del presupuesto al nivel local sean tomadas en cuenta en las mismas tareas al nivel nacional y queden plenamente integradas en las últimas, asegurándose al mismo tiempo que existan sistemas para el monitoreo y la supervisión en lo que respecta al presupuesto, así como regímenes adecuados en cuanto a los recursos humanos.

3. El Mandato del PNUD y el Portafolio Actual

3.1 El Mandato del PNUD

El mandato del PNUD en el campo de la reforma de la administración pública incluye el diseño de programas que tengan el impacto más decisivo a largo plazo en la ayuda a los pobres y los que tienen menores ventajas (especialmente las mujeres y los sectores marginados). Esto significa que el PNUD debe dedicarse de una manera muy particular a asegurar la participación de estos grupos en el diseño y en la aplicación de los programas de reforma de la administración pública. También implica evitar en todo lo posible la adopción de soluciones que conlleven el riesgo de empobrecer a los pueblos aún cuando tales soluciones impliquen una promesa de beneficios a largo plazo para el país en general. La experiencia del PNUD es que esa promesa casi nunca se cumple. La reforma administrativa depende de que la gente y sus representantes políticos la hagan suya y le brinden un continuo apoyo. Dicha reforma entonces se pone en serio riesgo si presenta rasgos que afecten adversamente a los pueblos. Además, es fundamental que se tome en cuenta de una manera apropiada el contexto político y cultural en el que se introduce la reforma. Hay razones prácticas para adoptar esta postura,

razones que van más allá de los aspectos morales—Los programas casi nunca tienen éxito cuando enfrentan una oposición política o cultural.

3.2 *El Portafolio actual del PNUD*

Como parte del trabajo de antecedentes para esta Nota, el PNUD ha examinado recientemente su experiencia en el campo de la Reforma de la Administración Pública. (Lea Una Revisión de Intervenciones Actuales y Recientes del PNUD en la Reforma de la Administración Pública (1999-2003, que puede ser encontrada en el sitio de Internet para las subprácticas de Reforma de la Administración Pública <http://www.undp.org/governance/public.htm> (En inglés). El estudio incluye una descripción de proyectos actuales, evaluaciones de proyectos anteriores y revisiones internas de experiencias del pasado. En el estudio se pudo constatar que el PNUD apoyaba en el año 2003 a 380 proyectos en 122 países y en 3 regiones. La mayoría de los proyectos se encontraba en países con un Desarrollo Humano Medio (240 proyectos o el 63% del total). La mayoría de los proyectos eran en Europa y en los países de la CIS (118 proyectos en 27 países o el 31% del total de proyectos). Otros 48 proyectos estaban en África (13% del total). La siguiente tabla proporciona un panorama por región y por tipo de proyecto, según lo que se indica en el documento sobre la temática de la Gobernabilidad Democrática.

Región	Porcentaje de Proyectos
Asia y el Pacífico	21.32%
Estados Árabes	17.37%
África	12.63%
América Latina y el Caribe	17.63%
Europa y la CIS	31.05%
Tipo de Proyecto	Porcentaje de Proyecto
Los que pretenden promover un servicio civil profesional mediante las reducciones, las reformas de salarios y de beneficios, la reubicación de las posiciones, sistemas de control del desempeño y la creación de oportunidades para las mujeres en el servicio civil	7.14%
Los que se preocupan del adiestramiento de trabajadores del servicio civil por medio de programas generales de entrenamiento y de capacitación y de otros de adiestramiento técnico especializado	63.27%
Los que se refieren a las revisiones de funciones y están dirigidos a mejorar la selección de políticas y de reformas, a la reorganización de las estructuras administrativas y a crear marcos legales coherentes para regular al servicio público	16.73%
Los que pretenden promover el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar los servicios públicos por medio del desarrollo de estrategias para la gobernabilidad electrónica y de Sistemas de Manejo de la Información	12.86%

Los consejos prácticos que contiene esta Nota se basan en las lecciones que surgen del análisis de estos proyectos, así como en la evaluación de proyectos anteriores. Además, las reformas introducidas recientemente en el propio PNUD, especialmente en las áreas de la Gestión Basada en los Resultados, constituyen innovaciones pioneras que proveen lecciones que pueden ser de provecho.

4. Asuntos Principales y Áreas para el Apoyo

La capacitación en la administración pública debe realizarse en tres niveles: el nivel individual, el institucional y el de la sociedad. Lo que se debe hacer al nivel individual es establecer condiciones para que los miembros del servicio civil puedan ingresar a un proceso continuo de aprendizaje y de adaptación a los cambios, basándose en los conocimientos y las destrezas de que ya disponen y ampliándonos hacia nuevos horizontes. Esto requiere de un nuevo enfoque para la administración de los recursos humanos y subraya la importancia de contar con un manejo idóneo del conocimiento, como un nuevo instrumento para un mayor aprendizaje. Debe introducirse un enfoque similar al nivel institucional. En vez de crear nuevas instituciones que a menudo se basan en recetas del exterior, el apoyo debe dirigirse a la modernización de los mecanismos de las que ya existen, dando prioridad a los sistemas y procesos. Lo más importante en este contexto es el desarrollo de la capacitación en los campos de apoyo en la elaboración de políticas, en efectividad organizacional y en gestión de los ingresos y de los gastos. Finalmente, el desarrollo de la capacitación al nivel de la sociedad debe dirigirse a apoyar el objetivo de una administración pública que responda mejor a los pueblos a que sirve y que no sólo aprenda de sus propias acciones, sino que también de las reacciones de los mismos pueblos. Se requieren de cambios en el nivel de la sociedad para que la gente considere al servicio público como un proveedor de servicios responsable por sus acciones y cuyo desempeño requiere del monitoreo por parte de dicha sociedad.

Sobre la base de lo anterior, la Reforma de la Administración Pública puede dividirse en cuatro áreas principales:

- (i) La reforma del servicio civil, que se refiere a los recursos humanos en el sector público e incluye asuntos como la capacitación, los salarios y las condiciones de trabajo.
- (ii) El aumento de la eficiencia y de la responsabilidad del sistema de elaboración de políticas.
- (iii) La reforma de los mecanismos del gobierno, lo que incluye los reglamentos, las instituciones y la estructura de la administración que se requiere para ejecutar la política gubernamental, abarcando también la provisión de nuevos instrumentos para la administración pública, como son, primordialmente, la gobernabilidad y la gobernabilidad electrónica,
- (iv) La reforma del sistema de gestión de los ingresos y de los gastos en el sector público.

4.1 La reforma del servicio civil

La reforma del servicio civil consiste en el desarrollo de la capacidad del servicio civil para cumplir su mandato que incluye asuntos tales como la contratación y la promoción del personal, los sueldos, el número de empleados, la evaluación del desempeño y asuntos relacionados. Este tipo de reforma aún constituye la médula de los programas de reforma de la administración pública de los países (aunque no es financiada a menudo por el PNUD). La reforma del servicio civil se ha concentrado a lo largo del tiempo en la necesidad de limitar los costos del empleo en el sector público mediante reducciones y reestructuraciones, pero ha ampliado su radio de acción para incluir también el objetivo a plazo más largo de crear una fuerza laboral gubernamental que sea de un tamaño adecuado, con una combinación idónea

de destrezas y que tenga la motivación, el orgullo profesional, una actitud de servicio al cliente y de responsabilidad en el desempeño de sus funciones.

El costo del servicio civil sigue siendo, obviamente, un tema de legítima preocupación. Aún demanda una atención prioritaria la tarea de revertir la espiral de costos de personal estatal que han enfrentado muchos países en los años 70 y 80, analizando al mismo tiempo las causas de ese fenómeno. Más recientemente, además de esos problemas, se agregaron otros que han sido entendidos mejor y que se relacionan más con la calidad del servicio civil y con la motivación en el mismo. Entre esos problemas se encuentran:

1. El mal control del desempeño, lo que conlleva la existencia de incentivos inadecuados para un buen rendimiento.
2. Sistemas de contratación y promoción que reflejan inadecuadamente las realidades del país, se concentran demasiado en la educación formal y dejan de atraer o de permitir el avance del personal más calificado.
3. La politización del servicio civil.
4. La falta de una misión clara o de un respeto por parte del público

A continuación presentamos los principales asuntos que enfrentan generalmente los gobiernos cuando diseñan programas de reforma del servicio civil.

4.1.1 Misión

Con demasiada frecuencia, los socios en la tarea del desarrollo no han valorado adecuadamente el gran orgullo nacional y la responsabilidad social que persisten en muchos países en desarrollo. Aunque sea nada más que un primer paso, el hecho de tener una misión orientadora puede dar un sentido claro del propósito para el cual se trabaja y de compromiso con la organización donde uno se desempeña. Ese compromiso puede ser con toda la entidad o con diversos departamentos y unidades y se puede lograr mediante:

Declaración del Sector Público de Singapur sobre su Misión

NUESTRA MISIÓN

Trabajamos con el gobierno elegido por el pueblo en la construcción del futuro de Singapur, en la promoción de una visión común entre todos los nacionales de Singapur y para lograr que esa visión se haga realidad.

Resguardamos la independencia, la soberanía, la seguridad y la prosperidad de Singapur.

Subrayamos la importancia de la justicia y de la igualdad, guiados en nuestra misión por los principios del rechazo a la corrupción, de promoción del mérito y de imparcialidad.

NUESTRAS METAS

Construimos una nación dinámica, exitosa y vibrante, inspirada en la búsqueda de la excelencia, y dentro de un ambiente seguro y estable. Creamos las mejores condiciones posibles para el éxito de Singapur y para que los habitantes de nuestra nación logren altos niveles de vida. Promovemos una sociedad cohesiva y armoniosa, basada en el respeto, en el cuidado y en nuestra genuina preocupación por nuestros ciudadanos.

NUESTROS CLIENTES

Proveemos servicios de alta calidad, con responsabilidad, eficiencia y cortesía. Tratamos a nuestros clientes con justicia y honestidad, con un alto sentido de profesionalismo, de integridad y de conducta. Hacemos todo lo posible para ayudar a nuestros clientes y para satisfacer sus necesidades.

NUESTRO EQUIPO

Apreciamos a nuestro equipo de trabajo. Buscamos maximizar su potencial por medio del adiestramiento y del desarrollo continuos. Lo alentamos a mejorar siempre los conocimientos de sus integrantes, así como sus destrezas y capacidad.

Le asignamos a nuestro equipo de trabajadores responsabilidades que son estimulantes y que representan un desafío. Esperamos que ellos demuestren una voluntad de compromiso con sus tareas, que sean ingeniosos y emprendedores. Les brindamos las herramientas, los recursos y el ambiente propicios para que tengan un buen desempeño.

Requerimos que nuestros trabajadores trabajen bien entre ellos. Sólo podemos desarrollar planes idóneos y aplicarlos de una manera efectiva si las personas hacen un buen trabajo en equipo, sin perjuicio de sus diferentes niveles o habilidades.

NUESTRAS CREENCIAS

El respeto hacia cada uno de los miembros de nuestro equipo de funcionarios es el requisito esencial para un servicio excelente y para un compromiso entusiasta con nuestra misión.

El cambio es fundamental para mantener de una manera continuada y para mejorar la competitividad de Singapur en la economía global.

La excelencia nos hace que nos superemos al máximo en todo lo que hacemos. Aprender de otros, de sus reacciones y de nuestros propios errores es la mejor manera de hacer que cosechemos los beneficios de la experiencia.

- La promoción de una visión común para toda la administración pública
- Darles a los administradores una visión clara de lo que la tarea de su organización es y representa
- Orientando a los administradores y a sus funcionarios sobre el enfoque necesario para lograr las metas de la organización
- Estimular en el equipo de trabajo la conciencia de que son miembros activos de la organización
- Brindar un mecanismo para la determinación de los metas y de objetivos más precisos
- Darle al público una visión clara de las razones de la existencia de la organización.

Lo más importante en el marco de la orientación de la misión es que exista una declaración de principios sobre dicha misión. La elaboración de la declaración es parte de este proceso y también lo es la difusión de dicha misión, tanto en el interior de la organización, como hacia el público. (Lea el ejemplo de Singapur).

