

# La Administración Pública y Naciones Unidas

*Jaime Rodríguez Arana*

Vocal español de la Comisión de Expertos de Naciones Unidas en Administración Pública

SUMARIO: I. ÍNDICE. II. LA FUNCIÓN ESPECIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA BUENA GESTIÓN EN LA DECLARACIÓN DEL MILENIO. III. NUEVAS TECNOLOGÍAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. IV. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN 2002. V. NUEVAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO. VI. ESTRATEGIAS PARA DOTAR AL SECTOR PÚBLICO DE FUNCIONARIOS COMPETENTES. VII. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA. VIII. DATOS BÁSICOS SOBRE EL SECTOR PÚBLICO. IX. CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS EN 2003. X. LA REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UNA MEDIDA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE. XI. PAPEL DE LOS VIEJOS RECURSOS HUMANOS EN LA REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. XII. REVITALIZACIÓN Y SOCIAL DE CONOCIMIENTO. XIII. REVITALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN ÁFRICA. XIV. REVITALIZACIÓN Y COOPERACIÓN. XV. REVITALIZACIÓN Y ESTADÍSTICA. XVI. ACTIVIDADES DE N.U. EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. XVII. SOBRE EL TRABAJO DE LA COMISIÓN DE EXPERTOS.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el año 2002 comenzó su andadura el Comité de Expertos en Administración Pública nombrado, a título personal, por Naciones Unidas con el fin de asesorar al Comité Económico y Social en materia de reforma administrativa. Desde 2002, se han sucedido varios encuentros en los que se han analizado, desde un punto de vista amplio, algunos de los temas más relevantes de la gestión pública en todo el mundo.

El Comité de Expertos lo forman veinticuatro personas entre las que se cuentan profesores universitarios de sociología, economía o derecho, ministros en ejercicio, ex-ministros y responsables de escuelas de formación de fun-

cionarios de veinticuatro nacionalidades distintas, entre los que están representados los cinco continentes.

Desde luego, para mí es un auténtico privilegio integrar este órgano consultivo en el que se plantean cuestiones centrales que hoy preocupan a las Naciones Unidas en materia de Administración Pública desde las diferentes tradiciones, culturas y sistemas políticos, lo que permite comprobar las diferencias que existen y, también, los elementos comunes, que también los hay.

Las páginas que siguen intentan reflejar mi particular percepción de algunas de los asuntos que están más presentes en los debates de la Comisión y que mejor reflejan la opinión de este órgano consultivo de las Naciones Unidas.

## II. LA FUNCIÓN ESPECIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA BUENA GESTIÓN EN LA DECLARACIÓN DEL MILENIO. RELEVANCIA DEL PERSONAL PÚBLICO

Los objetivos que Naciones Unidas planteó como metas para el Milenio (desarrollo económico y social, democracia, lucha contra la pobreza y contra el hambre...) <sup>1</sup> requieren la existencia de una Administración pública eficaz, eficiente, así como sistemas sólidos de gestión de los asuntos públicos en la medida en que, como reconoce Naciones Unidas la función esencial de la Administración general y de la capacidad de las personas que trabajan en el sector público en particular, está vinculada a la promoción de los derechos humanos, a la democracia y al buen gobierno.

Los logros de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas dependen, así de claro, de estructuras constitucionales que funcionen correctamente así como de funcionarios públicos capacitados, dedicados y altamente motivados. Las estructuras institucionales serán sólidas y eficaces si las personas que las integran son, a su vez, funcionarios con una clara idea de servicio público y con un permanente y creciente compromiso con los intereses generales.

En este sentido, el desarrollo del personal al servicio de la Administración Pública constituye un factor central para que los países puedan poner en práctica reformas orientadas al desarrollo económico y social. Sin un personal que

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. E/C 16/2002/3, p. 1.

está en formación continúa, sin fomentar las cualidades para el liderazgo de los dirigentes y sin una carrera profesional que propicie el conocimiento, la capacidad, la movilidad y la integridad de los funcionarios, es muy difícil que se puedan cumplir los objetivos del Milenio anteriormente mencionados.

En muchas ocasiones y de muchas formas se ha subrayado la importancia de la Administración Pública en relación con los derechos humanos, con la democracia y la buena gestión de los asuntos públicos. Ciertamente, la Administración tiene una función básica y fundamental como promotora de los derechos humanos y, para ello, es necesario que nunca pierda de vista que debe hacer posible, permanentemente, la mejora de las condiciones de vida de la gente. Esta es, insisto, su tarea más relevante. Lógicamente, desde las instituciones públicas también se debe apuntalar el proceso democrático, que nunca termina completamente y que se debe alimentar continuamente. En este sentido, la profesionalización, la transparencia, la publicidad, etc, son cualidades que deben distinguir al aparato público o burocrático directamente vinculadas al ejercicio cotidiano de valores democráticos. Y, por otra parte, está más que demostrado que la buena gestión de lo público está directamente relacionada con el índice de desarrollo y progreso de los pueblos.

En el mismo sentido, la preparación y capacitación del personal de las instituciones públicas es, en opinión de la ONU, “condición previa fundamental para el logro de los demás objetivos esenciales, incluidos la paz, la seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; la protección de nuestro medio ambiente común; la protección de las personas vulnerables; la satisfacción de las necesidades especiales de África; y el fortalecimiento de las Naciones Unidas”<sup>2</sup>. Ciertamente, los grandes objetivos del Milenio dependen, en buena medida, de que las personas que trabajan en la Administración Pública destaquen por su cualificación, disponibilidad, capacidad o motivación en orden a transformar los valores y metas de la Declaración en políticas, en estrategias y acciones concretas que permitan su aplicación sobre la realidad. Para ello, no se puede olvidar que es muy importante el uso de las nuevas tecnologías y el establecimiento de redes apropiadas. Es más, lo que se haga en cada país es muy importante y tiene un evidente efecto ejemplar, sea para bien o para mal.

Hace algún tiempo que los enfoques puramente estructurales aplicados a la teoría de las Administraciones Públicas han devenido ineficaces como úni-

---

<sup>2</sup> Loc. cit., p. 3.

ca aproximación. Para que una institución funcione, tienen que funcionar quienes allí trabajan. Las instituciones, no nos engañemos, son lo que sean las personas que en ellas laboran. También, es lógico, es necesario que las estructuras sean las adecuadas. Pero lo más importante es la cualificación y motivación de quienes dirigen las instituciones. Si la cabeza tiene ideas claras, capacidad de liderazgo, compromiso y, por ello, dotes de gobierno y dirección, será capaz de orientar el rumbo de la nave hacia puerto seguro.

Tratando sobre la reforma administrativa, alguna vez he comentado que, disponiendo de los medios materiales adecuados, si los dirigentes de la Administración dan ejemplo de los valores y objetivos a alcanzar, es muy probable que se avance. Por el contrario, si los que mandan se encuentran anclados en el pensamiento único y responden al prototipo de jefes que no delegan y que viven obsesionados con el poder, entonces es francamente difícil que, ni siquiera mínimamente, se puedan conseguir los objetivos de la reforma administrativa.

La cualificación del personal, tanto en sentido técnico como estratégico, es muy importante para “llevar a cabo reformas que sean eficaces y sostenibles a largo plazo y flexibles para responder a los cambios que se produzcan tanto en el plano local como en el mundial”<sup>3</sup>.

La vuelta a lo local, por una parte y, por otra, la creciente globalización, en modo alguno incompatibles, están obligando a ajustar los sistemas de Administración Pública en todo el mundo. La globalización, que es una gran oportunidad para reducir la desigualdad, hace posible que el Estado se abra más a la realidad y que se plantee como mejorar la eficacia sin perder de vista el servicio objetivo al interés general. Para ello, se rompen razonablemente monopolios que hoy ya no tienen razón de ser y aparece una nueva versión de la actividad del Estado convertido ahora en garante de los derechos fundamentales de las personas y de los principios rectores de la política social. En este contexto, las reformas administrativas en marcha dirigidas a eliminar trámites innecesarios, mejorar la evaluación del rendimiento del personal y facilitar los canales de comunicación con los agentes sociales, son fundamentales.

Desde el punto de vista de la vuelta a lo local, es importante destacar que en determinados supuestos - los más - los procesos de descentralización que acercan el poder a los ciudadanos y facilitan la democratización, son igual-

---

<sup>3</sup> Ibidem.

mente criterios básicos de las reformas en curso. Es, en este punto, es crucial llamar la atención sobre la trascendencia que tiene el que los ciudadanos y los agentes sociales se convierten en el centro de las políticas públicas.

Igualmente, resulta vital que “los empleados del sector público sean capaces de interpretar y adaptar estas tendencias a un contexto nacional y fomentar su capacidad para analizar tendencias futuras con el fin de adoptar una actitud activa, más que reactiva, frente a las cambiantes necesidades de carácter tanto local como mundial”<sup>4</sup>.

Ciertamente, el concepto clásico de Estado- Nación está mudando, como también se transforma a el concepto de ente subestatal o ente territorial. Quizás no sea muy aventurado afirmar, en este sentido, que así como al Estado hoy le corresponden las grandes políticas públicas de equidad y solidaridad, a los entes territoriales descentralizados se les pide que asuman crecientes competencias de ejecución y de gestión con una incidencia verdaderamente relevante en la vida de la gente.

El problema del cambio o de la reforma o modernización de la Administración Pública tiene también mucho que ver con la capacidad de aprender, de abrirse a nuevos horizontes, que si bien se debe predicar de las organizaciones, es decisivo que sea una característica de sus dirigentes.

En relación con los llamados países en desarrollo y países con economías en transición, el informe de la secretaría que estamos glosando señala que es necesario hacer hincapié en cuatro aspectos: gestión del cambio, reforma administrativa, desarrollo de recursos humanos e información. Veamos.

Sin perjuicio de que sea difícil establecer unos criterios generales valederos para todo tipo de situaciones, es necesario llamar la atención sobre el papel protagonista y de liderazgo que debe tener el Estado en estos países hasta que se alcancen los mínimos imprescindibles. Entonces, llegará el momento en el que el propio Estado adquiera esa función arbitral y garantizadora que debe tener en los países desarrollados.

Por todo ello, en la gestión de los cambios, el Estado debe estar a la vanguardia, ser pionero y preparar el camino: estableciendo marcos de fomento de políticas favorables, promoviendo el uso de las nuevas tecnologías, mi-

---

<sup>4</sup> Ibidem.

diendo el desempeño del trabajo público, modernizando estructuras, etc. Se trata, pues, de políticas que permiten colocar los cimientos del nuevo edificio que se pretende construir sobre bases sólidas. Bases que requieren, lógicamente, de personas bien preparadas y con un alto componente de compromiso con el servicio público.

En materia de reforma administrativa, la desburocratización y la descentralización deben plantearse en un contexto de formas de gestión “caracterizadas por la apertura, la adaptabilidad, la flexibilidad, la diversidad y la capacidad de respuesta”<sup>5</sup>. En este sentido, es muy importante que los fundamentos de la reforma están también anclados en la participación de la sociedad civil. De lo contrario, prevalecerán enfoques tecnoestructurales que darán al traste con todo el proceso.

La formación del personal es, se puede escribir así, la espina dorsal del proceso. Junto a la mejor capacitación que sea posible, los directores públicos deben tener las aptitudes necesarias para facilitar el cambio y, sobre todo, generar un ambiente positivo, de trabajo en equipo, de sensibilidad social, de trabajo bien hecho y de ética pública. Ni que decir tiene que la profesionalización de la función pública pasa por respetar rigurosamente los principios de mérito y capacidad en el acceso y promoción de la función pública.

En este contexto es indispensable conocer los datos reales referidos a la Administración pública. Sólo así se pueden formular políticas, medir y evaluar su impacto.

Para terminar la introducción debe subrayarse como una reflexión bien atinada la que se hace en el informe de Naciones Unidas: “una organización que aprende se convierte necesariamente en una organización que evoluciona, es decir, aprende a escuchar y a responder a los mensajes que le llegan de su entorno”. En efecto, la capacidad de aprendizaje de las organizaciones es la consecuencia de la mentalidad abierta, la metodología del entendimiento y la sensibilidad social de sus integrantes.

Como es lógico, los objetivos de la Declaración del Milenio de Naciones Unidas “dependen de un liderazgo visible, intenso y coherente, tanto en los aspectos políticos como administrativos”<sup>6</sup>. Sin un claro apoyo político y sin una

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Loc. cit., p. 5.

decidida voluntad política, sabemos bien que es muy difícil alcanzar objetivos públicos. Por eso, como señala el informe de Naciones Unidas, “los dirigentes y gubernamentales tienen que ser técnicamente competentes, políticamente sagaces y hábiles en la formación de consenso y asociaciones”<sup>7</sup>. En este sentido, trabajar en la mejora del liderazgo es capital para llevar a buen puerto los procesos de reforma y modernización de la Administración Pública. La reforma exige, en sus líderes políticos o administrativos, capacidad real para convertir en acciones reales a las estrategias y programas generales.

Lógicamente, el liderazgo y la capacidad de planificación estratégica están compuestos por un amplio conjunto o haz de habilidades y aptitudes. El informe de la secretaria Naciones Unidas se refiere en concreto, a seis. Primera, una sólida capacidad de análisis y diagnóstico; segunda, un cuidadoso examen del entorno en busca de posibles dificultades o nuevas oportunidades; tercera, capacidad para integrar y movilizar apoyo en pro de los objetivos y del proceso de cambio organizativo; cuarta, creación de equipos y cultivo de diálogo y de la transacción; quinta, una metodología orientada a la diversidad, y sexta una forma de gestionar el cambio pacífica y eficaz<sup>8</sup>. Esta caracterización de los ingredientes del liderazgo es bien completa y subraya algo muy importante: el líder debe tener una mentalidad abierta, capacidad para el entendimiento y sensibilidad en relación con la dimensión social de los problemas que debe resolver.

En ocasiones, existe una cierta tendencia a pensar y actuar en clave tecnoestructural o tecnocrático. Es lo propio del pensamiento único, cerrado, estático. Pues bien, esta tendencia al aislamiento debe combatirse a través de abrirse a nuevos planteamientos, a otros puntos de vista. Por ello, es imprescindible fomentar la integración de personas y de factores diversos, se debe potenciar un espíritu de equipo y siempre preservar la armonía y la cohesión organizativa<sup>9</sup>. Tareas nada fáciles, pero que identifican, si se consiguen, a los verdaderos líderes.

Las aproximaciones verticales y autoritarias, propias del pasado, deben dejar paso a criterios horizontales y democráticos en un contexto de relativa

---

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

incertidumbre y de una flexibilidad no lineal, como señala Naciones Unidas. Todas las personas son necesarias en la organización y todos deben exhibir un cierto grado de apertura a nuevos conocimientos. Es verdad que una cúpula organizativa sensible a las reformas y que da ejemplo cotidianamente de esta capacidad, es el principio del buen camino. Igualmente, la capacitación de los directivos públicos está en relación directa con aspectos tan relevantes para la gestión pública, como puede ser “anticipar el futuro, analizar opciones de política, estimar los efectos y orientar los programas para la consecución de objetivos acordados”<sup>10</sup>.

No es suficiente, sin embargo, la mejor preparación del recurso humano, de las personas. Debe existir un ambiente transparente en el que se facilite la motivación de los actos administrativos y en el que constituya un ejercicio normal y ordinario la rendición de cuentas ante los órganos legislativos y ante la sociedad.

Las reformas hoy deben tener en el centro de su concepción a los ciudadanos. No sólo en la formación de las políticas públicas, que sí, sino, sobre todo, es muy importante que tengan “la oportunidad de expresar su opinión sobre la aplicación de esas políticas”<sup>11</sup>. Por eso, debe superarse, diría que abandonarse, esa perspectiva tecnocrática y cerrada que pretende erigir a los expertos del “interés general” en la fuente única de la solución de los problemas comunes que afectan a la ciudadanía. Para evitarlo, en la formación de los funcionarios es muy importante transmitir la importancia de tener presentes en todo el proceso de la actividad administrativa a los ciudadanos. Es decir, junto a la capacidad de entendimiento y a la mentalidad abierta, los funcionarios del siglo XXI deben disponer de una creciente sensibilidad social.

