

# SERVIDORES PÚBLICOS LATINOAMERICANOS PARA EL SIGLO XXI

IGNACIO PICHARDO PAGAZA

## I

### Retos globales en América Latina

#### El contexto mundial

A fines de la primera década del siglo XXI, es posible identificar los grandes retos a los que habrá de enfrentarse la humanidad en los próximos decenios. En primer lugar disminuir los niveles de confrontación entre algunas naciones de Occidente y otras del mundo del Islam (Pagden, 2008). En segundo lugar abatir los conflictos regionales o internos. Las instituciones supranacionales y los países del orbe deben controlar y eliminar situaciones como las que se han creado en esta primera década del siglo XXI en varias partes del mundo. No deberían repetirse circunstancias violentas como las de Kosovo, Líbano, la franja de Gaza, el conflicto árabe-israelí, el país Kurdo, Afganistán, Irak, posiblemente Irán, los países del “Cuerno de África”, (Etiopía, Eritrea, Somalia), Darfur, Zimbabue, Chad, República Centroafricana, la República Democrática del Congo, el Delta del Níger, Sri Lanka, Cachemira, El Tíbet, Georgia y otros. El tercer reto consistirá en distribuir mejor las ventajas de la globalización, con el fin de cerrar la brecha generada al ahondar las diferencias económicas y sociales entre países desarrollados, países en transición y los en vías de desarrollo. Se está agravando la crisis alimentaria que comienza a afectar a millones de seres humanos. Urgente es el tema de la disminución de las brechas sociales y de riqueza entre distintos sectores al interior de cada país (fenómeno que persiste aún en las naciones más altamente desarrolladas<sup>1</sup>). En cuarto lugar está el desafío de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU aprobados por la Asamblea de Naciones Unidas. Finalmente, atacar intensamente el deterioro ambiental y sus graves manifestaciones: El calentamiento global que nos afecta a todos; la deforestación masiva en Asia y en América Latina y El Caribe; las catastróficas inundaciones en países asiáticos como la India y China por la velocidad a la que se derriten los glaciares; las intensas sequías en Europa meridional, de las que sobresale la de Cataluña y su capital Barcelona, la más rigurosa de los últimos 75 años; la desertificación que avanza en África Subsahariana y en algunos países de América Latina; los enormes y voraces incendios en varias regiones del planeta.

El desprendimiento acelerado de glaciares y témpanos de hielo en el Ártico y en la Antártida<sup>2</sup>; la desaparición de las escasas nieves eternas de los picos elevados de Kenya, México y otros países, para mencionar sólo los principales problemas ambientales.

Contrariamente a lo que se pensó en los años intensos del neoliberalismo y el dominio de la economía de mercado, hoy existe la convicción de que para hacer frente a los desafíos de la sociedad mundial, es indispensable el fortalecimiento del Estado y sus gobiernos. Hay que decir no al

<sup>1</sup> Según un reportaje del diario norteamericano *The New York Times*, el Dr. Gopal K. Singh, del Departamento de Salud y Servicios Humanos del gobierno de los Estados Unidos, nuevas investigaciones han revelado, entre otras circunstancias, que durante los últimos 20 años el grupo socioeconómico más bajo se ha rezagado en su esperanza de vida todavía más que el grupo de mayores ingresos. Hizo notar que “la esperanza de vida en 1980 era mayor entre los más ricos de entonces que la de los más pobres en el año 2000”. También señaló que “Si ves los extremos en el año 2000, los hombres en las comunidades más deprimidas tienen una esperanza de vida diez años menor que la de las mujeres en las comunidades más ricas (71.5 años versus 81.3 años)”. *Gap in Life Expectancy Widens for the Nation*: The New York Times, 23/03/2008.

<sup>2</sup> Un témpano de 40 kilómetros de largo y 2,5 kilómetros de ancho se ha desgajado de la plataforma de Wilkins, una vasta base de hielo del tamaño de la provincia de Burgos en la Antártida, según ha informado el Servicio Británico sobre la Antártida. Los científicos británicos se han mostrado muy sorprendidos por el pronto resquebrajamiento de la plataforma de hielo, ya que se esperaban que se viera afectada por el alza de las temperaturas mundiales dentro de unos quince años. (El País, 26/03/2008: Sociedad).

crecimiento de las burocracias, pero si al Estado como el instrumento para corregir las deficiencias del mercado y para restablecer el equilibrio económico y social. La paz y la armonía entre los estados y entre las colectividades de un mismo país, no es una tarea que puedan realizar los mecanismos del mercado; antes al contrario, el mercado genera fenómenos perversos como lo demuestra el narcotráfico y la venta ilícita de armamentos. La resolución de los conflictos recae en las instituciones internacionales, como las Naciones Unidas y en los propios Estados y gobiernos de las naciones.

Hoy el mundo está habitado por seis mil quinientos millones de personas (6.5 billones, en la terminología anglosajona), pero se estima que para el año 2050 podríamos llegar a nueve mil millones de habitantes (nueve billones) (National Geographic, 2007). Un porcentaje elevado de esa enorme población se encuentra debajo de la línea de pobreza y de la pobreza extrema; personas que viven con menos de dos dólares diarios o con menos de un dólar diario, respectivamente. Vivir debajo de la línea de pobreza significa en términos reales, padecer de hambre, desnutrición, enfermedades como el SIDA, no tener educación de calidad, dormir en piso de tierra, no disponer de agua potable ni drenaje domiciliario, techos de paja o de cartón y una expectativa de vida muy por debajo de la que poseen las personas con mayores recursos (Sachs, 2005).