4.1.2 Adiestramiento

La existencia de personal que no esta adecuadamente calificado para su trabajo y no tiene suficiente experiencia, unidad al hecho de que a veces ese personal es ascendido demasiado rápido a cargos de alto nivel, es un problema generalizado en los servicios civiles de los países en desarrollo. Por lo tanto, el entrenamiento es un elemento primordial de casi todos los programas de reforma de la administración pública. Las misiones varían entre el entrenamiento técnico para especialistas hasta de la administración publica. Las misiones varían entre el entrenamiento técnico para especialistas hasta misiones de educación general y destreza administrativa. Durante la ultima década se ha otorgado un mayor énfasis en el entrenamiento mas amplio, lo que incluye elevar la conciencia de los trabajadores del sector publico sobre los objetivos mas altos del desarrollo que tienen sus mandatos, así como temas de amplia relevancia como los problemas de genero, VIH/SIDA y la protección del medio ambiente. Aun más recientemente, algunos países han comenzado a concentrarse en el adiestramiento para el liderazgo y en cambios en los métodos de administración. (Vea el caso de Lesoto). Los temas principales que deben considerarse en el campo del adiestramiento son: a) que el entrenamiento sea apropiado, b) la selección de los candidatos para ser entrenados y c) la retención en sus lugares de trabajo de los empleados que han recibido entrenamiento. Si bien es cierto que hay varios tipos de entrenamiento que podrían escogerse, el que se hace en el mismo lugar de trabajo del empleado sigue siendo el más común. Para el personal de menor nivel, el entrenamiento puede incluir cursos en una universidad técnica especializada, mientras que para los empleados de nivel medio y los que ya están en la cúspide del escalafón, el entrenamiento especializado ha resultado ser útil. Los viajes de estudio al exterior son populares y pueden brindar beneficios, pero son caros y su finalidad puede ser desvirtuada fácilmente. Todas las oportunidades de entrenamiento conllevan un aliciente para quien las recibe y se requiere entonces de una transparencia escrupulosa en la selección de los candidatos. Sin embargo, casi nunca es efectivo desde el

El entrenamiento en Eslovenia

Hay una gran variedad de instituciones educacionales y de entrenamiento en Eslovenia. El adiestramiento en el lugar del empleo para los trabajadores públicos es coordinado por la Academia Administrativa, que es una dependencia del Ministerio del Interior. La mayoría de los adiestradores son personas bajo contrato y el papel primordial de la academia es la organización, más que la provisión de los cursos de entrenamiento. La nueva Ley del Servicio Civil incluye un capítulo completo sobre el tema e introduce un elemento competitivo en el proceso del entrenamiento. Recientemente, el énfasis se ha trasladado hacia una administración pública de más fácil acceso y más servicial para los intereses de todos los ciudadanos. Se están apoyando medidas para el mejoramiento de la eficiencia y de la responsabilidad, así como para la introducción a largo plazo de mediciones del desempeño. Esto se está haciendo mediante el desarrollo de un programa intensivo y continuado de entrenamiento en el lugar de empleo para el nuevo servicio civil.

punto de vista de los costos invertir en el entrenamiento de empleados gubernamentales si no existe un programa para mejorar las condiciones del empleo. Existe también un temor exagerado de que los trabajadores del gobierno recién entrenados puedan ser atraídos por el sector privado, pero eso casi nunca ocurre, ya que esos empleados no desean renunciar a sus beneficios. Sin embargo, el peligro de trabajar al mismo tiempo en el gobierno y fuera de él, así como él de una baja motivación van en aumento. Por lo tanto, una política nacional sobre el entrenamiento es importante para asegurar la sostenibilidad de los programas para ese fin. Para terminar, el entrenamiento se limita generalmente a los empleados del gobierno central. Es cada vez más importante que con la descentralización se incluya a los funcionarios locales en los programas de adiestramiento.

4.1.3 Control del Servicio Civil de Carrera.

El control del servicio civil de carrera es la base de todas las demás funciones de la administración del servicio civil. El primer paso de un programa de reformas es establecer quiénes son los empleados del sector público, cuáles son las funciones que cada uno de ellos debe desempeñar y cuánto es el salario que reciben. Sin embargo, no debe sorprender que ese trabajo censal es a menudo difícil de hacer y puede tardar bastante tiempo. Si bien es cierto que esos censos se ven de vez en cuando y tienen algunos beneficios a corto plazo en cuanto al descubrimiento y a la eliminación de trabajadores “fantasmas”, esos beneficios no son tan grandes como los que se esperan de tal acción y el censo casi nunca tiene utilidad a largo plazo, al menos que se le vincule directamente con algún tipo de reforma de los sistemas de planilla y personal. Es fundamental proveer a los responsables de la recolección de datos y de su compilación con un entrenamiento adecuado y también es esencial contar con mecanismos efectivos para la solución de disputas. Las formas tradicionales de control del servicio de carrera consisten de tablas de empleados aprobadas por la oficina central de recursos humanos o por el Ministerio de Finanzas, o por ambos.

Esas tablas contienen todos los cargos de determinada oficina o institución. Esta estructura forma la base del proceso presupuestario, así como la contratación y el ascenso del personal. En muchos países en desarrollo, los cargos que están fuera del servicio de carrera representan una parte significativa del total de la planilla y se observa que muchos trabajadores “temporarios” resultan ser permanentes con bastante frecuencia. Si bien el estado usualmente tiene una responsabilidad legal limitada con esos trabajadores, también es cierto que éstos representan una carga política. El modelo tradicional del servicio de carrera ha sido criticado por ser propenso a crecer por su naturaleza inherente, ya que los administradores luchan por contar bajo su tutela cada nuevo cargo que se vaya abriendo. También desalienta un enfoque holístico para los sistemas de personal y de gestión presupuestaria que les daría a los administradores una mayor discreción en la asignación de los recursos, tanto humanos como financieros. Aunque son pocos, los enfoques innovadores promueven ahora un enfoque más

Experiencias gerenciales piloto en Vietnam

El gobierno de Vietnam inició un programa de administración pública en 1995. Un componente esencial de dicho programa fue hacer un experimento dándoles a 10 distritos y departamentos municipales de la Ciudad de Ho Chi Minh autonomía temporal en el uso de su presupuesto para la planilla y costos administrativos. Los interesados se pusieron de acuerdo en cuanto a principios que debían observar, incluyendo la decisión de no aumentar el tamaño de la fuerza laboral ni los costos administrativos, así como en la realización de una administración transparente. El proyecto piloto dio como resultado la reducción en más de un 13% del número de funcionarios, lo que significó que se registraran ahorros de más de un 18%. Se usaron dichos ahorros para aumentar los salarios de los trabajadores y para otros beneficios, así como para fondos de contingencia y de apoyo para trabajadores que ya no eran necesarios. Las unidades usaron su autonomía para reorganizar sus aparatos administrativos y para reasignar a sus empleados de acuerdo con su experiencia y calificaciones, desechando así la duplicidad de funciones dentro de la organización. Los administradores urbanos y los funcionarios del gobierno central informaron que se registraron mejoras en la gestión presupuestaria, así como en la eficiencia y efectividad de los servicios. Las unidades administrativas se dieron cuenta de que era posible ahorrar y de que los pedidos rutinarios de aumentos presupuestarios ya no eran necesarios.

gerencial para el control del servicio de carrera, concentrándose más en el logro de resultados dentro de lineamientos de costos acordados previamente. (Lea el caso de Vietnam).

4.1.4 *Sistema de Carrera vs. Sistema posicional*

Los sistemas de empleo público basados en el mérito pueden ser divididos hablando en términos amplios en sistemas de carrera y en sistemas basados en las posiciones o los cargos. Un sistema de carrera es “cerrado” en el sentido de que el ingreso en él es usualmente a los niveles más bajos y los cargos más altos se llenan con personas de dentro de ese mismo sistema. Por el otro lado, en los sistemas basados en las posiciones, se pone énfasis en la selección del candidato idóneo para el cargo que se desea llenar. Es frecuente que el sistema de carrera se asocie con las tradiciones del código civil, mientras que el basado en las posiciones, se vincula con las tradiciones anglosajonas. La selección del sistema más apropiado es responsabilidad del gobierno y debe ser el resultado de consultas y deliberaciones entre los funcionarios técnicos y los encargados de la elaboración de políticas que se encuentren trabajando en este tema. Debido a que muchos de los avances recientes en el pensamiento sobre la administración pública se han producido dentro de la tradición anglosajona, se observa una tendencia a favorecer el sistema posicional. Cada uno de los sistemas tiene méritos, así como desventajas. Mientras que el sistema basado en los cargos puede proveerle de nuevos talentos al servicio civil cuando eso sea necesario y tiende a darles más oportunidad a los administradores para concentrarse en los resultados, el sistema de carrera es mejor en cuanto a la provisión de incentivos por un buen desempeño y en asegurar que las inversiones en el campo del entrenamiento queden dentro del servicio civil. Al incorporar mecanismos de un sistema al otro, los gobiernos deben asegurarse de que esos nuevos mecanismos se desarrollen de una manera que sean compatibles con el sistema imperante y que sean comprendidos cabalmente en el contexto de las tradiciones existentes. Casi todos los sistemas de los países desarrollados se están combinando cada vez más y están adoptando aspectos, tanto del sistema posicional como del de carrera. Así, los países que tienen una tradición basada en el código civil pueden encontrar ejemplos útiles de una estructura posicional en el modelo adoptado en Francia en las últimas décadas sin tener que sustentarse solamente en variaciones de la tradición anglosajona.

4.1.5 *Arreglos sobre la administración del servicio civil.*

Usualmente se observan dos tipos principales de arreglos gerenciales para la función del personal: el tipo anglosajón de Comisión del Servicio Público (o Civil) y su oficina ejecutiva, así como el Departamento de Personal o un comité interministerial con una oficina ejecutiva que funciona bajo la dirección del Primer Ministro o un ministro del gabinete a cargo del servicio civil que se encuentra usualmente en los países que funcionan en el ámbito de la ley civil. Además de esos tipos de dirección, también es usual que exista un órgano de control financiero en el Ministerio de Finanzas, el cual está a cargo de la planilla y del control presupuestario. Los consultores que están familiarizados con la tradición anglosajona usualmente promueven el enfoque de la Comisión del Servicio Público, mientras que otros tenderán a promover una solución que esté acorde con la tradición de la ley civil. Si bien es cierto que las comisiones del servicio público tienen la fama de ser más neutrales e independientes y, por lo tanto, se presentan como mejor equipadas para el logro de un servicio civil profesional y basado en los méritos, la verdad es que son ajenas a las tradiciones administrativas de muchos países.

En segundo lugar se debe elegir entre un sistema centralizado de dirección del personal y uno descentralizado. El centralizado mantiene la supervisión estrecha de las funciones de dirección de los recursos humanos en el nivel central. En cambio, el modelo descentralizado aumenta la autonomía para la toma de decisiones de los supervisores en el terreno en la mayoría de las funciones de la administración del personal (tales como la contratación, la promoción y el

entrenamiento), dejándole a la autoridad central la responsabilidad de definir los lineamientos de políticas generales, la emisión de los reglamentos y el monitoreo del desempeño de las unidades descentralizadas de administración del personal. Sin embargo, en algunos países los nombramientos para los cargos más altos siguen siendo prerrogativas de la autoridad central.

4.1.6 *Los sueldos y las compensaciones.*

Los regimenes de sueldos y compensaciones bajas, debido—entre motivos—al exceso de personal, provocan que exista una baja motivación, corrupción, la perdida del personal mejor calificado, la provisión de servicios de baja calidad en las áreas mas lejanas y constituyen una amenaza para las inversiones en el campo del adiestramiento.¹ Hay cuatro problemas principales en el área de pagos y compensaciones y todo ellos se originan en gran parte en los esfuerzos para limitar en su totalidad la carga de personal del sector público y al mismo tiempo poner en marcha programas de reformas.