Es conveniente, en este sentido, impregnar los procesos formativos en materia de planificación estratégica de la vitalidad de lo real y de la relevancia de la aportación ciudadana, para hacer de la determinación, análisis, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, algo real, dinámico y profundamente humano.

La mentalidad abierta comprende la necesidad de considerar y aplicar cuando sea menester estrategias a nivel mundial. La mentalidad universal es compatible con la sensibilidad nacional y local.

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Loc. cit., p. 6.



Para que el sector público cumpla cabalmente su función en un Estado social y democrático de Derecho, insisto, es vital la calidad y trascendencia que se de a las políticas de cualificación y capacitación del personal.

En esta materia de la formación incide más de lo que pudiera parecer, la capacidad intelectual para situarse en los contextos del presente y del futuro. Y es claro que, en orden a promover cualificaciones intelectuales, actitudes y aptitudes técnicas, las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo son muy, pero que muy importantes.

El Estado, como también recuerda el Informe de Naciones Unidas que ahora comentamos, ha pasado de una función de gestión directa y casi personalizada de servicios y bienes públicos a asumir un nuevo papel de regulador y garantizador. Regulador de numerosos sectores que se han ido liberalizando poco a poco en el tiempo presente y en los cuales es preciso velar por una competencia razonable que preserve los principios básicos del Estado de Derecho. Y, garantizador, por otra parte, de los derechos de los ciudadanos. Lógicamente, este cambio de orientación supone una apuesta formativa importante en la que se debe insistir en la nueva funcionalidad del Estado comentada. En este sentido, se debe dar relevancia “al establecimiento de un clima propicio al crecimiento del sector privado y de la iniciativa personal”<sup>12</sup> como rol básico del Estado.

En materia de formación y cualificación, es muy importante que los empleados públicos asuman una conciencia creciente del nuevo papel de los ciudadanos, auténticos dueños del aparato administrativo. Por eso, la información que se les facilite debe ser lo más completa posible y las cuentas a que tienen derecho, deben ser hábitos cotidianos de la actuación administrativa en general, y de los funcionados en particular. Además, si partimos de la consideración de que el interés general en el Estado social y democrático de Derecho es un concepto que debe interpretarse, ya no de forma unilateral, sino desde una perspectiva abierta y dinámica en la que participan, por supuesto, los poderes públicos, pero también los entes sociales; entonces resulta que el talante y el espíritu del trabajo de los funcionarios debe estar siempre pendiente de aplicar los esquemas de complementariedad y compatibilidad de forma que se produzca un fenómeno de acercamiento permanente de los intereses públicos a la vitalidad de lo real. Así, “los funcionados públicos deben

---

<sup>12</sup> *Ibidem.*

recibir, e incluso dirigirse, a los ciudadanos como personas individuales en su propio contexto y con sus propias necesidades”<sup>13</sup>.

No se debe olvidar, por otra parte, que desgraciadamente, hoy los funcionarios deben estar adiestrados para resolver conflictos y situaciones que puedan desembocar en violencia<sup>14</sup>. Es lo que, en políticas públicas se denomina gestión de crisis, que supone un compromiso con la paz y la seguridad que refuerce la cooperación internacional en la esfera de la prevención de conflictos y la ayuda a los países a establecer, mantener y restaurar la paz<sup>15</sup>. Los casos de Irak, Afganistán y de algunos países de Centroeuropa constituyen una experiencia que demuestra la necesidad de formar a funcionarios para operaciones de mantenimiento de la paz y para la Administración de países devastados por la guerra. Capítulo aparte merece, no por ser menos importante, la preparación y especialización, fundamentalmente en países desarrollados, en cooperación al desarrollo.

Especial referencia debe hacerse, como señala Naciones Unidas en el documento que comentamos, a la capacidad para gestionar los conflictos cuando aún no se ha desatado la violencia, lo que requiere capacidades humanas adecuadas en lo que se refiere a los conocimientos, aptitudes y redes necesarias para integrar el análisis de los conflictos, la definición de lo que es una alerta, la gestión de diferencias y la inclusión del sistema de gestión de conflictos en las políticas, procesos y prácticas de gestión de conflictos en las políticas, procesos y prácticas de gestión y Administración pública para evitar los planteamientos orientados hacia la solución de focos puntuales que se utilizan cuando se desata un conflicto violento<sup>16</sup>. Es cierto que en estas materias tan sensibles como las que referimos, es posible que existan cualidades innatas en algunas personas que las hagan especialmente idóneas para gestionar y administrar, pero no es menos cierto que la formación y el aprendizaje permanente son un medio magnífico para adquirir conocimientos y una singular sensibilidad que permita a los funcionarios estar en las mejores condiciones posibles para resolver tan espinosas e intrincadas cuestiones.

---

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

<sup>16</sup> Ibidem.

Llegados a este punto, hemos de dedicar una particular atención al aprendizaje continuo, verdadera señal, en mi opinión, de la sociedad del conocimiento, que no siempre se entiende bien. Veamos.

La capacidad para aprender y formarse continuamente es una cualidad que debe cultivarse, pues ni es innata ni se adquiere intelectualmente. Es necesario que el aprendizaje y la formación continua se produzcan en la vida profesional, en el meollo del trabajo de gestión pública. La capacidad para aprender surge de maneras abiertas, dinámicas y plurales de entender la gestión pública y la funcionalidad del Estado. Se compagina mal con enfoques tecnoestructurales y con esquemas verticales. Como señala el documento: “Cada vez se generaliza más la percepción de que los enfoques de arriba abajo de la gestión pública y el cierre burocrático no responden eficazmente a los cambios y no dejan lugar a la iniciativa y a la participación activa de los agentes de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas”<sup>17</sup>.

Desde otro punto de vista, la velocidad a que se suceden los cambios es obvio que afecta a la sociedad del conocimiento y a la necesidad de estar continuamente “al día”. Sin embargo, lo que quisiera subrayar es que el aprendizaje permanente es una actitud personal de naturaleza cualitativa que surge si existe un convencimiento real de su necesidad. Naciones Unidas, pienso que acertadamente, vincula la necesidad del aprendizaje permanente con la cultura del dialogo y de la diversidad. Hoy por hoy, si somos capaces de superar lo que he denominado ideología del dialogo y nos abrimos con generosidad a los problemas reales de naturaleza colectiva de la gente, estaremos en muy buenas condiciones para gestionar con sentido moderno lo público. La mentalidad abierta que supera prejuicios ancestrales y absurdos aprioris, ayuda sobremanera a enfocar la solución a los problemas desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario. Y, por otra parte, lo que también he llamado metodología del entendimiento requiere que el proceso del diálogo siempre esté presidido por la consideración de las personas que se pueden beneficiar del acuerdo.

El aprendizaje continuo, insistimos, viene exigido por la necesidad de sustituir el conocimiento tecnoestructural y cerrado por un “enfoque más interdisciplinario de la formulación de políticas, especialmente en los niveles altos”<sup>18</sup>. Además, el aprendizaje continuo es fundamental para mejorar las acti-

---

<sup>17</sup> Ibidem.

<sup>18</sup> Loc. cit. p. 7.

tudes de gestión: “En una organización que aprende es especialmente importante fomentar las aptitudes de liderazgo, la conciencia de la calidad, los instrumentos para la solución de los problemas y la capacidad para llevar adelante procesos de grupo, como trabajar en equipo y hacer presentaciones”<sup>19</sup>. También el auge de las tecnologías de la información invita a desarrollar un cierto gusto por la actuación permanente de los conocimientos y cualificaciones.

Siempre he señalado que la reforma administrativa debe estar orientada por un ambicioso programa de formación, especialmente dirigido a todo el personal y muy especialmente a los directivos. Es evidente que hoy, la funcionalidad del Estado está cambiando y que los funcionarios estatales deben conocer las causas y factores que presiden el sentido de las nuevas políticas de naturaleza estatal. De la misma forma, los procesos de descentralización igualmente sugieren nuevas tareas y nuevos trabajos para los funcionarios locales que éstos deben conocer bien. Es más, como señala el documento, “debe formarse a los funcionarios públicos para que adopten una cultura de aprendizaje y se vean así mismos como agentes activos el cambio”<sup>20</sup>.

La capacidad de aprendizaje es, y será, una cualidad básica para comprender y dirigir los procesos y programas de reformas. Hoy es un valor fundamental que debe transmitirse a toda organización y que distingue a las Administraciones vanguardistas de las organizaciones burocratizadas, cerradas y estáticas.

Otra cuestión clásica de la agenda de la reforma administrativa es la relativa a la evaluación del desempeño o rendimiento del trabajo público. Y, lógicamente, la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio dependerá de la calidad del rendimiento del gobierno. Para ello, “es necesario desarrollar técnicas para medir la eficacia, la eficiencia, la productividad, estableciendo modelos de medición del rendimiento y programas de incentivos y de calidad”<sup>21</sup>. No se puede perder de vista, en este sentido, que el principal objetivo de los gobiernos reside en la mejora de las condiciones de vida de la gente por lo que es de importancia capital en esta materia que la acción pública pueda llegar a los ciudadanos más alejados y que se encuentren en peores condi-

---

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Loc. cit., p. 8.

ciones vitales. Esto es especialmente importante en los países en transición y en países menos desarrollados. “Conseguir un alto nivel de rendimiento requiere la adopción de estrategias para mejorar las condiciones de trabajo, como los horarios laborales, la capacitación y el desarrollo profesional, la reducción de la rigidez y la burocracia, el mejor uso de las tecnologías y una remuneración competitiva”<sup>22</sup>. Así, será posible que los funcionarios se puedan dedicar sin descanso a la tarea que le es propia y que tanto tiene que ver con el bienestar general de todos los ciudadanos.

La ONU es consciente de que un requisito básico para poder cumplir los objetivos del Milenio, reside “en un funcionariado con una ética sólida”<sup>23</sup>. Sobre todo, porque el manejo no ético de los asuntos públicos produce una reducción directa y muy relevante de los propios fondos necesarios para el logro de los objetivos del Milenio. Los supuestos de malversación, de apropiación indebida o la existencia de continuos conflictos de intereses ponen en cuestión el Estado de Derecho, expulsa a la iniciativa privada y, lo que es más grave, atenta contra la misma democracia. Por eso, en el documento que ahora tengo el honor de glosar, se insiste sobremanera en el fortalecimiento del imperio de la ley y en la promoción de una participación libre de los ciudadanos en las cuestiones que afectan a todos. La corrupción “puede contemplarse como un sistema de una mala administración y una mala gestión”<sup>24</sup>, pero su efecto más nocivo consiste en hacer atractivo y muy rentable, colocar el interés privado por encima del público. Por ello, siguiendo las recomendaciones de la OCDE en materia de ética pública, se aconseja establecer una “infraestructura ética que no sólo premie la buena conducta, sino que sancione administrativamente la mala conducta y castigue los actos de corrupción mediante acciones civiles y penales”<sup>25</sup>. En este tema de la ética es especialmente importante establecer un sistema de carrera profesional en la Administración Pública anclado en el mérito y capacidad, retribuciones dignas y posibilidades reales de formación permanente. “Se puede alimentar una cultura de profesionalismo, transparencia y responsabilidad mediante el ejemplo de los dirigentes de más alto nivel, tanto políticos como administrativos, así como una

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

cuidadosa supervisión por parte del público. La integridad, cualidad exigida, debe también supervisarse y mostrarse como ejemplo<sup>26</sup>. La apelación al ejemplo me parece muy atinada porque todos los que tenemos o hemos tenido responsabilidades políticas sabemos muy bien del efecto multiplicador que tiene la ejemplaridad.

En otro orden de cuestiones, resulta que los objetivos del Milenio tienen mucho que ver con la existencia de Administraciones públicas que respetan la diversidad y el género, para trabajar “aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios en que puedan realmente participar todos los ciudadanos de nuestros países”<sup>27</sup>. La participación, tanto en el mundo desarrollado como en el mundo a desarrollar, es una de las asignaturas pendientes a las que se debería dedicar una atención preferente porque nos jugamos, ni más ni menos, que la calidad de la democracia y de una visión de la realidad abierta, dinámica y plural. Todos sabemos, reconozcámoslo o no, que el déficit de participación real de la gente en los procesos de decisión pública es una cuestión que preocupa más o menos en función del interés que se tenga en el largo plazo y en buscar sistemas que permitan la libre participación de los ciudadanos. Junto a la participación, se debe recordar la importancia de contar con instituciones plurales, elecciones periódicas y demás procesos previstos en las normas internacionales sobre derechos humanos.

La gestión pública no sólo tiene en cuenta a los directivos, “requiere un tratamiento justo de todos los ciudadanos y es necesario que se perciba que el gobierno dispensa un trato justo a todos los ciudadanos”<sup>28</sup>. Esta dimensión de la acción pública, que trasciende los clásicos planteamientos formales y cerrados tan al uso, nos sitúa en el plano real de la gestión pública en la medida en que está transida por una multiplicidad de aspectos que deben siempre tenerse presentes. La sensibilidad social, en definitiva, es una cualidad básica de la acción pública que define el sentido auténtico de la gestión pública: mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Pero no al modo del Estado de bienestar estático, sino haciendo del bienestar el trampolín para alcanzar mayores cuotas de libertad: la buena gestión pública entraña mostrarse sensible a las perspectivas de los demás, especialmente cuando esos demás son dife-

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

rentes entre sí. Cuanto mayor es la diversidad de la sociedad, mayor será el respeto necesario para promover unas relaciones armoniosas. Para que las personas puedan prosperar en un mismo espacio es necesario que sean sensibles a las percepciones, necesidades y comportamientos de los demás. El respeto mutuo se extiende a la propensión a la conciliación, la disposición al compromiso y a las aptitudes negociadoras<sup>29</sup>. En efecto, en sociedades en las que existen singularidades o peculiaridades que caracterizan a quienes en ellas viven, debe preservarse una especial metodología del entendimiento que permita que las diferencias no separen sino que sean elementos positivos que fortalecen las relaciones entre distintas entidades colectivas. En estos casos, que se suelen dar en países descentralizados, es especialmente relevante la capacidad de integración, de conciliación y de negociación de los dirigentes, siempre desde la perspectiva del interés general y desde la consideración de que la gestión pública está para mejorar las condiciones de vida de la gente, no para empeorarlas.

La reforma administrativa, claro está, va más allá de la pura referencia formal a la estructura administrativa. Supone, es cierto, que la ciudadanía adquiriera una mayor conciencia de su papel activo en la medida en que, además de ser los principales consumidores de los bienes públicos, son protagonistas también. Los ciudadanos deben colaborar a que las reformas vayan a puerto seguro. Es verdad, como se reconoce en este documento de Naciones Unidas, que “muchos ciudadanos no son conscientes que pueden influir en la naturaleza, la cantidad, el tipo y los mecanismos a través de los cuales se prestan esos servicios”<sup>30</sup>. En este sentido resultan francamente positivas las experiencias anglosajonas de las cartas de servicios y el fomento permanente de encuestas y otros métodos de medición para conocer la opinión de la gente sobre estas cuestiones. “Para garantizar la democracia es preciso contar con un buen gobierno, lo que a su vez depende de la participación abierta, la transparencia, la responsabilidad y la promoción del Estado de Derecho”<sup>31</sup>. Es muy importante caer en la cuenta de que el interés general ya no es un concepto de define unilateralmente el gobierno, sino que, más bien, es un concepto que debe entenderse en un plano de apertura, de dinamismo, de pluralidad y compatibilidad. Por eso, los ciudadanos tienen una gran responsabilidad en su de-

---

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Ibidem.

<sup>31</sup> Ibidem.

finición. Cuanto mayor y mejor sea el nivel educativo y cultural de la gente, la determinación de los intereses generales será de mayor importancia. Para ello, debe prestarse asistencia a los gobiernos “en los esfuerzos que realizan por integrar a la sociedad civil en las decisiones relacionadas con la formulación de políticas y la de prestar apoyo a la labor que realizan los gobiernos para fortalecer la Administración local en las zonas urbanas y rurales”<sup>32</sup>. Precisamente, la revitalización de los espacios locales, si está presidida por la transparencia, puede coadyuvar a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos por la sencilla razón de que el espacio local es el espacio público de la gestión pro excelencia.

De poco servirían las recomendaciones que se hacen a los gobiernos en esta y otras materias si el nivel educativo y cultural de la gente no estuviera a la altura de las circunstancias. Hoy, me parece, el gran déficit que tenemos es la escasa educación cívica de las personas, pues a veces deberíamos preguntarnos por aquellas virtudes cívicas de las que hablaba ARISTÓTELES, que tan importantes son para la estabilidad política, económica y social de un país. Por eso, la educación, la transmisión del conocimiento, son las grandes reformas que necesitamos. Así se entiende la insistencia de Naciones Unidas en este punto cuando señala en el documento que se debe aprender también mientras se hace, cuestión vinculada esencialmente a la participación de los ciudadanos en diversas actividades de gobierno, como los debates en política y la prestación de servicios.

El fomento de la participación es capital para una acción pública que esté en sintonía con la realidad. Junto a la participación, cualidad esencial de las democracias, se debe subrayar el empeño que han de poner los gobiernos para facilitar la transparencia, la responsabilidad y el imperio de la ley.

Las exigencias del pensamiento complementario y la reflexión sobre el interés general en los Estados sociales de Derecho lleva de la mano a que, como señala el documento, “todos los agentes nacionales, incluidas las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, han de interrelacionarse constructivamente para lograr resultados democráticos y representativos”<sup>33</sup>. Para ello, es menester ayudar a integrar a la sociedad civil en las decisiones relacionadas con la formulación de políticas y a fortalecer la Administración local en las zonas urbanas y rurales<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ibidem.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Documento cit., p. 9.



Los ciudadanos, para que puedan asumir una función activa en la reforma y modernización administrativa, es obvio que deben contar con una educación cívica suficiente que les permita comunicarse, escuchar y dominar, con criterio, las aptitudes necesarias para participar en la definición, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, con criterio. Aptitudes que aunque se adquieren fundamentalmente con la educación, también se deben “aprender mientras se hace”, sobre todo en lo relativo a la “participación de los ciudadanos en diversas actividades del Gobierno, como los debates de política y la prestación de servicios”<sup>35</sup>.

En resumen, el análisis de los objetivos del Milenio en su proyección sobre las Administraciones públicas, llevaría a Naciones Unidas, a través del Comité de Expertos en Administraciones Públicas, integrado en ECOSOC a través de la división de Economía Pública a, las siguientes asistencias técnicas a los Estados Miembros:

1. “Estrategias y mecanismos de desarrollo de las cualidades de liderazgo, incluidos coloquios y seminarios de alto nivel, para mejorar la capacidad de liderazgo y de gestión.
2. Preparación y realización de actividades de capacitación mediante métodos innovadores, como la capacitación de grupos de trabajo sobre el terreno, la capacitación escalonada en el tiempo y la capacitación asistida por ordenador, en las siguientes esferas: capacidad de negociación, análisis de políticas, gestión del personal, gestión económica y financiera, gestión de programas en sectores sociales, tecnología de la información, establecimiento de referencias y medición, y vigilancia y evaluación del rendimiento. Debería prestarse especial atención a ayudar a los países, dotarse de aptitudes adecuadas para hacer frente a la mundialización.
3. Desarrollo de la capacidad del personal que se precisa como resultado de las recomendaciones propuestas en los demás Informes presentados ante el Comité.
4. Intensificar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones por parte de los servicios públicos para controlar el rendi-

---

<sup>35</sup> Ibidem.

miento, así como fomentar el aprendizaje, mejorar la prestación de servicios y facilitar el acceso de la información tanto de los funcionarios públicos como de los ciudadanos.

5. Elaboración de infraestructuras éticas en el sector público, incluidos códigos deontológicos y de conducta para los empleados, fortalecer la capacidad de las instituciones que aplican las políticas relativas a los conflictos de intereses e investigan las contravenciones a las normas éticas y los aspectos administrativos de las acusaciones de corrupción; elaborar manuales de capacitación para los funcionarios sobre el comportamiento ético, difundir en materiales existentes en otros idiomas oficiales de NU para facilitar su acceso, y realizar investigaciones de políticas sobre como fomentar la ética y luchar contra la corrupción en el sector público.
6. Investigación de los aspectos de la diversidad y las formas de abordar las diferencias, elaborar materiales de capacitación relativos al comportamiento mediante el que se manifiesta el respeto a la diversidad, y fortalecer la capacidad de los gestores públicos, especialmente los encargados de la formulación de políticas y los encargados de la adopción de decisiones, en la esfera del análisis y la gestión de conflictos.
7. Fomentar una ciudadanía activa mediante diálogos de políticas, ejercicios de planificación estratégica y de ejecución de programas y elaboración de módulos y planes de estudio para la formación en materia de educación cívica en relación con varios aspectos clave de la gestión pública, incluida la organización básica del Estado, los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, los niveles de calidad básicos de los servicios, la importancia de la participación en el diálogo público y el conocimiento y la utilización de la capacidad de negociación. Mediante lo que, a menudo se denomina producción conjunta, los grupos de ciudadanos pueden desempeñar un papel esencial en la conexión del nivel básico de la ciudadanía con los programas del Gobierno.
8. Aplicar y supervisar la aplicación de la Carta de la Administración pública en África, hacer el seguimiento de los resultados de un estudio comparativo regional sobre la ética de la función pública en África, prestar apoyo a las iniciativas africanas que promuevan la integración regional, como la Nueva Alianza para el Desarrollo de África y fomentar y participar en la investigación sobre temas relacionados con la Ad-

ministración pública que revistan especial interés para la región, como la gestión de la diversidad” (Documento, cit, p. 10).

En la reforma y modernización de la gestión pública juegan un papel fundamental los medios de comunicación en la medida real que sean libres y plurales y fomenten un debate ciudadano que resulte de interés para la adopción de decisiones. En este punto, me parece básico recordar que la existencia de medios de comunicación independientes y que busquen la verdad sin compromisos, es una garantía real de democracia avanzada.

Finalmente, por lo que se refiere a los objetivos de la Declaración del Milenio en materia de Administración pública, nos encontramos con un apartado especial relativo a “apoyar plenamente las estructuras políticas e institucionales de las nuevas democracias de África<sup>36</sup>. Entre las estrategias propuestas para alcanzar este objetivo habría que citar, por ejemplo, “los programas de democracia y gestión pública contenidos en la Nueva Iniciativa Africana, lo que incluye la creación de capacidad centrada en la gestión del sector público, la reforma administrativa y del funcionamiento y el fortalecimiento de la supervisión parlamentaria, hay a alentar a los Gobiernos que fomenten los valores, las instituciones y los ideales democráticos y a que den independencia al sistema judicial y a los medios de comunicación<sup>37</sup>.

En relación con el gobierno, la Declaración se refiere, al buen gobierno, a la democracia a, la mejora para prestar servicios sociales básicos, a la reforma administrativa, a la planificación integrada, a la participación de los ciudadanos den la toma de decisiones, a la descentralización, a la transparencia, a la rendición de cuentas, o a la corrupción. Se insiste, por otra parte, en la necesidad de “innovar y de introducir nuevos mecanismos para introducir todo ello<sup>38</sup>, entre los cuales necesariamente hemos de contar con las tecnologías de la información y las comunicaciones, y con el gobierno electrónico, que bien orientado, debe dar lugar a un nuevo sistema en que el ciudadano sea el centro y el gobierno el organismo que gira entomo a él y que tiene como principal tarea “responder a sus necesidades y expectativas a partir de transparencia, responsabilidad y participación<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Documento, cit., p. 10.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

### III. NUEVAS TECNOLOGÍAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El segundo informe preparado por la Secretaría propuesto para estudio del Comité de Expertos en la reunión de New York del 22 al 26 de Julio de 2002, llevaba por rúbrica “Capacidad del sector público para apoyar la creación y aplicación de los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías en el desarrollo”<sup>40</sup>. En el documento citado se hace referencia, obviamente, a la alusión de la Declaración del Milenio relativa a la puesta en marcha de numerosas iniciativas vinculadas con los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías, así como la necesidad de crear capacidad general en esos ámbitos, también a nivel nacional. En la Declaración del Milenio se reconocen las nuevas tecnologías como instrumentos básicos para alcanzar objetivos de desarrollo urgente en las esferas del gobierno, del desarrollo económico, de la protección del medio ambiente, de la investigación, de la pobreza, de la salud y de la mejora de la sociedad en su conjunto. Igualmente, como veremos, el documento insiste, acertadamente, en el principal desafío de las nuevas tecnologías: liberar su potencial y lograr una distribución equitativa de sus beneficios, lo que exigirá adoptar un criterio matizado y una serie de medidas bien pensadas.

La Declaración del Milenio califica a las nuevas tecnologías de “recursos claves” para la consecución de los objetivos planteados y se decantó, como no podía ser menos, por que todos pudieran aprovechar sus evidentes beneficios. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones son concebidas por Naciones Unidas como un instrumento poderoso para acelerar el crecimiento y el desarrollo sostenible de base amplia, reduciendo la pobreza. En la Declaración del Milenio, además, se citan estas nuevas tecnologías entre las estrategias de desarrollo recomendadas, si bien en condiciones de razonable asequibilidad y universalidad. Incluso, en 2004, Naciones Unidas, por mandato de la resolución 5212 de la Asamblea General, debe informar de “la superación de la brecha digital”, quizás hoy, en los inicios del año en cuestión, en una situación preocupante. En realidad, las nuevas tecnologías, bien orientadas y bien utilizadas, “pueden ser un instrumento para facilitar casi todos los aspectos de la Declaración, mejorar la calidad, el alcance y la oportunidad de muchas soluciones de desarrollo y promover, en general, las corrientes de información y conocimientos”<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Documento 02 – 38975 (s), 030702, p. 1.

<sup>41</sup> Documento, cit., p. 3.

Antes de analizar el epígrafe “transformaciones del gobierno y la gestión”, bien valdría la pena una reflexión general sobre la teoría y la realidad. Nadie duda del gran avance que se ha producido en este sector, y nadie duda de que los progresos se producen a gran velocidad, pero sólo en el mundo desarrollado. En el resto, la situación es muy difícil, quizás cada vez es más difícil. Luego, algo pasa, algo ocurre. Y eso que pasa y que ocurre en la realidad probablemente tenga que ver con una cierta insensibilidad e insolidaridad de quienes vivimos en el Norte con relación a quienes viven en el Sur. Si nos cuestionamos por las razones de esa real insensibilidad, nos encontramos de bruce con otra realidad: en el mundo evolucionado hemos desarrollado un feroz individualismo que nos conduce solamente por el camino diseñado por los arquitectos del tecnosistema y del fenomenal consumismo que nos invade. Lo importante es disponer del último grito tecnológico, de manera que a la consecución de “lo último” condicionamos parte del tiempo que se podría dedicar a otras actividades, también solidarias. Eso sí, ayuda económica, la que haga falta. Lo que acontece es que incluso en estos casos, podemos estar favoreciendo el subdesarrollo y el retraso de unos países que no necesitan lo que sobra en el primer mundo, sino que precisan de personas e instituciones que trabajen en los países emergentes para que, codo a codo, se transmitan los conocimientos y cualidades necesarias para que, cuando sea posible, puedan sentirse orgullosos de sí mismos.

Pues bien, en el mundo de las nuevas tecnologías, un mundo lleno, repleto, de posibilidades y desafíos bien ilusionantes, a veces, sin ser pesimistas, hemos de certificar que el consumismo reinante intenta a toda costa conseguir el gran objetivo de ese exacerbado capitalismo que allana del alma - más que el marxismo, quizás -: las nuevas tecnologías son un fin en sí mismas. A partir de ahí, pingües beneficios. Pero, ¿y la dimensión transformadora de las nuevas tecnologías? La dimensión transformadora existe, es real, y logra algunos resultados. Pero hoy, en mi opinión, todavía es incipiente, por lo que es menester insistir en todos los grados y modalidades educativas en que estas herramientas, estos instrumentos son, eso, medios estupendos para alcanzar fines de desarrollo social y humano.

Volviendo al documento, debe recordarse que “el gobierno es la pieza clave para realizar los objetivos de la Declaración”<sup>42</sup>. Es cierto, pero no lo es menos, que la mejora de la capacidad institucional del gobierno supone una

---

<sup>42</sup> Documento, cit., p. 3.

mayor participación de la sociedad civil en el desarrollo de un país. En los países desarrollados, la tarea gubernamental reside principalmente en no obstaculizar las iniciativas sociales que emergen de una ciudadanía madura y autoconsciente de sus posibilidades de progreso. Probablemente, en los países menos desarrollados, el gobierno juegue otro papel más protagonista para propiciar un paulatino fortalecimiento de una sociedad civil débil y sin capacidad de liderar la creación de riqueza y el empleo.

Realmente, aunque no se mencionan expresamente las nuevas tecnologías en sede de buen gobierno y democracia en el texto de la Declaración del Milenio, sí que hay una referencia explícita a la necesidad de innovar e introducir nuevos mecanismos para lograr todo ello<sup>43</sup>. Por tanto, si las nuevas tecnologías son la expresión misma de la innovación, de alguna manera deben tener un papel determinado en esta materia. Así es porque, entre los mecanismos innovadores se encuentran, como medio para mejorar las capacidades, las tecnologías de la información y las comunicaciones y el gobierno electrónico. Ciertamente, la representación real del gobierno electrónico se nos antoja una meta muy importante en orden a alcanzar mayores cuotas de democracia real, por supuesto. Pero, para mejorar la democracia no sólo se trata de afinar los procedimientos, las formas, es menester, también, saber si la ciudadanía tiene o no una mayor cultura cívica y si han calado, o nó, en la población, las exigencias de una participación mayor en términos cualitativos y cuantitativos. Si se produce un cierto equilibrio entre mejoras en el fondo y en la forma, entonces será posible que, a través del gobierno electrónico, se esté en la senda de “un gobierno que gire en torno a los ciudadanos, responda a sus necesidades y expectativas y se base en los principios de transparencia, responsabilidad y participación<sup>44</sup>”.

En este marco, de una mayor educación y cultura cívica ciudadana, la operatividad del gobierno electrónico crece y puede traer consigo importantes beneficios y desafíos: mayor transparencia, mayor confianza de los ciudadanos en el Gobierno y, por ello, mayor deseo de los propios ciudadanos por participar en los procesos públicos. Lógicamente, el Gobierno y la Administración Pública se hallan más visibles ante los ciudadanos, por lo que se puede producir una mejor labor de evaluación social al poder conocer los resultados y objetivos al-

---

<sup>43</sup> Ibidem.

<sup>44</sup> Ibidem.

canzados en los distintos programas públicos. Aumenta, por tanto, la cultura de la rendición de cuentas; se pueden tomar mejores decisiones sobre la prestación de los servicios públicos, en definitiva, se puede apuntalar la democracia participativa y la libertad de expresión y comunicación.