- i. Los salarios son demasiado bajos—Los trabajadores del sector publico enfrentan a menudo en los países en desarrollo escalas de salarios que en el mejor de los casos apenas alcanzan para sobrevivir, no son competitivas con los sueldos del sector privado o no compensan al personal enviado a regiones remotas.
- ii. Los sueldos son muy limitados— Los sueldos del personal de más alto nivel no reflejan sus destrezas, su entrenamiento ni su mayor experiencia. Por ejemplo, en Zambia los secretarios permanentes recibían nada más que una cantidad equivalente a 5 o 6 veces del salario mínimo.
- iii. Las compensaciones no monetarias constituyen una parte importante de la compensación total— Es frecuente que beneficios tales como los de vivienda, el uso de carros oficiales, las pensiones y otras regalías relacionadas con las jubilaciones constituyan una parte considerable del total de la compensación. En algunos países en desarrollo, los sistemas de pagos con dinero se acabaron

Grupos prioritarios de misión en Camboya

El tema de los suplementos de los salarios es de fundamental importancia en Camboya. El total de lo gastado en incentivos pagados por diversos donantes se estima en no menos de \$3 millones de dólares anuales y esa suma proviene tanto de donantes bilaterales como multilaterales. El gobierno camboyano diseñó recientemente un mecanismo para acelerar la reforma y otorgar recompensas basadas en su desempeño a “Grupos prioritarios de misión” en algunos de los principales ministerios. El objetivo es identificar y premiar a los empleados públicos bien motivados con el conocimiento y la experiencia adecuados para poder trabajar en grupos o equipos que pueden llevar a cabo con éxito, y de una manera transparente y eficiente, misiones reformativas en sus respectivas organizaciones. La mejor opción para obtener uno de estos premios es un desempeño que sea efectivo desde el punto de vista de los costos. El programa, que en su etapa inicial tiene un límite de 1000 participantes del servicio civil, eventualmente será ampliado en la medida en que más ministerios y organismos vayan adoptando un enfoque que se base más en los resultados. El gobierno asumirá la responsabilidad por los costos, es decir todos los pagos, que corresponden a estos grupos, pero se requerirá de cooperación financiera y técnica para ayudar al gobierno en la puesta en marcha del programa. El PNUD está brindando apoyo al Gobierno Real de Camboya en la puesta en marcha, en la articulación y en la difusión del programa de grupos prioritarios de misión. En su fase inicial, los proyectos que se llevan a cabo actualmente con el apoyo de socios del exterior podrían ser convertidos en misiones de estos grupos para estimular el sentido de nacionalidad de los mismos y asegurar su sostenibilidad.

Desde 1996, mientras tanto, las agencias de la ONU que trabajan en Camboya han estado promoviendo políticas comunes, procedimientos y tasas para los pagos suplementarios que se hacen a los funcionarios gubernamentales. La AusAid decidió copiar el sistema de la ONU para la consecución de un enfoque coordinado y transparente para los suplementos de salarios que se vinculen directamente con proyectos.

¹ El problema del exceso de personal en el sector publico fue introducido a menudo por la presion que habia para premiar a los miembros de los movimientos independentistas del los años 60.

- y han sido reemplazados por sistemas alternativos, creándose formas de compensación que son turbias y arbitrarias que hacen que las cargas presupuestarias por salarios sean difíciles de monitorear, administrar o limitar.
- iv. Las distorsiones creadas por una diversidad de prácticas de los donantes en los suplementos de salarios.

Enfrentar los problemas de los regímenes de pagos de sueldos y salarios es una tarea que se presenta con numerosos desafíos. Sin embargo, un proceso secuencial, paso tras paso, aplicado con una considerable flexibilidad y pragmatismo puede tener mayores posibilidades de culminar en el éxito. Así, por ejemplo, un programa por etapas de relajación de los límites de sueldos a lo largo de varios años, combinado con la promesa de un aumento general de sueldos y con la introducción de un nuevo sistema de carrera que promete oportunidades para el avance que antes no existían, pueden ser duros golpes para un programa de sucesivas despedidas de personal y, al mismo tiempo, brindarían nuevo apoyo al proceso de reformas.

Un problema adicional es que con frecuencia los donantes tienden a resolver la cuestión a corto plazo de la baja motivación aumentando selectivamente los salarios de algunos empleados del sector público. Esta práctica causa distorsiones, no es sostenible y es observada con cierto recelo en las sedes de los donantes internacionales, pero en el terreno muchas veces se la considera como la única manera de lograr resultados. En la práctica, en los países que tienen una capacidad más limitada en este contexto, es muy difícil evitar algún tipo de aumento selectivo de los sueldos de ciertos empleados del sector público. Se han hecho numerosos intentos para encontrar soluciones que sean menos tendientes a la distorsión y más sostenibles. Por ejemplo, se ha hecho que esas personas que han recibido aumentos de salarios fuera de lo normal queden incorporados al régimen oficial de compensaciones. En algunos casos, se ofrecen pagos excepcionalmente altos para un contrato de corta duración a equipos de personal especializado en la introducción de un programa de reformas (como en el caso de Kenia). En otros, un grupo de empleados del servicio civil que son considerados como de importancia crucial para un programa de reformas reciben por adelantado los salarios más altos que se proyecta que les corresponderían una vez que se haya completado el programa de reformas (usualmente en entre cinco y diez años), como ocurre en Tanzania. El gobierno de ese país está experimentando con un mecanismo de Aumento Selectivo y Acelerado de Salarios, que se conoce bajo la sigla de SASE. Este programa es un paso en la dirección correcta, pero aún es demasiado temprano para determinar si estos enfoques son los correctos. Cuando se encuentre con este tipo de situaciones, el PNUD debería desalentar a los donantes que usan los pagos selectivos y cuando eso no rinda los frutos deseados, debería señalar la urgencia de la transparencia en la selección de quien recibe dichos pagos, integrándolos cuando eso sea posible al sistema oficial de salarios, vinculando la compensación adicional al cargo y no al individuo.

4.1.7 La Igualdad de los Sexos y la Acción Afirmativa

En la mayoría de los casos, las mujeres no están representadas adecuadamente en los niveles medios o altos de las administraciones públicas de los países en desarrollo (o incluso en muchos

La promoción de la igualdad de sexos en el empleo en las administraciones públicas de Azerbaiyán y Bielorrusia

Durante el proceso de puesta en práctica del proyecto para el Estímulo de la Capacidad Nacional en el seno de su Ministerio de Relaciones Exteriores, Azerbaiyán estableció un Centro de Planificación de Políticas y de Investigación Estratégica. Sus especialistas realizaron investigaciones y ofrecieron una serie de recomendaciones sobre políticas en materia de los géneros. Como resultado, se inició el proyecto "La Mujer en la Diplomacia", con el cual se pretende estimular el desarrollo de las carreras de las mujeres diplomáticas de Azerbaiyán. En Bielorrusia, el programa "Apoyo para la Promoción del Espacio Público para las Mujeres" está financiando programas educacionales que incluyen uno de maestría en liderazgo para mujeres. También se realizan programas educacionales de 2 semanas para mujeres que trabajan en la administración pública y profesoras, así como proyectos de investigación que examinan los factores que promueven o afectan negativamente la participación de la mujer en la vida política y pública.

países desarrollados) y eso es así hasta en los países donde algunos de los políticos de mayor relevancia son mujeres. Además, en los países donde las mujeres han logrado comenzar a introducirse mejor en los servicios civiles, la experiencia con la privatización en la Europa oriental e incluso en la occidental ha mostrado que es frecuente que los administradores han tendido a limitar a las mujeres porque no se las considera como las principales encargadas de mantener el hogar y porque piensan que los trabajadores del sexo masculino están mejor capacitados para desarrollar vínculos sociales con sus supervisores que por lo general son hombres. Muchos gobiernos de países en desarrollo al menos pretenden darle cierta importancia a los programas para lograr una mayor igualdad de oportunidades para ambos sexos. Sin embargo, son pocos los programas de reformas que incluyen esfuerzos serios para estimular la presencia de las mujeres en los cargos de nivel más alto, como por ejemplo, programas para entrenar a mujeres, reglas en el lugar de trabajo que tiendan a favorecer a la vida familiar, así como para elevar la conciencia sobre los problemas que se interponen a la igualdad de oportunidades. El logro de dicha igualdad implica la superación de los prejuicios culturales, así como de las ya arraigadas costumbres prevalecientes en la vida y en el trabajo. Eso sólo podrá lograrse a largo plazo. Sin embargo, los países están comprometidos por medio de convenciones internacionales a alcanzar progreso en este tema, tanto de la perspectiva de la reducción de la pobreza como de la de la observancia de los derechos humanos.

4.1.8 Control del desempeño: el mérito, la promoción y la permanencia

Un aspecto fundamental de los sistemas basados en los méritos es la existencia de un mecanismo para la evaluación del desempeño y para premiar a quienes se destacan por la buena forma en que hacen su trabajo. La realidad es que casi todos los sistemas de control del desempeño son caros en cuanto a su manejo. Las evaluaciones tradicionales han tenido la tendencia de ser secretas para el empleado en cuestión y la posibilidad de reacción frente a la evaluación es limitada, lo que tiene un efecto negativo sobre la motivación del trabajador. Los enfoques más recientes se han concentrado más en los resultados que en las características personales y las evaluaciones comenzaron a ser consideradas como instrumentos para el desarrollo. Las evaluaciones también se hicieron participativas. Hay muchos ejemplos de esos sistemas, como son los casos de Malta, las islas Mauricio y de Zambia. Los sistemas abiertos de evaluación relacionan el desempeño del individuo con los objetivos de la organización, examinan la competencia del trabajador y contribuyen a que exista un clima de diálogo abierto dentro del servicio público. Un requisito esencial de cualquier sistema de control del desempeño es que exista un órgano neutral de supervisión, algo semejante a la Comisión del Servicio Público o un Departamento del Servicio Público. Ese mecanismo debe contar con mecanismos apropiados para las apelaciones. Sin embargo, se debe tener cuidado se vincula a las evaluaciones con los pagos y los ascensos. Los beneficios de los pagos en relación con el desempeño aún quedan por verse y los requerimientos administrativos, junto con el costo de la aplicación de un sistema de ese tipo pueden ser considerables. La experiencia indica también que los pagos basados en el desempeño probablemente sean objeto de oposición y deberían desde ya constituirse en un sistema de baja prioridad. Los administradores prefieren no hacer diferencias entre sus subordinados y las compensaciones extraordinarias basadas en el buen desempeño son generalmente demasiado pequeñas para ser un buen incentivo. Además, la evaluación del desempeño no debe ser más que un elemento para establecer si el empleado es digno de un ascenso. Entre los demás elementos para ello están los exámenes de aptitud y las entrevistas estructuradas, entre otros. En líneas generales, cuando se desarrollan sistemas de pagos y de desempeño, el enfoque principal debe concentrarse en los funcionarios de más alto nivel que deben ser objeto de un control más profundo y cuyo desempeño puede tener un mayor impacto.

4.1.9 *La politización y el favoritismo*

Los esfuerzos para la reforma del servicio civil en todo el mundo han puesto énfasis en diversos grados sobre la necesidad de acelerar la despolitización del mismo, promoviendo al mismo tiempo el ideal de un servicio civil neutral y basado en los méritos. Sin embargo, la evidencia muestra que los sistemas puramente basados en el mérito constituyen una excepción y que los nombramientos políticos son comunes en la mayor parte de los servicios civiles. Los que están a favor de un sistema de favoritismo señalan que este permite formar un equipo de funcionarios públicos leales y eficientes. También promueve la democracia, ya que permite una rotación regular de funcionarios del más alto nivel de acuerdo con la voluntad del pueblo. Aquellos que están de acuerdo con el sistema de méritos señalan que este cumple mejor con los requerimientos de un enfoque basado en los derechos para la administración del servicio civil (no es discriminatorio y brinda un igual acceso a los cargos públicos) y que permite la continuidad y la neutralidad en la administración pública. Un enfoque más realista toma en consideración las ventajas y desventajas, tanto del sistema de méritos como del de favoritismo en un contexto político y socioeconómico. En líneas generales, el favoritismo debería ser excepcional y restringido mediante un control eficiente que limite los poderes discrecionales de los políticos en las contrataciones y en los ascensos. Por lo tanto, el favoritismo en el servicio civil debe estar vinculado estrechamente con las elecciones que se hagan por producto de los méritos. También debe estar inscrito en un marco ético muy fuerte y debe estar sujeto a un sistema efectivo de controles. Los siguientes elementos aseguran de que anterior se logre:

- La identificación y publicación de la lista completa de cargos que sean considerados como de naturaleza política.
- Procedimientos claros para la contratación y para el ascenso, garantizando la transparencia en el proceso de selección e incluyendo controles formales y la posibilidad de apelaciones en el caso de una acción arbitraria.
- La restricción de los poderes discrecionales de los políticos en los procesos de selección (la selección de los candidatos finalistas debe ser la responsabilidad exclusiva de un panel pluralista de selección).
- Un código de conducta que subraye la neutralidad política y la lealtad de los miembros del servicio civil. (Debe señalar, por ejemplo, que los funcionarios se comprometen a ejecutar y apoyar las políticas del gobierno que esté en el poder).
- Garantías constitucionales y legales (una Ley del Servicio Civil) en que se destaquen los derechos de los candidatos a los empleos públicos (la no politización), destacándose algunos como el de no ser discriminado por su sexo, origen étnico, por asuntos de política, por su religión, por la economía o por sus opiniones filosóficas, culturales o sociales o sus condiciones en esos campos.

4.2 *La mejoría del sistema de elaboración de políticas*

Hasta recientemente, muy pocos donantes se han involucrado en este campo debido a la naturaleza políticamente sensitiva del tema. Sin embargo, el PNUD ha podido brindar asesoría en el pasado, apoyando, entre otros, el proceso legislativo para la preparación de los proyectos de ley. El proceso de elaboración de políticas ha sido tradicionalmente poco claro y en muchos países que dependen de la asistencia externa, las prioridades de los cuerpos encargados de la elaboración de políticas y del proceso de decisión sobre las mismas (el gabinete o el concejo de ministros, la oficina del presidente, los gabinetes ministeriales, etc.) han sido de carácter aislado y han funcionado en respuesta a las presiones de los donantes. Sin embargo, en años recientes, algunos donantes actuando en el contexto del documento sobre la reducción de la pobreza, se han concentrado en mejorar la eficiencia del proceso de elaboración de políticas. Esto implicó el fortalecimiento de la secretaría del gabinete o de su equivalente, la creación de mecanismos para la coordinación horizontal sobre la elaboración y aplicación de políticas, el desarrollo de un proceso para establecer la agenda del órgano

encargado de elaborar políticas, el diseño de un sistema para asegurar de que las políticas en consideración se basen en un análisis adecuado y el establecimiento de sistemas para diseminar las decisiones sobre políticas y para el monitoreo de su aplicación. A menudo, la discusión sobre como mejorar el proceso de elaboración de políticas surge una vez que el gobierno haya comenzado a analizar la reforma de la administración pública y eso es así porque las decisiones sobre el papel del estado, la visión de una administración pública reformada y la estrategia para hacer realidad dicha visión son asuntos que deben ser producto de un consenso amplio generado dentro del gobierno y en torno a él.

4.3 La reestructuración de la maquinaria del gobierno

La expresión “maquinaria del gobierno” se refiere a la asignación y reasignación de funciones entre departamentos e incluye cambios en la estructura interna de los mismos. También se circunscribe a este tema la asignación de funciones dentro de los departamentos y, de una manera creciente, también la asignación de funciones a organismos que no sean departamentos ministeriales, creándose así agencias ejecutoras y estimulándose la privatización de organismos gubernamentales. La reforma estructural de la maquinaria del gobierno tiene sus orígenes en la asistencia técnica a la administración pública ofrecida a principios de la década de los 60, pero ha resurgido en los últimos años como un elemento esencial para la reforma de los sistemas de gobernabilidad. Obviamente, la descentralización es la reforma más mencionada en la estructura del gobierno y se analiza en una Nota de Prácticas separada. Además, los nuevos instrumentos, principalmente los que se basan en la tecnología de la información y de las comunicaciones, han abierto nuevas posibilidades para la mejor coordinación entre las diferentes ramas del gobierno y para promover un vínculo más directo entre los ciudadanos y su gobierno.

4.3.1 Las revisiones funcionales.

Hasta mediados de la década de los 90, las reformas estructurales fueron a menudo más bien aisladas, concentrándose en sectores específicos y no consistían más que en cambios legislativos superpuestos en estructuras organizacionales ya superadas por el tiempo, en vez de estar basadas en un análisis profundo de los problemas estructurales en sí mismos. Desde entonces y especialmente en la Europa oriental, en Asia y el Pacífico y en la América Latina, los especialistas regionales han adoptado un enfoque más holístico en cuanto a las reformas y han tratado de crear un equilibrio entre la concentración en las reformas internas y su preocupación por los cambios en las relaciones entre las administraciones públicas y la sociedad. Las revisiones funcionales, que constituyen el instrumento primordial de las reformas estructurales, se han hecho más comunes para brindar la base analítica y guiar así el proceso de cambios. Tienen las siguientes funciones principales:

- La redefinición de los papeles, las misiones y las tareas de los diferentes niveles de la administración.
- El establecimiento del papel

Revisiones funcionales en Kirguistán

El PNUD desempeñó en 2001 un papel destacado en el apoyo de revisiones funcionales piloto en Kirguistán, dentro de los ministerios de educación y salud. Esas iniciativas generaron un reglamento revisado del Ministerio de Educación y en el cual se delinea una misión más clara para el mismo, se reducen las funciones ministeriales de 66 a 20 y se resuelven incompatibilidades dentro de los marcos legales que regulan las atribuciones ministeriales. El Ministerio de Salud está explorando la posibilidad de reformas para asegurar una provisión más efectiva de servicios y un uso más eficiente de los limitados recursos disponibles. El PNUD también desarrolló un formato especial para el plan de aplicación de las recomendaciones sobre revisiones funcionales que son aplicables en cualquier ministerio u organismo estatal. Actualmente, el PNUD, en cooperación con el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, está apoyando al gobierno en la realización de una revisión funcional en siete ministerios y comités estatales y ha iniciado también revisiones funcionales al nivel local.

apropiado que le corresponde al gobierno en cada sector o función y en sus diversos niveles. Eso incluye la identificación: a) de funciones redundantes, b) de las duplicaciones dentro de y entre instituciones en diversos niveles, c) de las funciones que no se cumplen y d) de las funciones que podrían ser trasladadas de diversas unidades y ubicadas en una sola.

- La identificación de incompatibilidades y de omisiones en el marco legal y que constituyen obstáculos para que las unidades cumplan con sus funciones.
- La revisión de la relación entre la función y el equipo de trabajo encargado de cumplirla.
- La propuesta de áreas en que se podría mejorar la coordinación horizontal entre unidades que tienen funciones complementarias o que dependen entre sí.

Este análisis de la revisión funcional brinda la base para explorar opciones políticas de un nivel más alto, entre las cuales se pueden mencionar:

- Áreas para la descentralización
- Áreas para el logro de una mayor eficiencia por medio de la limitación del papel del estado o de oportunidades para la reducción del personal
- Los beneficios que se podrían lograr por medio de la introducción de elementos de competitividad y de control del desempeño en la provisión de servicios. En este contexto se podría considerar el establecimiento de mecanismos alternativos para la entrega de servicios (como por ejemplo, agencias subvencionadas u Organizaciones No Gubernamentales) (Lea el caso de Brasil)
- Oportunidades para mejorar el proceso de elaboración de políticas y para separar dicho proceso del de aplicación de las mismas

4.3.2 *Las tecnologías de la información y de las comunicaciones y la gobernabilidad electrónica.*

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son instrumentos de creciente importancia que pueden ser utilizados para enfrentar problemas tradicionales del desarrollo con métodos innovadores. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones no consisten solamente en soluciones para la gobernabilidad electrónica basadas en la electrónica o en microchips. Sin embargo, son esas soluciones las que predominan en la mayoría de las discusiones sobre dichas tecnologías en el contexto de la reforma de la administración pública. Las tecnologías de la información, entre ellas las Cadenas de Amplio Espectro y la Red de Internet, pueden transformar las interacciones entre el gobierno, los ciudadanos, el mundo de los negocios y con otros sectores del gobierno en sí. Sin embargo, el enfoque que se debe seguir tiene que concentrarse menos en la tecnología en sí misma y más en la transformación y reorganización de las funciones e interacciones que dicha tecnología permite. La gobernabilidad electrónica puede facilitar una provisión de servicios que sea mejor y más accesible al público, mejores y

Métodos innovadores para mejorar los servicios en Brasil y Las Filipinas

En Brasil, los centros de asistencia para los ciudadanos proveen un lugar en que con sólo ir allí, ellos pueden obtener los servicios que más usan. En Las Filipinas, mientras tanto, el servicio de aduanas ha desarrollado un servicio en línea para reducir el costo de las empresas, limitar las oportunidades para el fraude y ayudar a aumentar el nivel de los ingresos. El caso de Brasil, sin embargo, conlleva un importante mensaje adicional y que merece ser considerado con atención. Mientras que en Brasil el uso de los centros de asistencia a los ciudadanos era un elemento de una reforma más amplia que incluía la simplificación de la burocracia, esto no se vislumbraba en algunos otros países que adoptaron un mecanismo similar para la provisión de servicios. En los casos en que esos centros no venían acompañados por medidas para simplificar los procesos administrativos, no se produjo cambio alguno en la naturaleza intrínseca de la administración pública y ésta siguió siendo altamente centralizada, burocrática y poco orientada hacia el servicio a quienes más la requieren.

más económicos vínculos con las empresas y un más eficiente y riguroso manejo de los asuntos gubernamentales, mediante la ubicación de centros de atención más cercanos a los clientes y asociados. Hay ejemplos de innovaciones que han demostrado tener éxito, incluso en áreas que han sido consideradas como subdesarrolladas desde el punto de vista tecnológico. Puede citarse el caso de los quioscos comunitarios y computarizados que en India proporcionan la información básica, la documentación y las formas que necesitan los ciudadanos de los pueblos rurales, lo que representa un ahorro en recursos humanos, tiempo y dinero y extiende los servicios de que se dispone localmente.

Además de estimular las relaciones con el público, la gobernabilidad electrónica también puede mejorar los trabajos internos de una administración. Por ejemplo, la introducción de Sistemas de Manejo de la Información en los departamentos gubernamentales puede resultar en una mejor administración de los recursos humanos, reducciones de costos y mejoras en la provisión de servicios y en las licitaciones gubernamentales, un mejor manejo de los fondos para la asistencia técnica y de los proyectos, así como en una mayor recolección de los ingresos. Sin embargo, la gobernabilidad electrónica, tal como está concebida ahora, es decir, como una serie de sistemas de tecnología de la información, instrumentos e infraestructura, no puede dar como resultado automático una reorganización de las funciones del gobierno o un cambio en las funciones y responsabilidades. Eso debe ser parte de un proceso de cambios más amplio.

4.3.3 Instituciones públicas que promueven la democracia.

Los gobiernos están creando de una manera creciente nuevas instituciones con el fin de promover la gobernabilidad democrática. En algunos casos, esas instituciones quedan virtualmente separadas de la administración pública, pero con una limitada función supervisora. En otros casos son parte integral de la administración. Todas estas entidades abren nuevos espacios para la inclusión política, tanto para la sociedad civil como para la oposición. También ofrecen un foro para nutrir y promover la cultura política democrática. Las Estrategias Nacionales sobre los Derechos Humanos usualmente proponen el establecimiento de instituciones independientes como comisiones de derechos humanos, defensores del pueblo y grupos de extensión y defensa de esas normas. La independencia, transparencia, efectividad y accesibilidad de esas instituciones es importante si es que éstas deben cumplir sus mandatos con éxito en estados en que la gobernabilidad es débil y los intereses de unos pocos son los que dominan la

La formalización de los vínculos entre la administración pública y los derechos humanos en Sudáfrica

Sudáfrica cuenta en su Constitución con una Comisión Nacional de Derechos Humanos que es institucionalmente fuerte. Como consecuencia de ello, la Comisión Sudafricana de los Derechos Humanos (SAHRC) tiene un lugar especial dentro de la administración de Sudáfrica. Es conocida no sólo por su labor en la promoción y protección de las libertades civiles, pero también por su trabajo innovador en el campo de los derechos económicos y sociales, según lo dispuesto en la sección 184 (3) de la Constitución cuando señala que:

“La Comisión de Derechos Humanos debe requerir todos los años de los órganos pertinentes del Estado que le provean información sobre las medidas que han adoptado para el cumplimiento de los derechos contemplados en la Declaración de Derechos en relación con la vivienda, los cuidados de salud, la alimentación, el agua, la seguridad social, la educación y el medio ambiente”.