Una dimensión realmente fundamental de las nuevas tecnologías es su capacidad para fomentar el desarrollo económico y acelerar la mitigación de la pobreza<sup>45</sup>. Es cierto que la globalización es una ocasión estupenda para que, a partir del capital intelectual y la capacidad de innovación, los países en desarrollo pueden disponer de "grandes oportunidades para mejorar y reconfigurar industrias tradicionales estableciendo vínculos con una mayor variedad de conocimientos y experiencias"<sup>46</sup>. En teoría, las nuevas tecnologías fomentan la productividad y ayudan, por tanto, a mejorar la competitividad de las empresas. Sin embargo, no debemos olvidar en ningún momento que la ciudadanía del primer mundo se encuentra en una situación y en unas condiciones culturales bien distintas a la de tercer mundo, por lo que es evidente que no se pueden aplicar, sin más, las nuevas tecnologías a los países en desarrollo mientras las personas no estén mejor preparadas y adiestradas desde el punto profesional.

En otro orden de cuestiones, también el Documento se refiere a la aplicación de las nuevas tecnologías en relación con algunas políticas públicas sectoriales como la salud, la ecología, la biotecnología y la investigación científica. En el mismo sentido, y desde los postulados del pensamiento complementario, se conciben las nuevas tecnologías como "instrumento para el crecimiento y el desarrollo y no sólo su recompensa"<sup>47</sup>.

Es sabido que en el desarrollo de las nuevas tecnologías y la Administración Pública, debe tenerse presente la posición y la funcionalidad de la propia gestión pública en el marco de la sociedad de la información.

La reflexión moderna sobre la Administración debe hacerse desde un enfoque abierto y dinámico porque la Administración Pública es una realidad plural a la que hay que aproximarse desde muchos puntos de vista, y junto al

---

<sup>45</sup> Documento, cit..., p. 4.

<sup>46</sup> Ibidem.

<sup>47</sup> Documento, cit., p. 5.

jurídico, se encuentra la dimensión económica, el aspecto sociológico o histórico, que ayudan a comprender una realidad tan compleja, tan multidisciplinar como es ciertamente la Administración Pública.

En este sentido, parece que ya han quedado atrás discusiones doctrinales o académicas sobre si tiene que prevalecer el enfoque jurídico u organizativo, por ejemplo. En efecto, son relevantes, y fueron en su día importantes las discusiones que tuvieron, por ejemplo Otto Nass y Otto Mayer en Alemania en relación con la aproximación que debía prevalecer en relación con la Administración Pública. Hoy, en el contexto de los postulados del pensamiento abierto, del pensamiento dinámico, del pensamiento complementario y del pensamiento plural, no tienen ya sentido estos enfrentamientos metodológicos y sí tenemos que ser conscientes de que todos los enfoques son importantes, que todos los enfoques son relevantes y que un ambiente de equilibrio permiten encontrar soluciones a los problemas de la Administración Pública.

Correspondería ahora efectuar una serie de reflexiones muy generales, a la luz de la contemplación de la realidad y que nos van a permitir, me parece, ir poco a poco penetrando en el sentido que tiene la sociedad del conocimiento en relación con la Administración Pública.

En primer lugar, cualquiera que sea atento lector de libros de Ciencias Sociales, o que siga la prensa o la televisión, constatará que se ha producido en los últimos años una transformación radical y vertiginosa de las formas tradicionales de explorar la realidad, lo cual no quiere decir, ni mucho menos, que la tradición esté muerta. Como ha dicho un famoso filósofo español, todo lo que no es tradición es plagio. Pues bien, en alguna medida, la realidad actual, nos guste o no, es producto de lo que ha pasado, de lo que hemos heredado de nuestros antecesores y sería una soberana irresponsabilidad, por ejemplo, intentar transformar la realidad desde cero, sin reconocer lo bueno o lo malo que nos han dejado nuestros predecesores. Pero, en cualquier caso, sí que se ha producido una transformación relevante, una transformación muy importante de las formas tradicionales de acercarse a la realidad: constituye un dato con el que tenemos que contar para entender el sentido de la sociedad del conocimiento y la Administración Pública, hoy.

En segundo lugar, no me parece baladí, circunstancial, subrayar que cada vez va cobrando más importancia el pensamiento abierto, el pensamiento dinámico, el pensamiento plural, el pensamiento complementario o compatible y que afortunadamente, va quedando atrás, como un modelo periclitado,



el llamado pensamiento único, estático o unilateral. Ciertamente que no es fácil instalarse en los postulados del pensamiento abierto, del pensamiento dinámico y del pensamiento complementario, por que, como luego veremos, existen todavía muy fuertes prejuicios que dificultan esta tarea. Pero en el ámbito de las nuevas tecnologías, en el ámbito de la sociedad de la información, tenemos que ser conscientes de que hay que combinar y que hay que trabajar conjuntamente las nuevas tecnologías y los derechos fundamentales de las personas, no vaya a ser que una apuesta importante en relación con las nuevas tecnologías pudiera abrir mas la brecha en lo que se refiere a la calidad en el ejercicio de los derechos fundamentales por todos los ciudadanos.

En tercer lugar, hay que constatar, hay que certificar, el gran fracaso de las ideologías cerradas. Cuando hablo de ideologías cerradas me refiero a esas explicaciones totalizadoras y agotadoras de la realidad que se convirtieron en saberes de salvación, sobre todo en el siglo pasado, y que se expresaban a través de grandes formulaciones abstractas, que la realidad actual, ha ido desmontando.

En cuarto lugar, también tenemos que hacer constar la crisis, profunda crisis del modelo de pensamiento basado únicamente en la ilustración y únicamente en el imperio absoluto de la razón. Por una razón muy sencilla, por que el progreso lineal es una falacia, y las nefastas consecuencias del dogma absoluto de la razón, nos ha llevado a construcciones tecnocráticas, y a construcciones políticas alejadas de los problemas reales de las personas, que es necesario superar.

En quinto lugar, es necesario superar los prejuicios. Prejuicios que están instalados con mucha fuerza en la mente y en el corazón de los hombres. En una famosa obra de teatro de MOLIERE, se dice que los prejuicios, tienen tal fuerza que si uno intenta arrojarlos por la ventana, inmediatamente intentan penetrar por debajo de la puerta para volver a ubicarse en nosotros mismos. Pues bien, ese combate continuo por liberarnos de los prejuicios, es una lucha esencial para restablecer los postulados de signo humanista que nos ayudarán a entender el sentido que tiene la dignidad de la persona y los derechos fundamentales.

En sexto lugar, se está produciendo, aunque levemente, y casi sin representación mediática consistente, lo que se ha denominado por algunos la quiebra de la tecnoestructura o la quiebra del tecnosistema del que hablaron en su día GALBRAITH o BELL. Esto es importante subrayarlo y señalarlo. Es importante glosarlo porque esta tecnoestructura que a veces ha aparecido co-

mo una alianza sutil entre el Estado, el Mercado y los medios de comunicación, intenta a toda costa, o ha intentado a toda costa, erigirse en el supremo interprete del interés general y ha traído consigo toda una maraña de lenguajes y procedimientos específicos que impiden que puedan penetrar en la esencia de la detenninación de los intereses generales las personas concretas, la gente concreta, los ciudadanos de carne y hueso. Por eso, uno de los riesgos, de los desafíos que tiene la sociedad del conocimiento es que los intereses generales dejen de estar dominados por los especialistas y se abran de una manera auténtica a los problemas reales que tienen las personas. En alguna medida, esta reflexión aparece, al menos en lo que tiene que ver con los derechos fundamentales, en una Sentencia del Tribunal Constitucional Español de 1984, cuando dice que el interés general debe definirse a través de una acción intercomunicada entre los poderes públicos y los agentes sociales.

En séptimo lugar, como consecuencia de la emergencia de una nueva manera de entender el poder como la libertad articulada de los ciudadanos, tal y como la entendía BURKE, resulta que es necesario colocar en el centro del nuevo orden político, social y económico, la dignidad de la persona. Hay que volver a reflexionar sobre la persona. Pero no sobre la persona desde una perspectiva doctrinaria liberal radical, que lleva a las visiones del nuevo individualismo insolidario, sino desde la perspectiva, insisto, del pensamiento complementario y compatible, que hace de la libertad solidaria un concepto central, por que no son dos aspectos distintos de la realidad de las personas, la libertad y la solidaridad, sino que son las dos caras de la misma moneda, y son dos características que deben tender a unirse y a ofrecer, pues, perspectivas de complementariedad.

En octavo lugar, tendríamos que referimos a la crisis del paradigma de la certeza y a la emergencia del paradigma de la verdad como dice Alejandro LLANO, que es una de las consecuencias de situarnos en parámetros en los cuales se va difuminando esa dictadura de lo políticamente correcto y se va superando esa sociedad aparente en la que estamos instalados, en la cual el poder, el dinero y la notoriedad son los grandes señores que todo lo dirigen. Es necesario, pues, volver a poner en su lugar la fuerza de la persona, la fuerza de la vida real.

Y, en noveno lugar, como consecuencia de todo lo señalado, resulta que el fundamento del interés general debe situarse en la promoción, en la libre promoción de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Es un gran desafío, es el gran desafío que tienen los poderes públicos, que tienen las democracias y tenemos que preguntamos si seremos capaces, a través de esta

nueva sociedad que tenemos delante de nuestros ojos, de alumbrar soluciones que nos animen a trabajar por un planteamiento más humano.

Cuando se piensa o se cuando se reflexiona sobre el conocimiento y las nuevas tecnologías es preciso también, que esa reflexión se haga teniendo presente las características de la realidad que nos circunda. Por ejemplo, HABERMAS ha dicho que una de las manifestaciones de la realidad presente es que es inabarcable, que es una realidad compleja, y es una realidad compleja por que tiene muchos aspectos, muchas dimensiones, y de todas esas dimensiones, en todas esas dimensiones hay aspectos interesantes. El pensador social, el filósofo de la sociedad tiene que tener la sensibilidad necesaria para buscar puntos de equilibrio, de síntesis de todos esos aspectos que configuran una determinada realidad.

Lógicamente, en este contexto, nos encontramos con la idea del límite, que es una idea esencial a la condición humana. Podrá gustar más, nos podrá gustar menos, pero existen límites, y esos límites, en lugar de entenderse como barreras, o como dificultades u obstáculos, hay que considerarlos como condiciones de trabajo para la humanización de la realidad, de manera que la gestión de la nueva complejidad debe hacerse, como dice LLANO, desde un nuevo temple humanista que nos ayudará a entender el sentido que tiene la fragmentación social, el sentido que tiene la globalización, el sentido que tiene la ausencia de normas sustanciales y el sentido que tiene lo que se llama implosión o quiebra de los criterios reguladores de instituciones centrales para el desarrollo de la sociedad, como puede ser la Universidad, como puede ser la familia.

En este contexto de sociedad del conocimiento, de la información y de las nuevas tecnologías, de crisis de las ideologías cerradas, también nos encontramos con la llamada crisis de la gobernabilidad, unos la llaman gobernanza, gobernación, otros de las instituciones públicas y privadas como consecuencia del exceso de organización. Es sorprendente que en los tiempos actuales, cada vez caemos más en la cuenta de que los gobiernos e instituciones representativas están para promover las libertades, para promover los derechos fundamentales de las personas y, sin embargo, como consecuencia de que todavía tenemos una tecnoestructura muy fuerte, resulta que se produce un atrincheramiento de las estructuras a base de las nuevas teorías de la organización, que lejos de preconizar con claridad la vuelta a los valores humanos, constituyen un expediente, o justificación para un crecimiento incontrolado. Es lo que ha pasado, en mi opinión, en relación con el Estado de Bienestar, en el cual al final la Administración Pública, el presupuesto, los funcionarios,

se han convertido en una justificación para crecer en lugar de buscar fórmulas que permitan, en un contexto de humanización permanente de la organización, que se puedan atender y resolver los problemas de las personas concretas y de los grupos en que se integran.

Por lo tanto, una de las claves hermenéuticas para conducir el desafío presente reside en abrirse más a la gente y menos a los sistemas y procedimientos. Los protagonistas son las personas, los protagonistas son los ciudadanos concretos y la organización tiene que estar mirando continuamente los problemas, las dificultades, los anhelos, los intereses colectivos de esas personas. Lo que ocurre es que desgraciadamente, la historia de los fracasos de las reformas administrativas tiene mucho que ver con la historia de la permanente mirada de la organización hacia sí misma, en vez de mirar continuamente hacia los problemas sociales.

En este ambiente, de cierta crisis, de cierta inquietud, sobre todo tras el 11 de septiembre de 2001, en relación con la gestión de las soluciones ante los nuevos problemas, resulta que la sociedad del conocimiento es fundamental, pero del conocimiento no para la autocontemplación de los saberes adquiridos, sino del conocimiento como herramienta para la transformación de la realidad y también para la mejora de las cualidades éticas de las personas. No se trata de adquirir una panoplia de infinita información, se trata de seleccionar y adquirir el conocimiento que nos sirva para nuestra mejora como personas y también para mejorar la realidad.. Y para ello, es importante: en primer lugar el equilibrio entre la teoría y la práctica. En segundo lugar, propagar como consecuencia del conocimiento la mejora real del trabajo diario, cotidiano y personal del empleado público. Y, en tercer lugar, insistir en la formación integral y permanente de los empleados públicos.

En la nueva sociedad del conocimiento, se ha hablado mucho, se ha escrito mucho sobre cómo tienen que concebirse las organizaciones. Por ejemplo, se ha señalado que deben ser de organizaciones inteligentes, flexibles, organizaciones humanas, abiertas, no rígidas, no herméticas, no verticales, no artificiales y no piramidales. Veamos esta cuestión de la mano del filósofo AJejandro LLANO.

La clave para esta transición de la verticalidad a la horizontalidad se encuentra en la concepción que tengamos de la persona en todo el modelo. Es compatible, pues, la reflexión, la meditación sobre la importancia de la persona y de la cosificación de las personas. Es compatible el discurso de la globalización humanista y luego aplicar políticas públicas, por ejemplo, que

abran más la brecha que existe entre los países ricos y los países pobres, o entre las personas ricas y las personas pobres. Y ello ocurre cuando lo importante es la retórica y no la realidad.

Me parece de gran interés la afirmación de Alejandro LLANO, que dice que la clave en estas organizaciones de la sociedad del conocimiento, tiene mucho que ver con el proceso artesano del aprendizaje. La formación no termina nunca, como sabemos muy bien, y el conocimiento, es crecimiento, también como persona. Los saberes, que se producen a través de las nuevas tecnologías deben ayudar también a mejorar el trabajo diario y a mejorar también el trabajo de las personas que forman parte de la Administración Pública, sin olvidar que hay una dimensión ética muy importante, desde luego, que para la Administración Pública tiene consecuencias muy concretas y que además, en mi opinión, está perfectamente representada en la Constitución, cuando se define a la Administración Pública como una organización al servicio de los intereses generales. El ciudadano tiene que percibir que la entera actuación de la Administración Pública, ya sea del Estado, de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, está en permanente disposición de atender sus necesidades colectivas.

Por supuesto que en la sociedad del conocimiento lo importante son las personas. Las personas no son mercancías, las personas tienen un potencial de libertad e inteligencia muy importante y los dirigentes, los directivos de la Administración Pública, tienen que ser capaces de hacer aflorar esas potencias, esa capacidad de aportación de ideas, esa capacidad de intercambio de ideas, esa capacidad de generar confianza para transformar la realidad.

Sabemos muy bien que las organizaciones en las que hay buen ambiente laboral, funcionan. Donde no hay buen ambiente laboral, puede que funcionen aparentemente a través de la manipulación de las estadísticas, pero al final todo se descubre. Por eso, hay que considerar a la persona como centro de la organización.