La SAHRC publica un informe semestral sobre los “Derechos Económicos y Sociales en Sudáfrica en el que se brinda información sobre políticas, asuntos legislativos, presupuestarios y de otra índole, grupos vulnerables, problemas que han experimentado agencias del Estado y las medidas adoptadas para enfrentarlos. El informe también incluye indicadores, enlaces al Plan Nacional de Acción Sudafricano sobre los Derechos Humanos y asignaciones presupuestarias. Si es que los órganos del Estado no responden a sus requerimientos, la SAHRC puede presentar una demanda contra ellos en las cortes sudafricanas.

balanza del poder y la disponibilidad de los recursos. Esas instituciones deben contar con un marco legal que asegure su existencia y deben estar vinculadas institucionalmente con otras organizaciones nacionales e internacionales para proteger y promover los derechos humanos. En países como Moldavia y Mongolia, el gobierno está preparando Planes Nacionales de Acción en el Campo de los Derechos Humanos que incluye la introducción de sistemas para monitorear la puesta en práctica de programas de derechos humanos en agencias estatales de la mayor importancia. Otros ejemplos de este tipo de acciones son las comisiones de ética o de lucha contra la corrupción, las electorales y –en países que se encuentran en la etapa posterior a conflictos—las comisiones de la verdad y de la reconciliación. Estas forman parte de la Reforma de la Administración Pública porque son una parte de importancia creciente en muchas administraciones públicas y también porque le dan realce a esta última, haciéndola más transparente, responsable, más abierta a la participación del público, sujeta al monitoreo para los casos de abusos y menos susceptible a los conflictos. (Lea el cuadro sobre Sudáfrica).

La Reforma del Sistema de Gestión de los Ingresos y de los Gastos

La totalidad del dinero que un gobierno gasta debe estar en línea con lo que realmente puede gastar en un plazo mediano y, a la vez, con el presupuesto anual. Esos gastos deben ser asignados adecuadamente para que correspondan a las políticas prioritarias y deben también dar los resultados que se busca alcanzar con el menor costo posible. En el nivel central, este subsector es tradicionalmente de las instituciones financieras internacionales, Sin embargo, un aspecto en el que el enfoque de los derechos humanos ha tenido éxito es el de la Gestión de los Gastos Públicos. En este contexto se pone énfasis con bastante frecuencia en una perspectiva meramente tecnocrática, subrayando la moderación y el control financiero. Sin embargo, la perspectiva de los derechos, que se concentra en las atribuciones del individuo frente al estado, puede promover resultados que favorezcan a los pobres y los que busquen oportunidades iguales para las personas de ambos sexos en el proceso presupuestario, apoyando de esa manera una mayor responsabilidad hacia los ciudadanos. Así, por ejemplo, el PNUD participa en el proceso presupuestario en tres áreas de importancia crucial. En primer lugar se encuentra el aspecto de la supervisión presupuestaria, mediante el aumento de la capacidad de las instituciones de gobernabilidad, especialmente los parlamentos, para el desempeño de sus funciones. Se puede obtener más información sobre esta nota en la Nota de Prácticas sobre la Reforma Parlamentaria en la siguiente dirección de Internet, <http://undp.org/governance/legislatures.htm>, o en el Manual de Presupuestos para Parlamentarios que estará disponible en este mismo sitio de la red. En segundo lugar se puede mencionar el apoyo al nivel local para la planificación y el proceso presupuestario a través de los programas que se realizan en conjunto con el FNUDC. Finalmente, el PNUD participa como uno de los principales promotores de la gestión presupuestaria que tome en cuenta los asuntos de género. (Se puede obtener más información sobre este tema en el Manual de Presupuesto mencionado anteriormente).

SEGUNDA PARTE: UNA GUIA PRACTICA PARA LA PROGRAMACION

5. El Papel que le Corresponde al PNUD

La Reforma de la Administración Pública es un campo en el que es excepcionalmente difícil definir un papel del PNUD que sea compatible con sus recursos. Si bien es cierto que el PNUD ha sido un proveedor destacado de asesoría técnica sobre el tema durante aproximadamente el curso de la última década, también es cierto que varios otros actores han incrementado su papel en este campo. Las instituciones financieras internacionales, y especialmente el Banco Mundial, han estado participando en la Reforma de la Administración Pública desde hace mucho tiempo, inspiradas inicialmente por la necesidad de aumentar la eficiencia de los

gobiernos en el ámbito de los gastos. Más recientemente, esas instituciones justificaron su apoyo señalando que es un medio para mejorar la capacidad de los gobiernos en la aplicación de las estrategias para la reducción de la pobreza. Además, varias entidades relevantes en el apoyo bilateral para el desarrollo y bancos regionales de desarrollo (especialmente el Banco Asiático de Desarrollo) han asumido un papel muy activo en este campo. Por ejemplo, Las encuestas sobre las actividades del PNUD en África y Asia han mostrado que mientras por un lado es cierto que la descentralización se ha convertido en un campo principal para el apoyo internacional, por el otro, se ha estado abandonando la concentración en la reforma del gobierno central. El mayor énfasis que los donantes ponen en la reforma de la administración pública es una tendencia positiva, ya que genera un flujo de recursos adicionales y muy necesarios para enfrentar los problemas que existen en ese campo. Por ejemplo, muchos países se han beneficiado sustancialmente de algunas de las acciones conjuntas del PNUD y del Banco Mundial, que han resultado ser muy efectivas. Pero eso ha hecho que el PNUD cuestione y reoriente su posición estratégica sobre la base de su ventaja comparativa.

El PNUD sigue estando en condiciones favorables para apoyar a los gobiernos en el campo de la gobernabilidad, un aspecto que a menudo presenta un alto grado de sensibilidad y de naturaleza política. Esto se deriva de:

- La identidad de la ONU: El PNUD cuenta con la confianza de una gran variedad de grupos de la sociedad que incluyen a los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, la comunidad empresarial y las organizaciones laborales, entre otros.
- La neutralidad: El PNUD promueve y desempeña el papel de alta neutralidad en su acción en el tema.
- La universalidad: El PNUD está presente en 166 países en desarrollo.
- Su capacidad para aunar los esfuerzos de todos los actores en el campo del desarrollo por su familiaridad con ellos.
- El conocimiento que tiene de las comunidades y de las preocupaciones locales en el campo del desarrollo, así como de la responsabilidad social que les corresponde a las corporaciones, en campos tales como el medio ambiente, el VIH/SIDA y los derechos humanos.

Dichas características le permiten al PNUD lograr que los gobiernos se involucren en cuestiones que podrían tener impactos políticos significativos y actuar como mediador entre los gobiernos, las instituciones financieras internacionales y los donantes bilaterales. En casi todos los casos, los gobiernos aprecian el papel del PNUD como un actor honesto en este campo y como un proveedor de una perspectiva alternativa. Sin embargo, los recursos más limitados de que dispone el PNUD en relación con los que tienen otros, como el Banco Mundial, lo ponen en una situación difícil. La capacidad para hacer que los gobiernos se involucren activamente en estos asuntos conlleva un esfuerzo para encontrar oportunidades estratégicas para el financiamiento o el diálogo en este campo. Aún más, el papel potencial del PNUD en el apoyo a los gobiernos para aplicar programas de reforma de la administración pública variará entre países y regiones, dependiendo de la presencia y de la capacidad de otros actores que estén trabajando en el terreno. Por lo tanto, **el equipo de trabajo del programa del PNUD debería estar preparado para iniciar un diálogo sobre todos los aspectos de la reforma de la administración pública, tanto porque el PNUD tiene una perspectiva única que ha contado con el apoyo de la comunidad internacional y con el mandato de ésta para promoverla, como porque se presentarán casos en los que debido a su presencia, su relación especial con el gobierno o alguna otra razón, estará en mejores condiciones para el liderazgo en el apoyo de un programa de reforma de la administración pública.** Aún más, las reformas más importantes sólo se producen como resultado de los esfuerzos colectivos de muchos actores entre los que se encuentran, entre

otros, los gobiernos, las agencias donantes, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. En cada una de las situaciones de reforma, el PNUD debe encontrar para sí mismo un papel bien definido en el que tiene una experiencia especial, junto con los recursos financieros necesarios, actuando de esa manera como un complemento de las acciones de otros actores. Los siguientes elementos permiten delinear el papel que le corresponde al PNUD.

- 1. El PNUD, actuando sobre la base de sus características específicas y de su mandato de gran sensibilidad política como es el de ayudar a los gobiernos en el campo de la gobernabilidad, está en condiciones muy ventajosas para ayudar a dichos gobiernos en la tarea de enlazar adecuadamente los esfuerzos para conseguir el apoyo para las reformas en el ámbito político con la aplicación técnica de las mismas. Esto implica asimismo asegurar que las reformas de la administración pública favorezcan a los pobres, promuevan el proceso democrático y protejan los derechos humanos.**
- 2. Dentro de su mandato primordial de reducir la pobreza y promover los derechos humanos, el PNUD tiene un papel especial que cumplir en la promoción de un proceso participatorio en la elaboración de la política de reformas y en el diseño de los programas de cambios. En este sentido, el PNUD debe asegurar que las reformas que se adopten sean plenamente propias del gobierno y del pueblo que va a recibir su impacto. Este papel también le da al PNUD la responsabilidad de ayudar al gobierno en la coordinación del apoyo de los donantes para el programa de reformas.**
- 3. El PNUD se concentra en asegurar que la reforma de la administración pública comience con el uso y el desarrollo de la capacidad con que ya cuenta el país. Su imparcialidad y su carácter pragmático, le permiten al PNUD realizar esa labor de una manera especialmente efectiva. Es sólo mediante la movilización de la capacidad que ya existe que se podrán introducir soluciones que sean sostenibles a largo plazo.**
- 4. Como consecuencia de lo anterior, el PNUD se concentra y, en realidad, debe hacerlo, en la promoción de un gobierno abierto y que sea accesible, transparente y responsable, además de favorecer la participación del público en el proceso de toma de decisiones, procurando asimismo que la información gubernamental esté al alcance del público.**
- 5. El PNUD, aprovechando los vínculos que ya tiene en el terreno, su concentración en los esfuerzos para reducir la pobreza y en el apoyo a la gente marginada y a las mujeres, así como su compromiso con la participación popular en el proceso de decisiones del gobierno y su propia experiencia, tiene un papel especial que desempeñar en el apoyo al gobierno en sus esfuerzos para crear el marco legal e institucional para la descentralización, tema que se ha convertido en un objetivo estratégico primordial del PNUD.**
- 6. En las áreas que se encuentran en la etapa posterior a un conflicto y debido a su papel como el principal organismo de las Naciones Unidas en la promoción de la reforma de la gobernabilidad, el PNUD está desempeñando un papel cada vez mayor en el restablecimiento de las instituciones básicas del gobierno. Esto significa usualmente cerrar la brecha entre la asistencia de tipo humanitario y un programa de desarrollo a largo plazo.**

En el contexto de la programación para el desarrollo, el PNUD tiene el mandato de promover la protección de los derechos humanos. Si bien es cierto que a veces el tema de los derechos humanos es difícil de plantear, el enfoque que eso conlleva puede mejorar considerablemente la calidad de los programas de los gobiernos en el campo de la

reforma de la administración pública. A continuación se describen algunos aspectos del enfoque de los Derechos Humanos que se relacionan directamente con la reforma de la administración pública. Sin embargo, se puede encontrar más información en la Nota de Prácticas sobre Reducción de la Pobreza y Derechos Humanos, en <http://www.undp.org/poverty/practicenotes.htm>

Como complemento de su trabajo en la promoción de un gobierno abierto por medio de la reforma de la administración pública, el PNUD realiza esfuerzos en tres campos adicionales: El primero, que se encuentra vinculado directamente con las reformas de dicha administración, se inserta en las áreas de la lucha contra la corrupción, la transparencia y la responsabilidad. La Nota de Prácticas sobre este tema se encuentra en el sitio de la red de Internet <http://www.undp.org/governance/account.htm>. En segundo lugar, se puede encontrar una orientación producto de la experiencia del PNUD en el desarrollo de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil plasmada en la nota sobre políticas que está en <http://www.undp.org/poverty/practicenotes.htm>. Finalmente, el trabajo de creciente importancia que lleva a cabo el PNUD en el campo del Acceso a la Información y las Comunicaciones puede encontrarse en la Nota de Prácticas en <http://www.undp.org/governance/information.htm>

Si bien esta nota no se refiere a la descentralización en sí (le agradecemos ver la Nota de Prácticas sobre Descentralización, Gobernabilidad Local y Desarrollo Urbano que se encuentra disponible en el sitio de Internet sobre Descentralización, Gobernabilidad Local y Desarrollo Urbano en <http://www.undp.org/governance/decentralization.htm>), hay dimensiones del gobierno central que deben quedar establecidas para que cualquier tipo de descentralización sea efectivo. Por lo tanto, debe haber una concentración en un régimen adecuado de recursos humanos (que establezca, por ejemplo, la condición legal de los empleados locales), en un mecanismo efectivo para la transferencia fiscal, en una mejoría del sistema de gestión de las relaciones entre el gobierno central y el local, así como en una mayor capacidad para apoyar a la descentralización por medio de la facilitación de la provisión de servicios y el monitoreo del desempeño, todo esto, vinculado con el mecanismo de transferencia fiscal. Todas estas podrían constituirse en áreas fundamentales para la participación del PNUD en la reforma de la administración pública.