En la sociedad del conocimiento, donde Internet, la red, tiene tanta importancia, tenemos que ser conscientes de que la clave está en los conocimientos como capacidad para mejorar la vida de los hombres, no en acumular todo un conjunto de información que viene por la red y que no se sabe para qué sirve. Sin embargo, estamos viendo como para mucha gente ocurre eso que anunciaba en un artículo reciente Jeremy RIFKIN, 24 horas, 7 días a la semana; es decir, que estamos intentando que los ciudadanos y los trabajadores vivan en mejores condiciones, en unas nuevas condiciones más humanas de

trabajo, y estamos obligando, muchas veces, a que la gente esté conectada al ordenador 24 horas los 7 días, sábados y domingos, incluidos. 0 que a través de los móviles, resulta que se puede tener a los ciudadanos, a los trabajadores en un permanente sentido de dependencia que dañe incluso la vida de familia.

La sociedad del conocimiento nos facilita saber más para pensar mejor. Y por eso, también me parece de gran importancia la reflexión de Alejandro LLANO cuando se refiere a que las organizaciones son comunidades de aprendizaje, de investigación. ¿Por qué? Pues porque realmente, si en una organización hay un deseo de mejora, si continuamente se analizan los resultados: ¿por qué, las cosas salen bien?, ¿por qué salen mal?, y ¿qué cambios se deben procurar desde el trabajo en equipo, desde la escucha a los colaboradores?, entonces es más fácil saber lo que se debe hacer en cada momento. No es fácil, pero es un desafío que tienen los directivos. En este sentido, se puede decir que hay ideas que se subrayan permanentemente en los programas de dirección: mentalidad abierta, metodología del entendimiento y sensibilidad social. Trilogía que, en alguna medida, deben tener presente los directivos de las organizaciones modernas.

Las transformaciones tecnológicas están determinando un nuevo tipo de sociedad, que abandona a marchas forzadas su carácter postindustrial, para configurarse, como se ha dicho, como una sociedad del conocimiento y de la información. Ahora bien, insisto, esa sociedad del conocimiento y de la información tiene que ser también una sociedad humana, profundamente humana, en la cual resplandezcan los derechos fundamentales y la dignidad de las personas. Es más, donde resplandezcan, los derechos fundamentales de los que menos tienen y menos condiciones tienen de salir adelante. Y esta nueva sociedad que está emergiendo poco a poco, ofrece muchas potencialidades para mejorar la vida de los ciudadanos desde las vertientes pública y privada. Se habla de la nueva economía, de los nuevos canales comerciales, de la nueva democracia, más directa y más participativa, se habla también de nuevas formas de concebir y ejecutar las políticas públicas. No sé si es demasiado nuevo todo, pero plantea desafíos y retos relevantes, como la privacidad, la confidencialidad, la desigualdad social; retos que hay que atender y a los que hay que dar respuestas satisfactorias teniendo presente que, el pensamiento bipolar e ideologizado, todavía a veces, está presente en nuestra sociedad, como por ejemplo, en materia de libertad y seguridad. Parece que como consecuencia del terrorismo, se están limitando las libertades y se está potenciando, una necesidad, a veces desproporcionada, de seguridad, pues los poderes públicos tienen la gran tarea, tienen el gran reto por delante de, por supuesto proteger y mejorar la seguridad de las personas, pero a la vez, de que se me-

joren las condiciones para el libre desarrollo de los individuos, no vaya a ser que estemos configurando o construyendo una nueva ideología de la seguridad, una nueva ideología que vaya colocando en un segundo plano los derechos y las libertades y en un primer plano, otra vez, la racionalidad técnica, ahora revestida de las “bondades” de la seguridad y el control. Aquí se impone una visión más complementaria, abierta y dinámica.

Las distintas facetas de la sociedad del conocimiento están siendo estudiadas desde todas las perspectivas, ya sea social, política y económica. También se analizan desde un punto de vista administrativo, pues, en alguna medida la sociedad del conocimiento obliga a la Administración Pública a una profunda y continua transformación de sus estructuras y de sus procesos para continuar dando satisfacción a las necesidades sociales.

Como es sabido, en la pasada década, estudios de la OCDE, de la Comisión Europea y de distintos organismos internacionales, pusieron de manifiesto la importancia que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación tenían en la mejora de la gestión de las Administraciones Públicas. Esta importancia, en el ámbito de la Unión Europea, ha quedado plasmada en los acuerdos adoptados en el seno de los Consejos Europeos, de Lisboa y de Sta. María de Feira, que determinaron, como es sabida, la aprobación de la iniciativa eEurope 1 2000, una de cuyas líneas estratégicas era la implantación de una Administración Pública electrónica, que estuviera operativo antes del año 2002. Más tarde, el Consejo Europeo de Sevilla, aprobó el programa e-Europe/2005, con la intención de proseguir modernizando la Administración electrónica, especialmente en materia de servicios básicos, como la sanidad o la educación.

Es obvio que las ventajas de las nuevas tecnologías para cualquier organización son evidentes. Solo hay que pensar en las posibilidades que ofrecen al ciudadano para acceder a la información pública, en las posibilidades que tiene la organización de informar con mas transparencia, en la posibilidad de hacer participar al ciudadano en la toma de decisiones o en la definición de sus necesidades.

Finalmente, la simplificación que puede representar para la organización la puesta en común de recursos, evitando tramites e informaciones innecesarias y duplicaciones de tareas es clara; es decir, las ventajas de las nuevas tecnologías son evidentes, sobre todo en la perspectiva de recuperar esa vieja idea del pensamiento democrático de que las instituciones son de la propiedad ciudadana. Así, las nuevas tecnologías deben mejorar el acceso de los ciu-

dadanos a la Administración y la comunicación de los ciudadanos con la Administración.

Sin embargo, tenemos que tener cuidado, porque la condición humana es la que es, y no sería la primera vez que una revolución de esta naturaleza se queda en mitad del camino y prende en ella un cierto pensamiento único.

La Administración Española ha avanzado sustancialmente en la implantación de la e-Administración. Prueba de ello, son las ventanillas únicas que permiten la interconexión de registros, la ventanilla única empresarial que agiliza la creación de empresas, el Portal de las Administraciones Públicas, la Intranet administrativa, la regulación de la ley de firma electrónica, el próximo DNI electrónico, la gestión telemática de determinados tramites administrativos, como las cotizaciones a la Seguridad Social, o la declaración y pago de impuestos, etc.

Sin embargo, hay que reconocer que aun queda camino que recorrer en la implantación de una auténtica Administración electrónica que garantice mayores cotas de eficacia, de eficiencia y de calidad de los servicios, así como más cercanía a la gente, a los ciudadanos.

En este sentido, hay que tener en cuenta que para que la Administración on-line tenga sentido, el desarrollo debe ir en paralelo al propio desarrollo tecnológico de la sociedad. Por ello no solo hay que hacer esfuerzos por implantar la eAdministración, sino que también hay que priorizar la extensión del uso de las nuevas tecnologías en la sociedad, minimizando la brecha social que se puede producir según se use o no la información. Hoy el acceso a Internet es escaso entre la población española a pesar de los esfuerzos económicos que se están realizando por implantar el uso del ordenador a las escuelas, o por hacer más económico el acceso a Internet. Esta realidad, y la adopción de determinadas medidas, como mejorar la seguridad electrónica, garantizar la confidencialidad, son claves para que cobre sentido la Administración en línea. De poco sirve que se pueda prestar el uso del servicio público a través de Internet, si este servicio solo es accesible a un 20% de la población. Pues con ello, seguramente, estemos aumentando la desigualdad, la fractura tecnológica de la sociedad.

El camino que hay que recorrer en la Administración Pública consiste en colaborar en la implantación de la cultura de las nuevas tecnologías, haciéndolo de manera progresiva y en compatibilidad con ese temple humanista que siempre tiene que estar presente en la gestión de los problemas en la Administración.



Precisamente esta reflexión sobre la finalidad, y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, es básica para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, auténtica justificación de la propia existencia de la Administración pública.

Todo este conjunto de reflexiones, todo este elenco de consideraciones sobre la sociedad de la información y las nuevas tecnologías, nos lleva a una nueva manera de entender el sentido que tiene trabajar en la Administración Pública. Pues bien, para ir terminando este apartado, hacemos seis recomendaciones, con la ayuda del profesor LLANO, en relación con la sociedad del conocimiento y de la nueva funcionalidad del trabajo en la Administración Pública.

Primera, trabajar es aprender. Dirigir es enseñar. Trabajar es aprender porque el aprendizaje es permanente y no se puede deslindar el trabajo del aprendizaje. Y, en el puesto de trabajo, en el trabajo cotidiano, aprendemos de la convivencia con los demás colaboradores, colegas, por lo que el que dirige no se puede guardar para sí lo que ha aprendido de otros, sino que generosamente tiene que transmitirlo para que los demás puedan ser mejores que uno. Ya sé que esta afirmación es una afirmación polémica, peligrosa, pero cada vez tenemos que superar más las tesis de esa manera controladora de dirigir, que ha estado presente, y todavía lo está en muchas organizaciones, y afirmar la necesidad de dirigir de forma humana y posibilitando que se desarrollen las potencialidades que tienen todas las personas.

En segundo lugar, una organización inteligente es una comunidad de investigación y aprendizaje. Permanentemente tenemos que analizar, buscar las causas de lo que sale bien, de lo que sale mal y tomar decisiones. Y a la hora de los diagnósticos, de los análisis, tenemos que contar con toda la organización, con todas las personas que trabajan, que están involucradas en los objetivos y en los resultados.

En tercer lugar, entender el conocimiento nos lleva a una nueva forma de entender la profesión que tiene mucho que ver con la artesanía, que está vinculada a la elaboración esmerada del producto de trabajo. Tiene que ver con esa minuciosidad, con esa laboriosidad de los artesanos. Y esto lo señalo porque con mucha frecuencia, lo importante es un resultado que hasta se puede manipular o se puede tergiversar. Pues nó, lo importante, además del resultado, y sobre el resultado, es el trabajo, completo y laborioso que se prepara con fines a los resultados.

En cuarto lugar, una organización posee una obvia dimensión ética: transparencia, colaboración. La persona en el centro, en el centro de trabajo, tiene que ser la característica que distinga el trabajo de las nuevas organizaciones de la sociedad del conocimiento. Si la persona es una mercancía de usar y tirar, mal asunto. O si es una fase más del proceso de promoción profesional, mal, muy mal.

En quinto lugar, una organización inteligente, también debe cultivar una profunda cultura corporativa, y si es una organización pública su talante y su estilo está al servicio permanente de los intereses generales. Intereses generales entendidos como la manera de promover y fomentar los derechos fundamentales de las personas.

Y en sexto lugar, en las organizaciones inteligentes, la investigación y la gestión se identifican. ¿Por qué? Porque el aprendizaje no termina nunca, la formación no termina nunca y gestionar es aprender, y gestionar, como decía antes, es investigar.

Según datos del CIS de septiembre de 2001, un 50 % de la población tiene ordenador, pero solo lo utiliza un 34%, y tiene Internet un 24%. En consecuencia, el número de usuarios todavía es escaso.

Nadie puede dudar que hoy en día las nuevas tecnologías, la sociedad de la información o la sociedad del conocimiento constituyen gran apuesta que está pensada para que los ciudadanos puedan vivir en mejores condiciones. En este sentido, no está de más subrayar e insistir que estos instrumentos nuevos que tenemos deben de ir acompañados de una fuerte sensibilidad humana, de una fuerte sensibilidad ética que nos vaya ayudando a que el camino vaya en la mejor dirección y vaya al destino que tiene que ir, porque no se nos oculta que en la globalización, o sea, en la sociedad del conocimiento, tenemos un gran peligro relacionado con la emergencia de un nuevo pensamiento único. Para evitarlo, en este recorrido, en ese gran camino que estamos recorriendo, junto al progreso tecnológico, tiene que haber una dimensión ética sólida y consistente, de manera que los problemas que tenemos que gestionar los sepamos gestionar, colocando a la persona en el centro del nuevo orden político, social y económico.

Los países en desarrollo, como es lógico, tienen muchos problemas. Y, por ello, el sector público debe acompañar la universalidad de las nuevas tecnologías a las necesidades reales de la población. En muchos de estos países, como señala el documento de Naciones Unidas, resulta que el Gobierno debe

”superar los obstáculos del mercado mediante la oferta, para facilitar la mejora de los mercados y responder a la demanda”<sup>48</sup>.

En términos generales, la Administración pública debe participar en el desarrollo de las bases de conocimientos y en la creación de las infraestructuras físicas y normativas de las que depende el progreso tecnológico<sup>49</sup>. Así, tienen un papel muy relevante la formulación y aplicación de políticas, las cuales pueden adoptar formas diversas tales como estrategias nacionales, entropropicios y estrategias y medidas sectoriales. Todo ello, en un contexto de fomento e impulso del sector<sup>50</sup> asumiendo el Estado su papel irrenunciable de garante de los derechos de la ciudadanía.

En este contexto, la función del sector público es promover y fomentar la formulación y aplicación de políticas que incluyan estrategias y planes de acción globales que hagan posible que las nuevas tecnológicas sean, en efecto, un instrumento real que mejore las condiciones de vida de la gente y apueste por un desarrollo equilibrado. Por ello, Naciones Unidas es partidaria de que el gobierno lidere estas actuaciones “estableciendo prioridades y objetivos sustantivos y coordinando el desarrollo de un marco conceptual amplio basado en un planteamiento de sistemas”<sup>51</sup>, facilitando una participación “que reúna a múltiples partes interesadas, y de lugar a una estrategia de conocimientos, innovaciones y tecnologías integradas y centrada en las personas”<sup>52</sup>. Esto es, en mi opinión, la cuestión clave. Que las políticas públicas estén centradas en las personas y se adapten a las condiciones en que se desenvuelven en cada país. Por eso, no es posible establecer políticas cerradas y estáticas con vocación de aplicarse a la entera realidad, sin distinguir países y situaciones sociales.

Es cierto que el sector de las nuevas tecnologías ha sido caracterizado, superando el viejo concepto de servicio público, como actividades de interés general en las que ya no existe la titularidad pública y la forma de intervención pública se circunscribe a ser garante del interés general. En este sentido, es

---

<sup>48</sup> Documento, cit., p. 8.

<sup>49</sup> *Ibidem*.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Documento, cit. p. 9.

fundamental un sistema jurídico “que permita que el gobierno y otros agentes clave, como la sociedad civil, el mundo universitario, se beneficien del desarrollo de un marco nacional de conocimientos, innovaciones y tecnologías y contribuyan a él”<sup>53</sup>. Este sistema debe ser equilibrado, para lo que debe ser “transparente y hacer posible un régimen de derechos de la propiedad intelectual que combinaría incentivos y una mayor protección de los bienes de los países en desarrollo con la utilización y el reconocimiento justos de los intereses de los pobre”<sup>54</sup>.

Es decir, la función de los gobiernos en materia de nuevas tecnologías debe tener muy presente la realidad social para acompasar las políticas públicas a la situación real de los ciudadanos.

El documento de Naciones Unidas señala, también, que la Administración Pública .en su calidad de principal productora y consumidora de información y conocimientos, y teniendo en cuenta su papel en la formulación de políticas y su interés en promover los conocimientos para el desarrollo, puede actuar como transmisora de conocimientos de apoyo de los conocimientos, de innovaciones y las tecnologías”<sup>55</sup>. Ciertamente, la Administración pública, por el volumen de su actividad, tanto cuantitativa como cualitativa, tiene un papel muy relevante en este campo. Así, puede facilitar sus propios conocimientos e información, puede promover la diversidad y el pluralismo de dichos conocimientos y de las fuentes de información, puede promover la capacidad de los agentes del sector público y los agentes no estatales para difundir, utilizar e integrar los conocimientos nuevos y convertir la información en conocimientos que finalmente, puede acercarnos a un verdadero gobierno electrónico.

Son funciones bien importantes que deben siempre, insisto, estar al servicio de la persona. Es más, es posible, al menos teóricamente, que un caduco modelo de Estado intervencionista pueda, en esta materia, utilizar la información y los conocimientos, más que para generar enfoques abiertos, dinámicos, complementarios y plurales, para imponer aunque fuese sutilmente, cualquier versión del pensamiento único.

---

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Documento, ... p. 11.

Por tanto, “las Administraciones Públicas deberán establecer un marco para los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías que se ajuste debidamente al contexto, responda a las necesidades locales, y esté vinculado al contexto”<sup>56</sup>. Quiere decirse, pues, que los países en desarrollo, primero deben solucionar sus problemas de pobreza y falta de educación para, después, adentrarse en políticas más sofisticadas.

Por otra parte, la Administración Pública, que es un agente relevante en estas cuestiones, “tendrá que adoptar medidas destinadas a crear un entorno propicio para que las instituciones educativas, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades puedan desarrollar y beneficiarse de los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías”<sup>57</sup>. La Administración Pública, en el marco de su función promocional, debe facilitar los conocimientos, las innovaciones y las tecnologías y renunciar a acometer estas políticas desde una concepción vertical en la que no se permita más intervención que la del poder público.

#### IV. CONCLUSIONES DE LA REUNIÓN DEL COMITÉ DE EXPERTOS EN 2002

La reunión del Comité de expertos correspondiente a 2002 se celebró en la sede de Naciones Unidas en Nueva York del 22 al 26 de julio. El Comité seleccionó los campos prioritarios en los que los Estados miembros podrían aumentar su capacidad para aplicar la Declaración del Milenio. A saber:

- a) El sector público debe elaborar una estrategia para contratar y retener una buena proporción de sus mejores funcionarios.
- b) En una economía globalizada y de base gnoseológica, las instituciones del sector público deben convertirse en sólidas organizaciones estratégicas y de aprendizaje.

---

<sup>56</sup> Documento, p. 12.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

- c) Las instituciones del sector público deberían aprovechar el poder de las tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar las innovaciones y la buena gestión de los asuntos públicos.
- d) Los gobiernos deberían armonizar su capacidad financiera y administrativa para lograr una movilización y utilización óptimas de los recursos.
- e) Los gobiernos deberían formular y aplicar combinaciones eficaces de políticas y programas de descentralización a fin de promover un desarrollo orientado al ser humano.
- f) La elaboración de datos internacionales corroborados podrá ser útil en la labor de formación de capacidad.

El Comité, dadas las especiales necesidades del continente africano, recomendó que se dedicara especial atención a la prestación de apoyo y asistencia técnica y profesional a estos países. Igualmente, el Comité formuló determinadas recomendaciones al Programa de Naciones Unidas en materia de Administración pública y finanzas públicas en materia de elaboración de instrumentos analíticos y normativos; intercambio de experiencias; coordinación de la asistencia para el desarrollo en la Administración Pública, creación de un entendimiento común y prestación de asistencia técnica al desarrollo de los recursos humanos, fortalecimiento institucional y, finalmente, logro de la suficiencia y conectividad tecnológicas<sup>58</sup>.

El Comité, ya desde el inicio, fue consciente de la importancia de la formación y preparación de los funcionarios para que la gestión pública pueda de verdad satisfacer las necesidades colectivas de la gente. Además, como segundo pilar fundacional, el Comité es partidario de la reforma continua del Gobierno y la Administración Pública en orden a alcanzar los objetivos del desarrollo humano sostenible previstos en la Declaración del milenio.

Junto a la relevancia de la formación y la reforma y el desarrollo humano sostenible, ejes sustanciales del trabajo del Comité, debe subrayarse también que es necesario poner en valor las prácticas y experiencias de reforma para destacar las lecciones extraídas y reducir riesgos. Además, el Comité ha sido

---

<sup>58</sup> Ver documento E/2002/84, p. iii.

consciente desde el inicio de que la gestión de los asuntos públicos no es una tarea única y exclusiva de la Administración Pública, sino que, desde una perspectiva abierta, dinámica, plural y complementaria del interés general, la sociedad civil y el sector privado están llamados a trabajar conjuntamente<sup>59</sup>.

Los trabajos del Comité estuvieron presididos, no por resumir los documentos presentados, a los que ya me he referido anteriormente, ni por dar cuenta detallada de los debates celebrados. Más bien, se trató de “extraer los elementos fundamentales de un consenso que pudiera servir de orientación a la labor futura de apoyo a la aplicación de la Declaración del Milenio”.

En este contexto, el Comité decidió que, en lugar de preparar una lista exhaustiva de recomendaciones, indicaría varios campos concretos y altamente selectivos con el fin de fomentar la obtención de verdaderos progresos en un periodo breve. Así, la buena gestión de los asuntos públicos tiene mucho que ver, según el Comité, con formar y mejorar la capacidad de las personas que trabajan en el Gobierno o la Administración Pública porque “mediante su saber, aptitudes y su pericia, las personas ocupan un lugar central en las actividades del Estado ya que son los funcionarios los que dirigen los servicios públicos, los que pueden plantear innovaciones, y, desde luego, quienes puedan iniciar y mantener las reformas administrativas<sup>60</sup>. Lógicamente, la buena gestión de los asuntos públicos “debe tener en cuenta la cultura y las circunstancias de los Estado”<sup>61</sup>, ya que no se puede olvidar que la realidad es el solar en el que se van a aplicar las políticas públicas y, por ello, debe tenerse siempre muy en cuenta. De lo contrario, formular y aplicar políticas públicas homogéneas en diversos lugares del planeta no tiene ningún sentido y está condenado al fracaso.

El Comité de Expertos, pues, señaló seis campos esenciales en los que debía centrarse la gestión de los asuntos públicos. A saber:

- 1) Para fomentar la capacidad, el sector público debe contratar y retener una buena proporción de sus mejores funcionarios. En esta estrategia, se debe mejorar en el prestigio de las instituciones del sector público,

---

<sup>59</sup> Documento, cit., p. 2.

<sup>60</sup> Ibidem.

<sup>61</sup> Documento, cit., p. 3.

en una política de selección y promoción del personal basada en el mérito y la capacidad combinada con una equilibrada y razonable retención inteligente de los mejores funcionarios; y, finalmente, en una remuneración digna unida a unas condiciones de trabajo adecuadas. Sin embargo, como reconocemos los miembros del Comité, queda aún mucho que hacer para: comprender la relación entre estos elementos y determinar buenas prácticas; promover normas éticas y combatir la corrupción; reconocer la diversidad y promover la no exclusividad y la igualdad entre géneros; abordar la cuestión del éxodo intelectual, resultante de la competencia para atraer talentos entre los sectores público y privado y entre los países en desarrollo y desarrollado; y centrar la labor de las instituciones del sector público en aquellas funciones que únicamente puede desempeñar el Estado o puede desempeñar mejor<sup>62</sup>.

Verdaderamente, por muchas medidas que se puedan adoptar de esta naturaleza no se podrá evitar, porque es una consecuencia de la libertad personal, que algunos de los mejores funcionarios salgan al sector privado. En términos generales, y sin que constituya una marcha “masiva”, hasta es positivo que determinados dirigentes públicos puedan ver la realidad desde otros puntos de vista. Es más, cuando vuelvan - si lo hacen - a la Administración Pública, tendrán una mejor preparación para resolver los problemas y hacer una buena gestión pública. Ahora bien, lo que no se puede tolerar, de ninguna manera, es que el acceso a la función pública sea sólo un trampolín para copar los grandes cargos del sector privado. Por tanto, es razonable que se establezca una permanencia mínima en la Administración Pública y es fundamental que los directivos públicos tengan una remuneración acorde con el trabajo realizado y los objetivos alcanzados.

- 2) En atención a los efectos de la globalización y al seguimiento de una economía de base gnoseológica, las instituciones del sector público deben convertirse en organizaciones de aprendizaje, reconocidas como instituciones sólidas y estratégicas.

Las reflexiones efectuadas al tratar de la sociedad del conocimiento me confirman mis comentarios, que deben hacerse extensivos tam-

---

<sup>62</sup> Ibidem.



bién a la Administración Pública y, fundamentalmente a las personas que la dirigen. Sin embargo, aunque esta cuestión sea pacífica en su formulación teórica, tengo la impresión de que todavía persiste, ciertamente con menos fuerza que antes, la idea de que quienes han accedido a la función pública en virtud de pruebas selectivas rigurosas, poco o nada deben aprender puesto que ya han demostrado sus conocimientos en su día. Se trata de una consecuencia más de no asumir el papel que tienen los funcionarios en un Estado social y democrático de Derecho, que no es otro que servir con objetividad al interés general y, por ello, no considerarse superior al resto de los mortales.

La conversión de los organismos públicos en instituciones de aprendizaje que se reconozcan como instituciones sólidas y estratégicas es un proceso de transformación que, según ritmos diferentes en función de cada país, conlleva cambios en aspectos como los siguientes:

- \* De cada tarea a la marcha de toda la organización
- \* De un puesto concreto al cometido y los resultados
- \* De la capacitación al aprendizaje para toda la vida
- \* De la repetición de las funciones previsibles a la innovación
- \* del empleo de por vida a la empleabilidad en condiciones.
- \* De un modelo de gestión vertical a equipos y redes horizontales.
- \* De una orientación endógena a una exógena respecto de todos los segmentos de la sociedad<sup>63</sup>.

Este programa, de auténtica reforma administrativa, supone una profunda transformación del personal que trabaja al servicio de la Administración pública en la medida en que deben introducirse en la gestión pública criterios que garanticen, en el marco de la legalidad y del servicio objetivo al interés general, la obtención de resultados en un contexto de permanente modernización del aparato público.

---

<sup>63</sup> Ibidem.

También es importante subrayar que los postulados del pensamiento abierto, dinámico, plural y complementario inciden sobre la teoría y la praxis de la gestión y proponen nuevas formas de dirigir que, en el contexto de lo público, suponen una radical orientación hacia los ciudadanos, hacia las personas.

En este sentido, los nuevos parámetros que deben presidir la nueva gestión pública están vinculadas a un estilo de gestión abierto a la metodología del entendimiento, a la mentalidad abierta y a la sensibilidad social. Por eso, los campos que señala la Declaración del Milenio como la falta de ingresos, el hambre, el acceso al agua y el saneamiento, la salud, la educación, el empleo, la perspectiva de género y el medio ambiente, deben presidir los objetivos sociales de la gestión pública. Como señala el documento de Naciones Unidas, “los Estados miembros alcanzarían mejor los objetivos previstos en estos campos si pudieran recurrir a innovaciones y procesos horizontales, como en el caso de las organizaciones de aprendizaje en el sector público”<sup>64</sup>.

- 3) A fin de formar capacidad para apoyar la gestión de los asuntos públicos, habría que aprovechar el poder de las tecnologías de la información y las comunicaciones para apoyar a las innovaciones. En este sentido, el Comité pidió que se siga trabajando, por la secretaría, “para definir mejor la función del Estado como facilitador y usuario de conocimientos y tecnologías con miras a apoyar y fomentar las innovaciones en toda la Administración Pública y en la sociedad en su conjunto”<sup>65</sup>. Es decir, la Administración Pública también en materia de nuevas tecnologías debe renunciar a ser la configuradora única y abrirse a la colaboración con la sociedad en su dimensión plural. Para ello, el Comité señala que la función del Estado como facilitador incluye:
  - a) Construir la infraestructura de enseñanza del país, con inclusión de sistemas propios de cada sector para los conocimientos, la innovación y la tecnología en campos tales como la salud, la educación y la mitigación de la pobreza.

---

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> Documento, cit., p. 4.

- b) Construir conexiones y redes
- c) Instituir un marco legislativo propicio a la innovación, que incentive las inversiones del sector privado y promueva la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones”<sup>66</sup>.

El Comité, pues, subraya la función promocional y facilitadora del Estado. Es decir, se quiere dejar bien clara la naturaleza instrumental que tiene la gestión pública como medio orientado a mejorar las condiciones de vida de las personas. Para ello, como seguimos diciendo en este punto, las nuevas tecnologías constituyen una magnífica oportunidad para mejorar las tareas públicas en orden a fomentar la transparencia y la rendición de cuentas; a prestar los servicios con mayor calidad, puntualidad, eficacia y orientadas a los ciudadanos; y a ofrecer conocimientos y tecnología de propiedad pública<sup>67</sup>.

- 4) La formación de capacidad en apoyo de la gestión de los asuntos públicos requiere la armonización de la capacidad financiera y administrativa para lograr una movilización y utilización óptima de los recursos. En la última década del siglo pasado se hizo famosa la expresión “hacer más con menos”. Principio que, sin tener alcance absoluto, ayuda sustancialmente a mejorar los programas del gasto público y, sobre todo, a ser más conscientes de que los funcionarios, al manejar fondos públicos, realizan funciones con recursos de la comunidad, de todos; lo cual exige planteamientos de razonable austeridad que tengan presente, no sólo como único factor la perspectiva hacendística, sino un conjunto de dimensiones que deben ser analizadas equilibradamente. En este sentido, hemos señalado que “la Administración pública puede aumentar más la eficiencia y la eficacia, reducir el costo del Gobierno y liberar recursos para atender a las necesidades superiores de la sociedad”<sup>68</sup>.
- 5) La formación de capacidad implica formulas y combinaciones eficaces de políticas y programas de descentralización y centralización a fin de promover un desarrollo orientado al ser humano.

---

<sup>66</sup> Ibidem.

<sup>67</sup> Ibidem.

<sup>68</sup> Ibidem.

En este punto, la afirmación del Comité es bien clara. Lo realmente relevante es que el centro de la gestión pública sea el ser humano. A partir de ahí se formularán los programas y estrategias que estén en condiciones de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Por lo que se refiere a la descentralización y los objetivos del Milenio, desde el Comité hemos hecho hincapié en la necesidad de: examinar formas apropiadas de descentralización, delegación y devolución, evaluar que capacidades nuevas se precisan en los niveles central, regional y local; forjar alianzas entre organizaciones del sector público entre todos los niveles y entre instituciones de gobierno a nivel central, incluyendo los órganos electorales, las estructuras de apoyo parlamentario y la Administración judicial; establecer un marco jurídico para la participación de organizaciones de la sociedad civil en medidas y programas del sector público y, finalmente, analizar la subsidiaridad y los recursos<sup>69</sup>.

De todas formas, la tarea es urgente y queda aún mucho por hacer para que la descentralización realmente mejore las condiciones sociales de la gente y especialmente reduzca la pobreza. También es menester seguir fomentando la neutralidad y profesionalidad de la Administración electoral y parlamentaria. Igualmente, la emergencia hoy de los espacios locales, nos sugiere que se debe aumentar su capacidad financiera y administrativa. El pensamiento complementario, por su parte, invita a fortalecer la cooperación y colaboración entre los diversos entes territoriales para caminar por escenarios de equilibrio. Es fundamental, en sede de descentralización y centralización, saber que funciones se prestan mejor en un régimen o en otro. Y, finalmente, queda mucho por hacer en la hermosa tarea de abrir el interés general a la realidad de lo vital y dar entrada de verdad a la sociedad en la determinación, ejecución y seguimiento de lo público.

- 6) Los datos internacionales corroborados pueden ser útiles en la labor de formación de capacidad del Estado. En este sentido, el Comité consideró que la labor de la Secretaria sobre los datos básicos del sector público en el mundo es relevante. Es más, a título personal pienso que puede ser un instrumento magnífico para la toma de decisiones a partir de la comparación de los parámetros más importantes que caracterizan al propio sector público.

---

<sup>69</sup> Documento, cit., p. 5.

Como la Declaración de Milenio dedica un apartado especial a África, el Comité subrayó la necesidad de fortalecer la legitimidad de las instituciones públicas, para la cual, en ocasiones, podría ser pertinente construir nuevas instituciones en lugar de mejorar las existentes. También se debería realizar un estudio de la articulación entre los Estados y las Administraciones Públicas en los planos de la comunidad y la sociedad. Y, lógicamente, el Comité propuso que se tenga bien presente la mentalidad de organización en África.