Por último, en cuanto a las situaciones que surgen inmediatamente después de los conflictos, como los casos de Sierra Leone o Somalia, el establecimiento de algún tipo de gobierno representativo que goce de credibilidad y que pueda brindar servicios esenciales, es considerado de una manera creciente como una parte primordial de las primeras etapas de la reconstrucción tras un conflicto. En Afganistán, el rápido desarrollo de un sistema para hacer los pagos que les correspondían a los trabajadores públicos (incluyendo medidas para establecer fehacientemente quiénes realmente desempeñaban tales funciones) para que ellos pudieran reanudar el ejercicio de sus funciones anteriores de proveer servicios y de regularizar, al menos en sus aspectos más básicos, la situación inmediata tras la guerra, fue un primer elemento del programa de gobernabilidad posterior al conflicto. En relación con este asunto, debe haber una revisión, por muy preliminar que sea, del papel del estado que sienta las bases para la reforma hacia el futuro. Este tema será considerado con más detalles en un manual que acompañará a esta Nota.

El enlace para leer en español notas de práctica y otras publicaciones mencionadas aquí es <http://www.undp.org/spanish/>

6. La Ampliación de la Programación en el Campo de la Administración Pública.

6.1 Enfoques

Hay cuatro elementos constantes que deben guiar los enfoques que se adopten para la reforma de la administración pública:

1. **La reforma de la administración pública tiene una importancia crucial, pero casi nunca culmina en un éxito total.** Si bien es cierto que partes de los programas han alcanzado las metas que se proponían, sólo hay muy pocos ejemplos en los países en desarrollo en los que se llegó a las metas deseadas de una manera sostenible. Aún así, en vez de desalentarse, el PNUD debería fortalecer su determinación para encontrar soluciones.
2. Al menos en este sector y también en otros, siempre es mejor **aplicar el principio de Mantenerlo Breve y Simple.**
3. **Es demasiado simple y lleva al fracaso limitarse a copiar modelos destacados sin tener en cuenta adecuadamente las diferencias de contextos ambientales.**
4. **La reforma de la administración pública es un proceso lento.** Los esfuerzos para acelerar el paso de las reformas ponen en riesgo el sentido de nacionalidad que se le quiera dar al proceso, así como su sostenibilidad a largo plazo.

Además, la Nota de Políticas titulada Adoptando una Posición Clara sobre el Desarrollo de la Capacidad brinda asesoría esencial sobre el tema y quienes están dentro del PNUD pueden encontrarla en <http://intra.undp.org/bdp/policy/policy.htm>. Esta nota estará disponible fuera del PNUD en http://www.capacity.undp.org/index.cfm?module=ActiveWeb&page=WebPage&s=capacity_research. A continuación se plantean algunos aspectos que se deben considerar cuando se emprenda la reforma de la administración pública, teniendo en cuenta los puntos antes mencionados.

6.1.1 El Comienzo y el seguimiento.

Tal como ocurre con muchos programas en el campo de la gobernabilidad, hay una gran cantidad de maneras de enfocar el inicio de la reforma de la administración pública. Obviamente, el motivo más frecuente es el de reducir los costos, lo que normalmente es impulsado por los imperativos presupuestarios y por las reformas apoyadas por las instituciones financieras internacionales. En otros casos, el floreciente proceso de democratización y el surgimiento de partidos opositores con cierta credibilidad, así como la promesa de futuras elecciones con una participación plena, han impulsado a los gobiernos a encontrar nuevas modalidades para la entrega de servicios al electorado. Y en algunas ocasiones, si bien no se contempla una reforma cabal, es posible adoptar enfoques más directos a través de programas por sectores o

La asistencia del PNUD en el desarrollo del Acta de servicio civil de Timor-Leste

El acta de servicio civil forma parte de la agenda legislativa del gobierno de Timor-Leste para garantizar que la transparencia, la responsabilidad y la justicia sean los pilares de un servicio civil austero y efectivo. En junio de 2001, el PNUD comenzó a preparar un documento de políticas sobre el servicio civil, como parte del Programa de Desarrollo de la Capacidad para la Reforma del Sector Público. Con posterioridad a este informe, el PNUD brindó asistencia técnica a la Comisión del Servicio Público en el desarrollo de un proyecto de nueva ley del servicio civil. Durante el proceso de redacción de la ley, dicha comisión y el Ministerio de Administración Estatal realizaron cuatro seminarios de consultas con representantes de tres distritos y de la capital para discutir decisiones fundamentales de política relacionadas con la elaboración de la ley. También se organizaron tres misiones al exterior para hacer estudios comparativos y un panel de expertos hizo la revisión del primer borrador. Dicho grupo estuvo integrado por representantes que tenían experiencia, tanto en regímenes de ley común, como en los del derecho civil. El proyecto de ley quedó terminado en febrero de 2003 con el apoyo del PNUD y está siendo analizado ahora en los cuatro distritos del país, junto con los informes de los seminarios de consulta.

concentrarse en algunos temas que, por alguna razón, son aceptables, como son la lucha contra la corrupción o los regímenes de pagos a los empleados del servicio civil. Sea cual sea el estímulo original para las reformas, en la mayoría de los casos éste crea una oportunidad para emprender una discusión más amplia sobre las funciones que debe tener un gobierno, sobre la mejor forma para emprender mejor esas funciones, así como el papel del estado en ese campo. El papel del PNUD es asegurar que esas discusiones sean lo más amplias posibles y se concentren en mejorar la capacidad de los gobiernos para reducir la pobreza y proteger los derechos humanos. Por lo demás, resulta inevitable considerar a la administración pública en su totalidad, teniendo en cuenta que sus diversos componentes son inevitablemente interdependientes.

Una vez que se haya planteado la cuestión de la reforma de la administración pública, se debe constatar que las necesidades para emprenderla son sorprendentemente numerosas y, al mismo tiempo, urgentes. En los países en desarrollo, especialmente en los más pobres y que típicamente no tienen ni la motivación para el proceso de reformas ni la capacidad adecuada para ello, la adopción de un enfoque holístico para las reformas es un verdadero desafío. La enorme cantidad de tiempo, recurso y de voluntad política que se requieren puede ser abrumadora. El papel del PNUD es ayudar al gobierno a efectuar una revisión inicial del sector de la administración pública con el fin de sentar las bases para las decisiones sobre la estrategia y la aplicación, así como para el desarrollo de un plan para la puesta en marcha que contemple un seguimiento que responda con la capacidad real del país para llevar a cabo las reformas. En algunos casos, la reforma de la provisión de servicios al nivel local puede servir como una experiencia para probar los enfoques y también para promover la confianza, la experiencia y la capacidad nacional, estimulando así el entusiasmo para los cambios en el nivel central. Cuando las iniciativas locales se enlazan con un programa al nivel central, se pueden

sentar las bases para emprender los siguientes pasos de una reforma más amplia. A título de ejemplo, el FNUDC ha apoyado proyectos de planificación al nivel local y de inversiones en áreas piloto de Senegal y Mozambique. Estas experiencias fueron adoptadas como modelos nacionales y se aplicaron en la totalidad de los dos países. También han hecho sentir su influencia en el diseño de proyectos de reforma de la administración pública en su nivel más global. En relación con este enfoque, un aspecto novedoso en el cual el PNUD podría desempeñar un papel, es la creación de “mecanismos de voz” o foros para el diálogo y las consultas entre ministerios y sus oficinas en el nivel subnacional, las oficinas provinciales y de distritos de los ministerios y grupos de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil, con el fin de identificar problemas y buscar maneras de mejorar la provisión de los servicios públicos. Esto no sólo podría conducir a una mejor entrega de dichos servicios, sino que también promovería una orientación tendiente a la satisfacción de la demanda dentro de los servicios públicos y cerraría la brecha entre el proceso administrativo descendente y la demanda ascendente.

6.1.2 *Ganadores y Perdedores*

Si bien es cierto que se espera que las reformas representen un beneficio para todo el país, también lo es que en todos los procesos de reformas hay perdedores. Hasta las reformas más tecnocráticas pueden hacer que en un ambiente político frágil, un grupo pierda su influencia y otro la obtenga. Al mismo tiempo, la resistencia de grupos e intereses poderosos puede retrasar o desvirtuar totalmente un proceso de reformas. Resulta entonces comprensible que los empleados públicos en general no tienen confianza en las reformas que amenazan sus empleos, así como los beneficios y incentivos que pueden haber sido los factores que los impulsaron a decidir permanecer en trabajos en que reciben salarios bajos. Los sindicatos del sector público que tienen una alta influencia política podrían sentir el temor de perder su poder al bajar la cantidad de sus miembros y entonces, para evitarlo, podrían oponerse a cambios en los esquemas salariales que ellos negociaron. Por lo tanto, para emprender procesos más amplios de reforma de la administración pública, se requiere de una comprensión adecuada de las redes de favoritismo, lazos familiares, aspectos étnicos y religiosos y la presencia de clanes que se presentan en todas las ramas del gobierno. Es importante también entender los contextos históricos y sociales. El empleo más allá de la nómina y las limitaciones en los salarios pueden ser en parte un reflejo de la presión a la que estaban sometidos a menudo los países nuevos para hacer realidad las aspiraciones de sus ciudadanos de contar con mejores condiciones materiales. Esta situación puede ser consecuencia del alto sentido nacionalista que proviene de la experiencia compartida de una ardua lucha por la independencia en la que se observa con recelo a las profundas diferencias salariales en el sector oficial o puede derivar de un deseo genuino de hacer realidad los ideales socialistas. Para enfrentar con éxito todos estos problemas, no sólo se debe tener en cuenta que habrá perdedores, sino que se debe tener un entendimiento claro de las fuentes de la resistencia a las reformas, incluso entre quienes no resulten afectados directamente por ellas, como es el caso de los periodistas, de los eruditos y de los académicos. (Lea el recuadro sobre Timor del Este).

Es mucho más factible que la gente acepte y ponga en práctica ideas concebidas con su participación. Por lo tanto, un amplio período de consultas y la participación individual de cada uno de los interesados en el programa y de las instituciones involucradas puede revelar las fuentes mismas de cualquier preocupación, identificar medios para contrarrestar cualquier problema que afecte a los pobres, reforzar la confianza y asegurar un mayor apoyo a las reformas. Aún más, un proceso de cambios de tanta envergadura, como son las reformas de la administración pública, puede demorar mucho en rendir sus frutos. Un programa de reforma del servicio civil en Mozambique, que consistió en el desarrollo de una base de datos sobre empleados públicos, la introducción de un nuevo sistema de carrera y de remuneraciones en el que se contempló la descompresión de los salarios y la determinación de cuáles son las

necesidades de entrenamiento de dichos empleados, tardó 10 años. Si bien los socios que se envuelvan en los programas de desarrollo pueden contribuir a apresurar el cambio, hacerlo de manera que se vaya más allá de lo que sea tolerable para el proceso, puede provocar que la resistencia al mismo se haga más fuerte y que la reforma en sí sufra un retraso. El PNUD puede usar su ventaja comparativa como un catalizador honesto e imparcial para asegurar que las reformas se adapten a las circunstancias locales e incluyan una variedad de medidas que garanticen que los cambios, por algún descuido, no empeoren la condición de los pobres.

6.1.3 *La Generación de un Mayor Apoyo y la Promoción del Liderazgo*

Además de tomar en consideración el entorno político y social que prevalece en el país, es necesario estimular un apoyo sólido al proceso de reformas. Los cambios impulsados por funcionarios del servicio civil que estén en los niveles más altos y que no estén convencidos de la necesidad de reformas en la cultura popular, no tienen grandes posibilidades de encontrar el éxito. En realidad, las reformas de la administración pública sólo pueden encontrar el éxito si las condiciones políticas en el país son adecuadas para su realización.

Por lo tanto, es de una importancia crucial encontrar un entusiasta propulsor de las reformas en el nivel más alto del gobierno. Hay tres razones que justifican esta necesidad:

1. Se contribuye así a superar la resistencia al cambio si el propulsor principal de las reformas es el Primer Ministro o el Presidente.
2. Se puede brindar la autoridad necesaria para que los encargados de llevar a cabo las reformas puedan desviarse de las maneras convencionales o burocráticamente aceptables de hacer las cosas, cuando eso sea necesario.
3. Se contribuye a generar una cooperación, aunque sea obligada, entre diferentes sectores de la administración gubernamental.