En lo que respecta al Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y finanzas públicas, el Comité respaldó el proyecto del programa de trabajo e insistió en las actividades de promoción; en la elaboración de instrumentos analíticos y normativos; en el intercambio de experiencias; en la coordinación de la asistencia para el desarrollo de la Administración Pública; en establecer un entendimiento común y proporcionar asistencia técnica para la formación de funcionarios y, finalmente, en crear instituciones y lograr la suficiencia y conectividad tecnológicas. Desde el Comité, se propuso, hoy realidad, que el 23 de junio sea el día de la Administración pública de Naciones Unidas a fin de que coincidiera con el día de la Administración Pública de África.

## V. NUEVAS TENDENCIAS DEL DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

El segundo encuentro del Comité de expertos en Administración Pública de Naciones Unidas se celebró en New York, en la sede central, del 7 al 11 de abril de 2003. Como en la reunión de 2002, la secretaria repartió con antelación entre los miembros del Comité cuatro documentos referidos a distintos aspectos sobre la ampliación de la capacidad de la Administración pública para cumplir los objetivos del milenio: situación y tendencias del desarrollo del gobierno electrónico, estrategias para una dotación de personal de alto nivel en el sector público y, finalmente, incorporación de las estrategias de reducción de la pobreza en los objetivos de desarrollo del milenio: el papel de la Administración Pública.

El documento sobre la situación y tendencias del desarrollo del gobierno electrónico parte, como es lógico, del informe que se presentó a la primera reunión del Comité de Expertos en 2002 bajo la rúbrica de “Capacidad del sector público para apoyar la creación y la aplicación de los conocimientos, las

innovaciones y las tecnologías en el desarrollo” (EIC 16/2002/5). Además, el documento que ahora glosaremos con brevedad, tiene su antecedente necesario en el estudio mundial sobre el gobierno electrónico “Benchmarking e-government: a global perspective” publicado por el Departamento de Asuntos Económicos y sociales, División de Economía Pública y Administración Pública de Naciones Unidas en 2002.

Hoy se habla mucho, y quizás se escribe más, sobre gobierno electrónico bajo el extraordinario reclamo de democratizar el gobierno y fomentar una participación sin precedentes, amén de constituir un impulso obvio a la eficiencia y eficacia de la actuación de la Administración Pública desde todos los puntos de vista. Sin embargo, la realidad, guste o no, es que aún queda mucho, mucho por hacer para disponer de una auténtica democracia deliberativa. Ahora bien, en términos generales, el gobierno electrónico tiene gran interés para las Naciones Unidas porque es condición previa del buen gobierno y, por consiguiente, constituye uno de los requisitos necesarios para construir el mundo pacífico, próspero y justo previsto en la Declaración del Milenio.

El Gobierno electrónico debe enmarcarse en el marco del desarrollo humano a través de la buena gestión de los asuntos públicos de cada país, por utilizar los términos de la Declaración del Milenio. Por eso, como también se señala en esta trascendental Declaración, los Estados miembros no deben escatimar esfuerzo alguno para promover la democracia y fortalecer el imperio del Derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales intencionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo, a aumentar la capacidad de aplicar los principios y las prácticas de la democracia, a trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios en que puedan participar realmente todos los ciudadanos y a impulsar el derecho a la información. La Declaración del Milenio pues, señala el contexto en el que aplicar el gobierno electrónico: una gestión democrática y participativa que permite la potenciación de los ciudadanos y sirve como medio de promover el desarrollo humano<sup>70</sup> o, en otros términos, es menester situar las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones “al servicio de una gestión centrada en personas, un vehículo para hacer que todos se acerquen a la visión de las Naciones Unidas de paz, prosperidad y justicia para todo”<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Ibidem.

<sup>71</sup> Ibidem.

En este marco, la División de Economía Pública y Administración Pública de Naciones Unidas, consciente del desarrollo experimentado por el gobierno electrónico y su aplicación al aparato público realizó, en colaboración con la America Society for Public Administration, un estudio sobre el particular dado a conocer en mayo de 2002. En dicho informe, realizado a partir de diferentes elementos estadísticos relacionados con la infraestructura de telecomunicaciones, con el capital humano, con el acceso a la información y la proporción entre población urbana y rural, se constató que los gobiernos desempeñan la doble función de posibilitadores y usuarios de las nuevas tecnologías aplicadas a la Administración Pública, tratando de mejorar “las prácticas administrativas internas, proporcionar información y servicios y establecer contacto con los ciudadanos en el proceso de gobernación”<sup>72</sup>.

En el índice de países, Estados Unidos se encuentra en la cabeza y España ocupa la décimosexta posición entre 169 países analizados. El estudio pone de manifiesto también que, poco a poco, aumenta la experiencia en el desarrollo del gobierno electrónico y que los principales obstáculos se cifran en la debilidad de las instituciones, la escasez de competencias, la “cultura” de resistencia al cambio, la escasez de infraestructuras tecnológicas y una mermada capacidad financiera<sup>73</sup>.

El documento de la División de Economía Pública y Administración Pública de Naciones Unidas termina con una reflexión que me parece muy atinada y que debe ser objeto de reflexión por todos los países: existe un profundo abismo entre las promesas contenidas en la mayoría de los documentos estratégicos y la realidad del desarrollo del gobierno electrónico. Este es un mal propio del tiempo en que vivimos y consiste, en pocas palabras, en pensar que los sesudos y documentados estudios sobre estas materias responden a la realidad por el sólo hecho de que los redactan grandes consultoras a precio de oro. Luego, los políticos, muchos políticos exigen la puesta en marcha de las indicaciones en estos contenidos. Y, cuando pasa el tiempo, caen en la cuenta de la realidad.

Pues bien, me parece que en este contexto encaja muy bien la Declaración del Milenio al aspirar a una sociedad ideal de paz, de prosperidad y de

---

<sup>72</sup> Ibidem.

<sup>73</sup> Ibidem.

justicia para todos, en la que el gobierno democrático y participativo es un buen camino para alcanzarla<sup>74</sup>. Si, es un buen camino, un buen instrumento, un buen medio porque no se puede, ni se debe, olvidar que los auténticos constructores de esa nueva sociedad serán las personas, los ciudadanos. De ahí que cobre especial relevancia el carácter instrumental del gobierno electrónico en esta tarea. Si se convierte en fin, entonces podemos prepararnos para lo peor.

Además, en esta materia, debe distinguirse la doble configuración que presenten los ciudadanos. Por una parte, como receptor de servicios públicos y, por otra, como colectivo que puede controlar al gobierno y que puede participar en la toma de decisiones.

El gobierno electrónico se encuentra hoy en una encrucijada porque, queramos o no, el mundo de hoy es diferente al de ayer y será también bien distinto del de mañana. Hoy, en mi opinión, los postulados del pensamiento abierto, dinámico, plural y complementario han echado por tierra aquellas dogmáticas profecías de las ideologías cerradas que pretendieron durante largo tiempo aplicar totalitariamente ciertas teorías a la realidad, con los resultados bien conocidos de dominio de la tecnoestructura, produciéndose el imperio de una perspectiva elitista y excluyente de especialistas que manejan a su antojo el interés general y sus herramientas.

Consciente de las dificultades que acechan también al gobierno electrónico, el informe señala seis valores de referencias para que todos, incluidos los gobiernos democráticos, puedan tomar decisiones: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza y responsabilidad común<sup>75</sup>. Este es, pues, el contexto de la Declaración del Milenio en el que debe operar el gobierno electrónico. Si potencia estos valores, bienvenido. Si, por el contrario, los cercana, no estará cumpliendo su función, y habrá que tomar las decisiones que procedan.

Los objetivos de la Declaración del Milenio van en la línea de la búsqueda del desarrollo humano. En este punto, se cita a Amartya SEN que, como es sabido, ha enseñado que la expansión de la libertad es la finalidad principal y el medio fundamental del desarrollo y que, por ello, el desarrollo mismo con-

---

<sup>74</sup> Documento, cit., p. 8.

<sup>75</sup> Documento cit., p. 9.



siste en la superación de la falta de libertad que impiden la realización de los seres humanos. Esta aproximación a la gestión pública que posibilita las capacidades y oportunidades de las personas me parece capital y plenamente coherente con la Declaración del Milenio.

En el mismo sentido, la sociedad del conocimiento será tal si efectivamente esos conocimientos son un medio para liberar la creatividad humana y comprometerse precisamente en los valores que sustentan la democracia y la búsqueda de una vida social, económica y política enmarcada en los objetivos del Milenio.

La transparencia y responsabilidad deben caracterizar a los gobiernos por lo que el gobierno electrónico debe reforzar la posición del Estado de garante del espacio público, un espacio que se amplía constantemente y que debería regirse por un conjunto de leyes que requerirían que todos los agentes públicos, personas privadas que realizan tareas públicas, e instituciones públicas así como las empresas privadas que participan en la prestación de servicios públicos, se comporten de una manera determinada, orientada al servicio objetivo al interés general<sup>76</sup>.

Ciertamente, cuando del gobierno electrónico está bien planteado y bien fundamentado, se producen economías en los gastos de personal y aumenta la calidad de los servicios. Incluso en materia social, el gobierno electrónico puede ayudar a mejorar la gestión del mercado laboral y corregir las diferencias geográficas en cuanto a la prestación de servicios públicos<sup>77</sup>. Puede reducir el tiempo de la tramitación de autorizaciones para crear pequeñas empresas, puede ayudar a establecer plataformas para el comercio electrónico, etc.

Bien orientado, el gobierno electrónico proporciona desarrollo humano y social por una parte y, por otra, crecimiento económico. Como en el caso del mercado “simpliciter”, el llamado mercado electrónico es una realidad que, si campa a sus anchas sin ningún tipo de control, ocasiona graves quebrantos a la democracia y a los ciudadanos. Por eso, las experiencias deliberativas y los recursos deliberativos deben potenciarse. Para ello, el gobierno electrónico es un medio formidable siempre que el conocimiento que se transmite sea veraz y fácil de comprender y siempre que se permita efectivamente a

---

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> Documento cit., p. 10.

los ciudadanos que establezcan redes con los gobiernos en orden a introducir prácticas de gobierno de naturaleza deliberativa<sup>78</sup>.

El gobierno electrónico, además, podría ayudar a equilibrar algunos excesos que se observan a nivel mundial en la configuración del espacio público en el que, con frecuencia, hay una relativa exclusión de mayorías silenciosas en cuestiones “políticamente incorrectas” y en el que no pocas veces existe un suministro de conocimientos y de información fuertemente mercantilizados.

Fomentando la transparencia se puede mejorar, además, el conocimiento de la actividad pública y se puede conseguir que cunda el hábito de la rendición de cuentas, tan saludable en las democracias<sup>79</sup>.

Por otra parte, el documento señala que la evolución tecnológica puede crear en muchas partes del mundo oportunidades para la creación limitada de redes que superan las desigualdades sociales que pueden constituir una nueva y muy amplia clara política integrada por individuos conectados en red que son libres para eludir a los gobiernos con poca legitimidad o escasa capacidad para integrar las necesidades, demandas y propuestas de la sociedad y darles una solución adecuadas<sup>80</sup>. Puede parecer política ficción pero, insisto, bien planteada, empleándola en el bien social general, es un medio eficaz para luchar contra las dictaduras o los gobiernos represores.

Obviamente, en esta cuestión reaparece el debate entre democracia representativa y directa. Debate que debe plantearse, en mi opinión, en términos de complementariedad y que, por supuesto, traerá consigo, espero, una mejora de calidad de la democracia representativa. Por ejemplo, a través de estas fórmulas de democracia directa se puede combatir el dominio de la burocracia, de los expertos o de la tecnoestructura y, sobre todo, se puede contribuir a que, en efecto, la persona ocupe el lugar central del proceso político.

Otro efecto positivo, señala el informe que ahora glosamos, del gobierno electrónico reside en hacer posible que los Gobiernos no sean protectores de

---

<sup>78</sup> Documento, cit., p. 12.

<sup>79</sup> Vid. Documento, cit., p. 13.

<sup>80</sup> Ibidem.

las libertades humanas sino, sobre todo, garantes de la intimidad de las personas<sup>81</sup>.

En definitiva, si el gobierno electrónico se utiliza para revitalizar y fortalecer los recursos deliberatorios de los ciudadanos, para ampliar y liberar la esfera pública y aumentar la transparencia en toda la sociedad, pueden llegar a ser una fuerza dinámica importante y positiva en todas las actividades de configuración del mundo orientadas a lograr el desarrollo humano<sup>82</sup>. La educación debe ir paralela a esta especial sensibilidad porque un pueblo sin capacidad crítica, adormilado por los constantes y continuos reclamos de un poder que tiene miedo a la vitalidad de lo real y se atrinchera en la técnica y su control sutil, es un pueblo a merced de estos nuevos tiranos.

El documento de Naciones Unidas termina con un elenco de criterios para que el gobierno electrónico profundice en la democracia en todo el mundo. Es muy relevante el uso de índices cualitativos a la hora de la medición y comparación del desarrollo del gobierno electrónico lo que, supone una mejora de las condiciones de vida de las personas y fomenta claramente la democracia deliberativa.

## VI.- ESTRATEGIAS PARA DOTAR AL SECTOR PÚBLICO DE FUNCIONARIOS COMPETENTES

Cada vez está más clara la relación directa que existe entre capacidad, competencia, formación y adecuada preparación de los funcionarios y la consecución de los fines de interés general a que debe servir con objetividad la Administración Pública. Sin embargo, como se señala en el Documento que se presentó en la reunión del Comité de Expertos de 2003 “Estrategias para dotar al sector público de funcionarios competentes”, asistimos en algunos casos a una crisis y erosión de la capacidad profesional de los servidores públicos que ha supuesto una significativa pérdida del orgullo de trabajar al servicio de la comunidad, lo que ha afectado a la credibilidad y prestigio de las propias instituciones públicas<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Documento, cit., p. 14.

<sup>82</sup> *Ibidem*.

<sup>83</sup> Documento. Resumen.

Si se pretende, pues, mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública en un contexto de servicio objetivo y permanente a los intereses públicos, es necesario disponer de cualificados y competentes profesionales que, además, comprendan que hoy las funciones del aparato público están muy vinculadas a la promoción del desarrollo económico, a la definición y ejecución de políticas públicas en un contexto global, a facilitar una mayor y más libre participación y a manifestar una habitual actitud de rendición de cuentas.

El Documento de referencia alude también a las competencias básicas que se necesitan, sobre todo, en los países en desarrollo: “directivos dedicados y rectos, analistas capaces de adoptar políticas bien fundadas, administradores profesionales y sujetos a rendición de cuentas y, al final, servicios accesibles y que respondan a las necesidades colectivas de los ciudadanos<sup>84</sup>.”

En este contexto, trabajar en esta dirección es una estrategia que, a largo plazo, dará los frutos deseados.

Como es sabido, entre los seis puntos en los que insistimos en nuestra reunión de 2002, como primer campo de recomendación se señaló que “el sector público debe elaborar una estrategia para contratar y retener una buena proporción de sus mejores funcionarios”. La razón es bien clara y avalada por la experiencia. La consecución de los objetivos del Milenio, especialmente la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de los más pobres para lograr un desarrollo humano sostenible, así como la obtención de la paz, la seguridad, el desarme, la eliminación de la pobreza... dependen en muy buena medida de la existencia de un sector público preparado y capaz que, a su vez, es directamente proporcional, insisto, al fortalecimiento y revitalización de la buena gestión pública a partir de profesionales de la Administración Pública competentes y bien preparados. Es más, “los conocimientos generales y especializados, las redes y las actitudes del personal del sector público están en la raíz misma del desempeño de los Estados, porque es gracias a la gente y por su intermedio como se planifican y prestan los servicios, se conciben y ejecutan las innovaciones de importancia crítica, y se llevan a cabo las reformas necesarias<sup>85</sup>.”