La imparcialidad del PNUD le da una ventaja considerable para generar la voluntad política necesaria para la reforma por medio del diálogo con el gobierno, la obtención de la voluntad a favor de la misma donde no exista, y la identificación del "campeón" más promisorio del proceso de cambios dentro del gobierno mismo.

La búsqueda de un enfoque que ponga énfasis en las personas que deben llevar adelante los cambios y no tanto en las instituciones, es compatible con la idea de que es necesario usar la capacidad que ya existe en el país y también con la noción de que es importante evitar limitarse a traer soluciones foráneas. El apoyo a programas de entrenamiento sobre la gestión de los cambios y el liderazgo en el proceso de transformaciones es una parte esencial de este enfoque. (Lea el recuadro sobre Lesoto).

La creación de una unidad encargada del programa de reformas, bajo el liderazgo del "campeón" de la reforma o con una vinculación

Las transformaciones en Lesoto

La infección de VIH/SIDA que afecta a más del 30% de la población adulta de Lesoto ha hecho que se compruebe que se necesita "un cambio organizacional profundo en que se combinen los cambios intrínsecos en los valores, las aspiraciones y las conductas de la gente con los cambios en el entorno en que se desarrolla el proceso". (Senge, Peter (1990) *The Fifth Discipline: the Art and Practice of Learning Organisations*) (La Quinta Disciplina: El Arte y la Práctica de Organizaciones de Aprendizaje) (Publicación en inglés). El nuevo enfoque se concentra en la persona, estimulando la capacidad existente para constituir un servicio público debidamente entrenado y orientado hacia la obtención de resultados positivos. El PNUD apoyó un programa de adiestramiento para los funcionarios más altos del servicio civil y en el cual se puso énfasis en sus calidad de liderazgo y en su capacidad para aprender y generar cambios tangibles como un primer paso para que los funcionarios mismos sean los agentes de las transformaciones en la administración pública que son necesarias para enfrentar la epidemia.

directa con él, es un modelo que ha tenido éxito en muchos países. Por ejemplo, en Mozambique, un subcomité del gabinete presidido por el Primer Ministro en conjunto con el Ministro de la Administración Estatal dirige todo el proceso de reformas que se realiza en ese país. Este arreglo se hizo como consecuencia de la debilidad del Ministerio de la Administración Estatal frente a los ministerios sectoriales, lo que es típico de las relaciones entre ministerios. Este tipo de arreglo también le da un mayor realce al programa de reformas ante los ojos del servicio civil y también frente a la opinión pública. También en Guinea, por medio de una evaluación del apoyo del PNUD al programa de reforma de la administración pública, se pudo comprobar que era especialmente importante contar con un órgano político supraministerial para coordinar e impulsar las reformas elaboradas al nivel técnico. Los comités gerenciales contribuyen a crear una red de “campeones” del proyecto y facilitan la coordinación y la buena comunicación. La estabilidad en este tipo de relaciones entre contrapartes apoya la sostenibilidad del programa y también promueve la transferencia de conocimientos. Asimismo, al lograrse que exista un amplio apoyo para el programa, que incluya cuando sea posible a la oposición política, se asegurará también que las reformas perduren cuando se produzcan cambios en la dirección gubernamental (como corolario del ciclo electoral) y se evitará que las reformas pierdan su ímpetu ante tales cambios. El hecho de mantener vigente una red de funcionarios de carrera del gobierno y de trabajadores que se encuentren en funciones esenciales en la que ambos actúen como campeones y promotores estratégicos de la reforma puede asegurar que exista una mayor probabilidad de éxito en el proceso de cambios.

Finalmente, el PNUD tiene un papel fundamental en la coordinación de la ayuda. Puede ayudar al gobierno en el desarrollo de su propia agenda reformadora, convirtiéndose así en un “campeón” de dicha agenda. El PNUD puede, asimismo, ayudar al gobierno en la coordinación del apoyo de los donantes para el cumplimiento de su programa.

6.1.4 Tomando en cuenta las diferentes tradiciones administrativas

Una comprensión plena del papel del estado, de las partes que lo componen y del significado de las reformas son temas que dependen sutilmente de la tradición administrativa nacional. Estos ingredientes pueden afectar a los programas de reforma de la administración pública de diversas maneras. Por ejemplo, la tradición de los pagos o salarios de acuerdo al desempeño puede ser compatible con los valores empresariales e individuales de los Estados Unidos, pero no en países como Alemania o en los escandinavos. De la misma manera, las estructuras que son parte de una tradición, pueden ser totalmente ajenas y mal entendidas en otra. Un ejemplo de eso lo constituyen las comisiones de servicios públicos. El razonamiento que conduce a una reforma en un lugar puede ser diferente del que se hace en

Importan Nueva Administración Pública en el Pacífico Sur.

El proceso de reforma de la administración pública en varios estados isleños del Pacífico Sur, impulsado primordialmente por consultores externos, no tomó en cuenta adecuadamente las tradiciones, las limitaciones o la capacidad al nivel local. La mayor parte de las reformas introducidas copió el modelo de Nueva Zelanda e incluyó un amplio programa de privatizaciones y de envío de la producción nacional al exterior. También se aplicó una elaboración del presupuesto basada en los aspectos productivos, junto con enfoques de gestión al estilo de las prácticas del sector privado. En vista de la debilidad de la capacidad local, dichas reformas fueron cuestionadas hasta por el mismo Banco Asiático de Desarrollo, que financió su aplicación. La introducción de un presupuesto basado en aspectos productivos se hizo sin un diagnóstico adecuado de la situación existente en la gestión financiera pública de esos estados isleños. Aún más, el costo de la introducción del nuevo sistema no ha sido medido de una manera explícita en comparación con los beneficios que podrían resultar de la medida. Un informe del Banco Asiático de Desarrollo indicó que “el intento de aplicar la elaboración presupuestaria basada en los aspectos productivos significaba crear mayores presiones sobre la capacidad administrativa y técnica....La introducción de estos sistemas nuevos y demasiado ambiciosos puede haber sido contraproducente...y puede haber echado por tierra cualquier buena práctica que haya existido”.

otro para realizar exactamente la misma reforma. Así, la descentralización en un país puede tener la finalidad de reducir el poder y la posibilidad de la corrupción en el nivel central, mientras que en otro país el objetivo es más directo: mejorar la provisión de servicios. El papel del PNUD consiste en aprovechar su amplia experiencia práctica a lo largo y ancho del mundo, actuando dentro de una gran variedad de tradiciones administrativas sumamente diversas, para alentar a los gobiernos y a sus socios donantes en el diseño de reformas que reflejen la realidad del país. (Lea el recuadro sobre las naciones del Pacífico Sur).

6.1.5 Afianzando el Enfoque de Derechos Humanos

El PNUD tiene un papel fundamental que desempeñar en la integración del enfoque de derechos en los programas de reformas. El elemento central de ese enfoque es el desarrollo de estrategias y de planes de acción que realcen y protejan los derechos humanos. Las estrategias nacionales en el campo de los derechos humanos también tienen que concentrarse en el fortalecimiento de la capacidad del servicio civil en el campo de dichos derechos y en la creación por parte de las instituciones encargadas de velar por los derechos humanos de condiciones que contribuyan a protegerlos y a corregir los abusos que puedan existir. El principal abuso que existe en este contexto es la humillación a la que están expuestas personas como los pobres, los más vulnerables, las mujeres y los niños a manos de funcionarios públicos. Para enfrentar adecuadamente este problema se requiere de entrenamiento y de la introducción de mecanismos para que el público pueda informar sobre abusos y apelar las decisiones que puedan constituirse en violaciones de los derechos humanos. En Mongolia, el Programa Nacional de los Derechos Humanos está fortaleciendo la capacidad para el manejo de las quejas, el monitoreo y la gestión de la documentación dentro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En Kazajstán, el gobierno está aumentando la capacidad de la oficina del Defensor del Pueblo por medio del entrenamiento basado en la experiencia internacional y el mejoramiento profesional, incluyendo el adiestramiento en los requerimientos para los informes, según lo que disponen los tratados internacionales sobre derechos humanos. Además, el concepto de los derechos humanos ya llega más allá de las “tradicionales” preocupaciones por las libertades políticas y civiles e incluye condiciones tales como una vida en un nivel adecuado, el empleo, la nutrición, el hogar, los cuidados de salud, un ambiente sano y la educación. En algunos países en desarrollo, por ejemplo, la sociedad civil ha contribuido a ampliar el debate sobre la gestión del gasto público, convirtiéndolo de uno meramente tecnocrático en uno que se basa en los derechos humanos. Los países donde esta experiencia ha tenido éxito, como es el de India al nivel estatal, han incorporado una sólida visión social en sus constituciones, han destinado suficientes recursos fiscales para la provisión de servicios básicos y han estimulado la existencia de una sociedad civil activa.

También es importante en este contexto la concentración reciente en Sistemas de Control del Gasto Público que tienen la finalidad de establecer un vínculo entre los gastos públicos y los resultados en el ámbito del desarrollo. Estos sistemas son considerados como una herramienta útil para el diagnóstico de los problemas relacionados con la ejecución presupuestaria y la provisión de servicios y también con la corrupción. Asimismo, el Proyecto Internacional sobre Presupuestos está estudiando el impacto de los gastos presupuestarios sobre las personas de bajos ingresos y brinda apoyo a las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo que desean mejorar su comprensión de los temas involucrados en los gastos públicos. (Se puede encontrar más información sobre el tema en: <http://www.internationalbudget.org/about/IBPenespanol.htm>)

6.1.6 Midiendo el Progreso

Obviamente, la medición del progreso es crucial para la evaluación del éxito de cualquier programa. El manejo del desempeño se está convirtiendo en una faceta primordial de muchos

programas auspiciados por donantes. Durante el desarrollo de programas de administración pública, tal como ocurre con todos los programas, el establecimiento de un criterio básico es esencial para definir los objetivos del proyecto y disponer de indicadores para monitorear el progreso y medir el impacto del mismo. Hay dos pasos principales que se deben dar en el desarrollo de ese criterio: (i) la comprensión del contexto nacional, e (ii) la elaboración de un análisis más detallado de la situación. Una vez que se hayan dado estos pasos, se pueden establecer los indicadores. Para ser efectivos, éstos deben ser Específicos, Posibles de Medir, Alcanzables, Pertinentes y Limitados en el Tiempo. Sin embargo, muchos indicadores al nivel nacional o al de programas no miden adecuadamente sobre el bienestar de los pobres, de los marginados o de las mujeres. El desafío para el PNUD es introducir esos elementos en dichos indicadores. El Centro de Gobernabilidad de Oslo está desarrollando indicadores para el campo de la gobernabilidad.

7. Algunas lecciones amplias que surgen de la Puesta en Práctica de las Reformas.

La mayoría de las reformas de gobierno sólo encuentran un éxito parcial y no porque una vez aplicadas estén dando resultados insatisfactorios, sino que porque jamás alcanzan más allá de la etapa de la puesta en práctica. Por lo tanto, es especialmente importante aprender las lecciones de las experiencias pasadas y aplicarlas. Junto con los enfoques recomendados anteriormente, las siguientes son algunas ideas que surgen de la experiencia del PNUD. Estas ideas provienen de evaluaciones hechas por el PNUD de programas de reforma de la administración pública. (Quienes se encuentran dentro del ámbito del PNUD pueden consultar en <http://stone.undp.org/undpweb/eo/cedab/eotextform.cfm>)

Mantener el alcance de los cambios bien centrado y establecer metas realistas y bien definidas. Debe evitarse la tentación de tratar de alcanzar simultáneamente muchos objetivos de reformas. Un enfoque que tiende a realizar las reformas de una manera progresiva, si es sostenido por un tiempo adecuado, también resulta en transformaciones profundas.

Reconocer que la Reforma de la Administración Pública es un esfuerzo que demanda tiempo. Este punto de ya ha sido objeto de análisis, pero dada la presión de las necesidades que alientan tanto el PNUD como a los donantes a buscar soluciones que puedan dar resultados en el menor tiempo posible, es necesario reiterarlo. Los gobiernos deben recibir seguridades de que pueden contar con un compromiso a largo plazo de parte de PNUD para obtener mas apoyo en el desarrollo de una visión que también sea a largo plazo.