---

<sup>84</sup> Documento. Resumen.

<sup>85</sup> Documento, cit., p. 3.

Las instituciones públicas, al fin y al cabo, están representadas por personas que se encuentran en una relación orgánica con ella, y que son, a la postre, quienes reflejan la orientación del propio aparato público hacia los objetivos a alcanzar y hacia la sensibilidad ciudadana. Para ello, funcionarios bien preparados, conscientes de los objetivos de la organización y sensibles ante las necesidades colectivas de la gente, constituye, para mí, la principal inversión para alcanzar los objetivos de la Declaración del Milenio.

En esta importante cuestión, el Documento analiza varias cuestiones básicas: el problema de la crisis de la capacidad humana en el sector público, las condiciones de mercado laboral que afectan a la dotación de personal en el sector público, la proporción de los mejores funcionarios para un Estado en evolución y, cuáles son las competencias básicas para trabajar al servicio del sector público. Además, es menester conocer cuales serían los factores ambientales vinculados a un aumento del rendimiento en la Administración pública y finalmente, cuál sería el papel de Naciones Unidas en orden a facilitar la necesaria creación de capacidad.

Es verdad que a finales del siglo pasado, bien cercano por cierto, se hizo un encomiable esfuerzo, sobre todo en los países desarrolladas, por mejorar la formación y preparación de los funcionarios, sabedores de la importancia que tiene esta cuestión en orden al cumplimiento de los objetivos del interés general a que debe servir objetivamente la Administración pública. Sin embargo, como hemos hecho notar, también se está produciendo una crisis, una erosión en la capacidad profesional y técnica de los funcionarios que ha adoptado formas diversas según los países: reducción numérica del personal del sector público, éxodo intelectual al sector privado y a los países económicamente avanzados, bandazos en lo que se refiere a las funciones básicas del Estado y consecuente desconcierto de los funcionarios, retribuciones indignas, inexistente barrera profesional, selección sin atender al minuto y la capacidad, falta de adecuación de la conducta a la ética, pérdida del orgullo de servir a la comunidad o superioridad del sector privado sobre el público<sup>86</sup>.

Estas manifestaciones de la crisis de la que tratamos ahora afectan sobremanera a los países en desarrollo y han llevado a la falsa creencia de que, en perspectiva magnífica, el sector público es el malo de la película y el sector privado el bueno. El planteamiento está viciado en origen puesto que ambos,

---

<sup>86</sup> Documento, cit., p. 4.

sector privado y público, deben entenderse, no desde la oposición o confrontación, sino desde y la complementariedad.

En este contexto, hay que tener presente que la globalización ha llevado a muchos países en desarrollo a reducir drásticamente el sector público, a que realicen ajustes estructurales debido a las deudas nacionales, a importar mecánicamente la gestión privada en la Administración pública o a la decadencia de las estructuras nacionales de gobernanza en países de economías estancadas<sup>87</sup>.

Las reformas que se han producido en atención a estos factores han dado lugar a resultados en sí, ni buenos ni malos, pero que aplicados sobre países en desarrollo han sido polémicas, y a veces perjudiciales, reducciones de bienes y servicios públicos, desregulación en muchos sectores económicos, privatización de muchas empresas estatales, comercialización de muchos servicios públicos, simplificación de procedimientos administrativos y, en muchos casos, reducción del personal del sector público<sup>88</sup>.

Estas reformas, desde el punto de vista conceptual, puede decirse que han contribuido, en algunos casos, a un entendimiento más moderno y adecuado a la realidad del sector público. Ya no se piensa que el Estado sea el único y exclusivo proveedor de servicios públicos, crece la sensibilidad ante las demandas ciudadanas, se puede hacer más con menos, se producen los hábitos de rendición de cuentas y de transparencia o se aplican razonable las técnicas de la gestión privada a la gestión pública como la planificación estratégica<sup>89</sup>. Por otra parte, también aparece el lado oscuro de las reformas que, especialmente ha castigado a los países en desarrollo: creencia de que el mercado es el único y exclusivo mecanismo de asignación eficiente de recursos, liberalización y relajación de los controles clásicos de la Administración, creciente politización y crisis de la profesionalización en el aparato público y peligrosa desmotivación de los funcionarios ante la escasa retribución.

En fin, los efectos perversos de las reformas, que se producen cuando se plantean mal y parten de la adoración del dios "mercado", han traído consigo

---

<sup>87</sup> Documento, cit., p. 5.

<sup>88</sup> Ibidem.

<sup>89</sup> Documento, cit., p. 6.

una inquietante pérdida de orgullo por trabajar al servicio del interés general, la consiguiente erosión del prestigio de las instituciones públicas, y, finalmente, la nula atracción del servicio público para las personas que tienden a buscar el éxito en el mundo privado. La consecuencia para el tema que nos ocupa es obvia: así las cosas, no es posible, al menos en los países en desarrollo, que el sector público atraiga y retenga a una buena proporción del personal más competente.

Ciertamente, que las cosas ocurran de esta manera tiene que ver con la profunda crisis moral de una sociedad que sólo valora el dinero, la fama y el poder y, consecuentemente, rechaza el servicio a lo público por entender que es un trabajo poco rentable y de escaso brillo. En este punto pienso que la Administración puede jugar un papel muy importante en lo atinente a la humanización de la realidad y en lo referente a la sensibilidad social. Es más, me atrevería a afirmar que, desde este punto de vista, lo público - lo general - es superior moralmente a lo individual o particular y que, por ello, es probable que contribuyan más al progreso social de un país quienes están directamente vinculados con la configuración abierta, dinámica y plural de los intereses generales.

El Documento analiza también los factores del mercado laboral tales como la democracia, la migración internacional y los riesgos para la salud que influyen en la oferta y la demanda de trabajo en un país<sup>90</sup>. En este sentido, mientras los países desarrollados disponen de pirámides poblacionales altas y el problema que tienen en esta materia es que los directivos públicos se jubilan pronto y pasan al sector privado o, sencillamente, después de unos años deciden probar suerte en la empresa privada, en los países en desarrollo, sobre todo en África, las poblaciones son más jóvenes y es muy difícil encontrar directivos públicos experimentados y de prestigio. Igualmente, sobre todo en África, las poblaciones son muy jóvenes y es muy difícil encontrar directivos públicos experimentados y de prestigio. Además, en Africa el SIDA ha hecho estragos en la población, incidiendo también en las capas superiores de la función pública.

La globalización, también en este campo, ha traído algunos perjuicios para los países en desarrollo pues los profesionales de ciertas materias (nuevas tecnologías, gestión, ingeniería ... ) son presas del éxodo intelectual pues dis-

---

<sup>90</sup> Documento, cit., p. 7.

pondrán de sueldos más altos, mejores oportunidades de carrera y mejores condiciones de vida<sup>91</sup>.

Por tanto, el éxodo intelectual puede hacer quebrar, o retrasar notablemente, la obtención de los resultados expuestos en la Declaración del Milenio.

Como se señala en el Documento, “existen muchas razones por las cuales el sector público necesita una buena proporción de los mejores funcionarios”<sup>92</sup> para que éste pueda responder con eficacia, eficiencia y sentido de servicio a los intereses generales.

El Estado proporciona orientación en la tarea de definir un marco de gobierno global. Es decir, el Estado hoy es el garante de los derechos de la ciudadana, sin que ello implique la condena al sector privado. No, cada uno - sector público y privado - tiene su papel que debe entenderse complementariamente. La función básica del Estado de la regulación legal y administrativa debe atender, insisto, a garantizar la vida, la libertad y los bienes de los ciudadanos<sup>93</sup>, tarea que, en los países de desarrollo, por déficit de capacidad profesional, se confía a expertos extranjeros que, en ocasiones, trasladan experiencias que no se pueden aplicar por desconocimiento de la realidad. Por ello, “a fin de que las reformas locales se identifiquen como propias, los países tienen que desarrollar capacidad intelectual para diseñar sus propias reformas a un ritmo compatible con su entorno cultural, político, económico y social<sup>94</sup>. Lógicamente, sin personal formado y competente, se seguirá “entregando” la reforma a futuros colonizadores. También en este aspecto, es esencial la ayuda a los países en desarrollo para la formación de sus directivos, para que sean ellos quienes conduzcan los procesos de reforma y modernización.

Al existir una fuerte correlación entre un poder público eficaz y la competitividad económica de un país, es fundamental disponer de profesionales destacados y muy competentes que comprendan el valor que tienen las políti-

---

<sup>91</sup> Documento, cit., p. 8.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Documento, cit., p. 9.



cas macroeconómicas y fiscales y la función reguladora del Estado en orden al crecimiento económico<sup>95</sup>. Por otra parte, la globalización, hoy por hoy, no ha producido los beneficios esperados en muchos países del hemisferio Norte y del hemisferio Sur, por lo que en estos países la formulación de políticas públicas es una actividad compleja que requiere de funcionarios capaces y competentes.

También se requiere personal bien preparado y con una clara conciencia de la importancia de que el interés general ya no se maneja hoy desde la verticalidad o la unilateralidad, puesto que cada vez con mayor frecuencia en todos los países es menester propiciar marcos y entornos de participación para que el interés general se exprese de forma más plural y manifieste la diversidad de lo real. En el mismo sentido, la rendición de cuentas demanda una gestión eficiente de los recursos limitados del sector público, exige prudencia, obtención de resultados y compatibilidad con la democracia<sup>96</sup>, características, todas ellas, de sistemas públicos con “presencia de funcionarios altamente competentes y respetados, que consultan y responden de sus actos y contribuyen considerablemente a restablecer la confianza en las instituciones públicas<sup>97</sup>.

Otro factor que reclama una buena proporción de los mejores funcionarios se refiere a que, en los países en desarrollo especialmente, el Estado puede ser un empleador modelo dando ejemplo de las prácticas más idóneas que puedan seguir los demás. En estos países, al ser el Estado el mayor empleador, lo que haga, que depende de que existan buenos funcionarios, tendrá un efecto de largo alcance en lo que hagan otros sectores<sup>98</sup>.

El documento también aborda qué debe entenderse por el conjunto de aspectos integrados en la expresión funcionarios “más competentes”<sup>99</sup>, cuestión que se debe poner en relación con el nuevo papel del Estado y, por supuesto, con la situación especial de cada país. Si atendemos de manera casi ex-

---

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Documento, cit., p. 10.

<sup>98</sup> Documento, cit. p. 11.

clusiva a los países en desarrollo, el Documento sintetiza estas competencias básicas en las siguientes:

- \* Directivos públicos dedicados y rectos, en todas las órdenes del sector público que sepan hacer frente a la complejidad de la globalización, que tengan sensibilidad social, mentalidad abierta, metodología del entendimiento y un fuerte y sólido compromiso ético.
- \* Análisis y formulación de políticas como resultado de un proceso de reunión de información y consulta que tengan a la cabeza personas de espíritu creador, sentido crítico, promotores de participación y con capacidad de integración de diferentes puntos de vista.
- \* Directivos y administradores públicos que respondan de sus actos en todos los aspectos de la gestión y administración pública (personal, gestión financiera, información...) como consecuencia de un compromiso ético sólido que apueste por la probidad, transparencia, eficacia, economía y eficiencia.
- \* Accesibilidad y sensibilidad de los servicios públicos sociales, tales como la sanidad, la educación o la justicia que ayudan a mejorar la imagen delestado por los ciudadanos. En estos servicios, como dice el documento, la profesionalidad e integridad de los funcionarios es capital pues puede evitar que muchos fondos para programas y proyectos en esta dirección no sean malversados o desviados a interés particular.

Ciertamente, para que se pueda atraer y retener en el sector público a buenos profesionales se debe cuidar y cultivar el contexto de su labor profesional. Es decir, el mejoramiento de la capacidad humana en el sector público también exige instituciones públicas sólidas y una buena gobemanza<sup>100</sup>. Para ello es preciso fortalecer las instituciones públicas en el marco de valores y normas de Administración Pública claramente articulados<sup>101</sup> a través de prácticas administrativas y de gestión simples y pragmáticas para que los funcionarios del sector público puedan realizar los trabajos de la manera más eficaz y eficiente posible<sup>102</sup>. Las instituciones públicas, por otra parte, deben estable-

---

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> Ibidem.

<sup>101</sup> Documento, cit., p. 13.

<sup>102</sup> Documento, cit., p. 14.

cer cadenas de mando claras y estructuras internas de rendición de cuentas. Lógicamente, es imprescindible un Poder judicial independiente y un sistema de gobierno que presente una división aceptable de poderes en un marco de participación ciudadana. Por todo ello, como dice el Documento, es difícil convencer al mejor nadador para que se zambulla en una piscina sucia.

La conclusión del Documento es claro: el fortalecimiento de la capacidad, competencia y preparación de los funcionarios, una vez situado el marco general de referencia, requiere de un análisis país por país, realidad por realidad. El marco general vendría definido por el restablecimiento del orgullo de trabajar en la función pública, por el fortalecimiento del entramado institucional en el que los servidores públicos realizan su tarea, por la contratación de los mejores graduados de las Facultades de Administración pública, y por retribuciones dignas. También se debe tener presente el elenco de aspectos que configura una política profesional, como pueden ser: planificación, definición de competencias, selección, contratación, desarrollo, formación, gestión de cartera, evaluación de rendimientos, disciplina, remuneración<sup>103</sup>. Aspectos que deben estar en perfecto equilibrio porque configuran el sistema de la función pública, tan importante para la selección y retención de buenos profesionales en la Administración pública.

En este marco del sistema de la función pública, sin perjuicio de las necesidades propias de cada país, el Documento que estamos glosando, se refiere a ciertos componentes básicos que son comunes a todos los países. En primer lugar, se deben disponer de estrategias y planes de desarrollo del personal a largo plazo, basados en datos de referencia precisos y proyecciones claras de las necesidades de sucesión de los cargos que permitan tener presente las categorías de las tareas, realizar y establecer un sistema de carrera a largo plazo<sup>104</sup>. En segundo lugar, se debe apostar sin titubeos por la profesionalización de la Administración y evitar el “spoils - system” y la consiguiente politización de la Administración pública, tan fuerte en los países en desarrollo y que tanto ha perjudicado a las políticas públicas de estos países. Selección a partir del mérito y capacidad, estabilidad dinámica y ascenso en función de la evaluación objetiva de resultados. En tercer lugar, retribuciones dignas en la medida que los funcionarios deben tener el reconocimiento social que merecen,

---

<sup>103</sup> Documento “incorporación de las estrategias de lucha contra la pobreza en los objetivos de desarrollo del Milenio: el papel de la Administración pública” informe de la Secretaria. E/C.16/2003/1 p. 1.

<sup>104</sup> Documento, cit., p. 14.

sin pretender, prerrogativas o posiciones autoritarias. Y, en cuarto lugar, creación de una cultura de aprendizaje permanente puesto que los conocimientos necesarios para realizar con competencia la tarea, también en la Administración pública evolucionan constantemente<sup>105</sup>. Esto requiere del fomento de la actualización de los conocimientos generales y especiales, y una apuesta sin paliativos por la formación permanente que permita el establecimiento de Centros educativos “ad hoc” con enfoques docentes teóricos, prácticos y participativos que fomenten la mentalidad abierta, la metodología del entendimiento y la sensibilidad social. Y, en cuarto lugar, hay que atender, sobre todo en los países en desarrollo, por seleccionar el personal más idóneos de los colectivos infrarrepresentados, como mujeres, discapacitados y minorías a través de un sistema de igualdad de oportunidades y de trabajar con sistemas de gestión de la diversidad, también en la Administración Pública.

Para terminar, el Comité de Expertos, en relación con el Programa de Naciones Unidas en este punto, lo considera adecuado y necesario.

(Continuará)

---

<sup>105</sup> Ibidem.