Asegurar que exista un pleno conocimiento y apoyo para las reformas, no solo al nivel de liderazgo, sino que también al nivel de administración, entre todos los miembros del servicio civil y el público. Es fundamental que los encargados del diseño del programa generen un compromiso genuino de propiedad del proyecto desde el momento de su concepción. También deben asegurar que ese sentimiento de propiedad trascienda a todos los niveles del gobierno. En relación con este punto, es importante **mostrar y dar a conocer "buenos resultados" y proporcionar alicientes para un apoyo continuado y para nuevos logros.** La publicación de los buenos resultados y el hecho de brindar alicientes y premios a los que apliquen y usen los nuevos sistemas, alentara a otros a unirse a estos esfuerzos, lo que a su vez resultara en un cambio en la actitud hacia los cambios, reduciéndose así el temor a las reformas.

Asegurar que existan voluntad política y apoyo durante todas las fases de la reforma de la administración pública. La reforma requiere de un liderazgo firme. Los esfuerzos de reformas son procesos largos y se necesita de un compromiso para mantenerlos durante toda la duración de los cambios. En relación con este asunto, es importante garantizar que existan mecanismos para la canalización de la responsabilidad antes de pensar en movilizar la presión desde el pueblo.

Recordar que a pesar de sus buenas intenciones, el apoyo de los donantes (incluyendo el del PNUD), puede tener un efecto perverso en la economía política, al generar mas resistencia al cambio en todas las áreas de la administración pública. La presión de los donantes para la realización de las reformas puede hacer que el gobierno se sienta liberado de la necesidad de consultar con sus propios ciudadanos y de obtener su apoyo. Además, los donantes tienden a favorecer amplios programas de reformas, incluso cuando son aconsejables los enfoques mas limitados y progresivos.

8. Enlaces a los Recursos

Recursos del PNUD y sus Sitios en la Red de Internet:

Sitio del PNUD para la Reforma de la Administración Pública

<http://www.undp.org/governance/public.htm>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/spanish/>
Grupo sobre la Gobernabilidad Democrática de la Oficina sobre Políticas del Desarrollo del
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

<http://www.undp.org/governance/index.htm>

Centro de las Naciones Unidas sobre la Gobernabilidad, Oslo <http://undp.org/oslocentre/>

Hoja de Datos de las Oficinas de Recursos Subregionales del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo <http://www.surf-as.org/about/SURFfactsheet Nov02.doc>

Oficina Subregional de Recursos para los Estados Árabes del Programa de las Naciones Unidas
para el Desarrollo <http://www.surf-as.org/>

Oficina Subregional de Recursos para la Europa Oriental y los países de la CIS, Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.ecissurf.org/>

Oficina Subregional de Recursos para África Central y Oriental del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo <http://www.cesasurf.org/>

Oficina Subregional de Recursos para el Sudeste y el Oeste de Asia del Programa de las
Naciones Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/surf-kathmandu/>

Oficina Subregional de Recursos para África del Sur en el campo de la Administración del
Sector Público, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<http://www.sasurfs.undp.co.zw/RC/index.html>

Oficina Regional de Recursos para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/surf-panama/>

Fondo Fiduciario Temático sobre Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo <http://www.undp.org/governance/docs/TTF-Democratic-Governance.pdf>

Otros enlaces útiles de la red de Internet

Centro Internacional de Recursos Legales del PNUD y ABA <http://abanet.org/intlaw/ilrc>

Grupo de Trabajo sobre la Reforma del Sector Público, Banco Asiático de Desarrollo
<http://www.adb.org/wgpsr/default.html>

Departamento de Desarrollo Internacional de Birmingham <http://www.idd.bham.ac.uk/>

Instituto de Administración Pública de Canadá <http://www.ipaciapc.ca/english/menu.htm>

Centro de Canadá para el Desarrollo Gerencial <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>

Centro del Caribe para el Desarrollo de la Administración <http://caricad.org/>

Asociación de la Mancomunidad para el Desarrollo de la Administración Pública y la Gerencia
<http://www.capam.comnet.mt/>

Secretaría de la Mancomunidad <http://www.thecommonwealth.org/>

Reforma del Sector Público: Centro de Recursos sobre la Gobernabilidad http://www.grc-exchange.org/g_themes/cc_csr.html

Instituto sobre Políticas del Desarrollo y Administración, Universidad de Manchester
<http://idpm.man.ac.uk/>

Instituto de Estudios del Desarrollo, Sussex: Gobernabilidad <http://www.ids.ac.uk/ids/govern/>

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas <http://www.iiasiisa.be-iias-aiacc.htm>

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo: Gobernabilidad Pública y Administración http://www.oecd.org/topic/0,2686,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización <http://www.uncdf.org/>

Red en Línea de las Naciones Unidas sobre Administración Pública y Finanzas
<http://www.unpan.org/>

Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social
[http://www.unrisd.org/80246B3C005BB128/\(httpHomepages\)/\\$first?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80246B3C005BB128/(httpHomepages)/$first?OpenDocument)

Banco Mundial: Gobernabilidad y Sector Público
<http://www1.worldbank.org/publicsector/index.cfm>

Banco Mundial: PETS <http://publicspending.org>

Documentos impresos disponibles en la sede del PNUD o en línea:

ONU (2000) Declaración de las Naciones Unidas sobre el Milenio, Asamblea General de las Naciones Unidas, 55º Período de Sesiones, Tema 60 (b) de la Agenda, Octava Sesión Plenaria, 8 de septiembre del 200. Disponible en línea en <http://www.undp.org/spanish/mdgsp/>

PNUD (1995^a). La Administración del Sector Público, la Gobernabilidad y del Desarrollo Humano Sostenible. Nueva York: MGDG. Disponible en línea en <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Psm.htm>

PNUD (1997) Reconceptualizando la Gobernabilidad, Estudio 2, División de Administración del Desarrollo y de la Gobernabilidad. Oficina de Políticas y Apoyo Programático PNUD. Disponible en línea en <http://magnet.undp.org/Docs/!UN98-21.PDF/Recon.htm>

PNUD (1998) La Reforma de la Administración del Sector Público en Asia y el Pacífico. Nueva York PNUD/RBAP/MGDG. Disponible en línea en <http://undp.un.org.pk/rgp/pubsec-7countries.htm>

PNUD (2002). Informe sobre el Desarrollo Humano 2002: Profundizando la democracia en un mundo fragmentado. Nueva York: Oxford University Press. Disponible en línea en <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/>

PNUD (varios). Informes de evaluación de EO (varios). Disponible en línea a quienes estén dentro del ámbito del PNUD en <http://intra.undp.org/eo/index.htm>

PNUD (2003) El Enfoque Basado en los Derechos Humanos. Una Guía para los Funcionarios del Programa. Disponible en línea en <http://www.undp.org/governance/docshurist/030611RBA Checklist.doc>

PNUD (2001). Reconstruyendo las estructuras del Estado: Métodos y Enfoques. Nueva York: PNUD/RBEC

Sarrouth, Elissar (2003), El Papel del PNUD en las Reformas de la Administración Pública en la Región Árabe, Beirut: Actas de la reunión. Disponible en línea en http://www.pogar.org/under_financial_management/publicationss

Secretaría de la Mancomunidad (2002^a). La Reforma del Sector Público en los Países en Desarrollo. Londres: Secretaría de la Mancomunidad

Secretaría de la Mancomunidad (2002^b). Buenas prácticas actuales y nuevos desarrollos en la administración del sector público. Londres: Secretaría de la Mancomunidad

InfoDev y el Centro para la Democracia y la Tecnología (2002). Manual de Gobierno Electrónico para los países en desarrollo: Un proyecto de InfoDev y del Centro para la Democracia y la Tecnología. Disponible en línea en <http://www.cdt.org/egov/handbook/2002-11-14egovhandbook.pdf>

Banco Mundial (1997). Informe sobre el Desarrollo Mundial: El Estado en un Mundo Cambiante. Washington, D.C.: Oxford University Press

Grupo de Trabajo sobre el Gobierno Electrónico en el Mundo en Desarrollo, Consejo del Pacífico sobre Política Internacional, El Socio Occidental del Consejo de Relaciones Exteriores (2002) Guía para el Gobierno Electrónico en el Mundo en Desarrollo: 10 Preguntas que Deben Hacerse los Líderes del Gobierno Electrónico. Los Angeles. Consejo del Pacífico sobre Política Internacional. Disponible en línea en <http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>

Heeks, Richard (2001). Entendiendo la Gobernabilidad Electrónica para el Desarrollo, serie de estudios sobre gobierno electrónico, estudio No. 11, Universidad de Manchester. Disponible en línea en http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov_wp11.shtml

Heeks, Richard (2001). Construyendo la Gobernabilidad Electrónica para el Gobierno: Un Marco para la Acción Nacional y la de los Donantes. Serie de estudios sobre el gobierno

electrónico, estudio No. 12, Universidad de Manchester. Disponible en línea en <http://idpm.man.ac.uk/publications/wp/igov/wp12.shtml>

Katarobo, James (2002). Las Reformas de los Servicios Públicos: Un Estudio Comparativo de las Perspectivas. Londres: Estudio para un taller.

Mukherjee, Ranjana, y Manning, Nick (2003). Presentación en Power Point. Seminario: Bajo la Superficie de la Ley sobre Salarios del Servicio Civil. 29 de mayo de 2003. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en línea en <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/Mayseminar/MukherjeeManning.ppt>

Nunberg, Bárbara (1995) Administrando el servicio civil: Lecciones de las Reformas en Países de Industrialización Avanzada. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en línea en http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB1995/04/01/0000092653970311122212/Rendered/PDF/multi_page.pdf

McCourt, Willy (2000) La Reforma de los Sistemas de Salarios y Empleos en las Sociedades en Desarrollo y en Transición. Programa de Democracia, Gobernabilidad y Derechos Humanos. Estudio 1. Instituto de las Naciones Unidas para las Investigaciones sobre Desarrollo Social. Disponible en línea en [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=&B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/\(httpAuxpages\)/B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E/\\$file/mccourt.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/httpNetITFramePDF?ReadForm&parentunid=&B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E&parentdoctype=paper&netitpath=80256B3C005BCCF9/(httpAuxpages)/B1ED3F185B6920C280256B5E003A384E/$file/mccourt.pdf)

Schiavo-Campo, Salvatore, de Tomasso, Giulio y Mukherjee, Amitabha (1997) El Empleo en el Gobierno y los Salarios: Una Perspectiva Global y Regional, Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en línea en <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/WPS1700series/wps1771/wps1771.pdf>

Otros recursos:

El PNUD está en condiciones de aconsejar a los países que participan en el programa sobre temas relacionados con la Reforma de la Administración Pública a través de la Oficina sobre Políticas del Desarrollo y, específicamente, su Grupo sobre Gobernabilidad Democrática. El Sr. Jocelyn Mason, Asesor Principal en Reforma de la Administración Pública, se encuentra en jocelyn.mason@undp.org

La Red sobre Prácticas en Gobernabilidad Democrática enlaza electrónicamente a los funcionarios del PNUD que trabajan o están interesados en temas de la gobernabilidad. La Red permite que los funcionarios intercambien ideas y consejos sobre asuntos de interés e importancia para su trabajo. Actualmente cuenta con más de 1000 miembros en todos los continentes. Con el fin de suscribirse a la Red, póngase en contacto con la Srta. Kim Henderson, Promotora de la Red de Conocimientos, en Kim.Henderson@undp.org o envíe un mensaje a surf-gov@groups.undp.org con la palabra "suscribe" en el encabezamiento.

El PNUD está preparando actualmente 50 Notas de Política sobre asuntos prioritarios del desarrollo. Estos trabajos están dirigidos primordialmente a los funcionarios de CO y cuentan con el respaldo de la experiencia del PNUD en el terreno. Varios de los trabajos pueden ser de interés para el lector y destacamos entre ellos:

- Adoptando una posición sin alternativa respecto del Desarrollo de la Capacidad

- Un Servicio Civil Neutral
- El Dinero Público Invertido para el Bien del Público: Normas para las Licitaciones
- Los Organismos de Control son Útiles: Instituciones de Supervisión para una buena gobernabilidad
- La Ignorancia de la Igualdad de los Géneros Lleva a la Pobreza
- Desafiando la Distancia: Localización de los Servicios Públicos
- La Información Oficial Pertenece al Pueblo

Estos trabajos del PNUD estarán disponibles en línea, en el sitio de políticas del PNUD <http://www.undp.org/policy/>

Finalmente, la lista completa de Notas de Práctica del PNUD puede encontrarse en línea en <http://www.undp.org/policy/practicenotes.htm>