### La pobreza y la desigualdad

Refiriéndonos a nuestra región hay que decir que para ciertos líderes políticos o académicos notables, el reto mayor de América Latina y El Caribe es abatir la pobreza en la que viven decenas de millones de latinoamericanos y caribeños, en especial, la pobreza extrema que afecta a millones de personas (Greenspan, 2008). Los jefes de Estado del globo se reunieron en la Asamblea del Milenio y aprobaron los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU; posteriormente acordaron “El Convenio de Montenegro (ONU, marzo 2002); el propósito declarado fue disminuir la pobreza extrema, la pobreza general, la enfermedad y la protección al medio ambiente. La fecha para alcanzar esos objetivos es el cercano año 2015<sup>3</sup>.

Ante la proximidad de la fecha del año 2015, cabe preguntarse si los esfuerzos positivos que se han hecho a partir del año 2000 son suficientes. Los países de la región latinoamericana siguen avanzando en la dirección correcta, pero lo más probable es que no se alcancen las metas a menos que haya un cambio en los factores que influyen en los resultados. Los factores críticos que influyen para alcanzar en tiempo los Objetivos del Milenio y el resto de los compromisos son: la voluntad política de los gobernantes, los recursos financieros disponibles de los países desarrollados y las instituciones internacionales (Sachs, 2008), las políticas públicas adecuadas, la existencia de instituciones capaces de planear y hacer buenos proyectos. Hay otro factor, el más importante: el Factor Humano: la capacidad real y honesta de los seres humanos responsables de la ejecución.

Un buen diseño institucional es insuficiente si el factor humano que trabaja en la institución no tiene la preparación, el conocimiento, la voluntad o determinación y los valores y principios que se requieren para el cumplimiento honrado y eficaz del trabajo. Al final del día, aún disponiendo de suficientes recursos financieros, de buenas políticas públicas y de instituciones teóricamente adecuadas, el éxito o el fracaso de una actividad estará determinado por el elemento humano que opera esas instituciones y usa los recursos; así lo demuestra la experiencia y la amplia literatura en administración y en nuevo institucionalismo (Pichardo, 2004). El interés general y el bien común son propósitos de fondo en la administración pública que exigen una presencia sólida de valores tales como el respeto, la tolerancia, la fraternidad, la solidaridad, y, en particular, valores de la ética y la moral públicas. El

<sup>3</sup> Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Lograr la educación primaria universal. Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer. Reducir la mortalidad de niños menores de 5 años. Mejorar la salud materna. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, 2000).

perfil de los servidores públicos es el elemento más importante en toda empresa que surge de la actividad del Estado o de los organismos internacionales.

### Combatir el deterioro ambiental

Cuando se reunieron los jefes de Estado en marzo del 2000, en la Asamblea del Milenio, el deterioro ambiental y sus consecuencias, no alcanzaban todavía el grado de alarma en que hoy nos hallamos. Los numerosos desafíos ambientales que ya existían entonces se han ido agravando día con día. Los ríos, cuyas aguas ya no llegan al mar, (Pearce, 2006) las selvas que desaparecen en Indonesia, en el Congo, en la Amazonia; la sequía que se deja sentir intensamente en algunos países de Europa en el centro y sur de los Estados Unidos, en China y en América Central (Brown, 2004); la desertificación que progresa implacablemente en muchos países africanos y en América Latina; la contaminación de las grandes metrópolis del mundo, salvo excepciones; la pérdida de la biodiversidad y de las especies animales y vegetales, sobretudo en los países autodenominados “mega diversos” (Declaración de Cancún de Países Mega-diversos Afines, 2002). Nadie imaginaba la manera drástica como se acelerarían los efectos de los gases de invernadero y su principal consecuencia, los cambios climáticos (Gore, 2006). El cambio climático es hoy la cuestión ambiental que mayor preocupación genera a nivel internacional, aunque para algunos países podrían parecer más urgentes la sequía y la escasez de agua potable (Brown, 2007)<sup>4</sup>, tal es el caso de España y México.

### El Factor Humano y los retos mayores

Abatir los conflictos internacionales, la lucha contra la pobreza y la lucha contra el deterioro ambiental, son tres males que exigen acciones de fondo urgentes. (Protocolo de Kyoto, 1997, Bangkok 2008).

El elemento crítico para librar con éxito los combates mayores en el mundo como en América Latina es, como ya se dijo, el Factor Humano.

En el nivel de las administraciones públicas supranacionales, nacionales, regionales y hasta las administraciones locales, los recursos humanos están sujetos a procesos mas o menos adecuados de selección, capacitación, formación e incluso perfeccionamiento de su sistema de valores y actitudes éticas. En el caso de los países de América Latina y El Caribe cabe formularse las siguientes preguntas: ¿Qué se puede hacer para mejorar el perfil de los administradores públicos a todos los niveles para alcanzar los desafíos de la Humanidad?. ¿Dónde están los administradores locales, regionales y nacionales que en los próximos años tendrán en sus manos la tarea de evitar un colapso ambiental y alcanzar los Objetivos del Milenio?

La respuesta parecería ser que no tenemos administradores públicos en número suficiente para cumplir con las tareas referidas en los distintos ámbitos administrativos públicos. Por tanto, las administraciones deben preparar un cuerpo de servidores públicos de mérito o de élite (por su capacidad y sus valores), dispuestos a dar la lucha por su colectividad, su país y la Humanidad; que trabajen por el interés general y el bien común.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas propició la publicación de un libro escrito por un grupo de expertos, que describe las aspiraciones de la Humanidad en términos de su bienestar, sus instituciones, sus políticas y sus objetivos, (Frazer-Moleketi, 2005). El Instituto se preguntó ¿Cómo

<sup>4</sup> “El Banco mundial advirtió que un numeroso grupo de países podrían no alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, como consecuencia de la tendencia actual del cambio climático. Al presentar su informe anual Reporte de Monitoreo Global 2008, el Banco Mundial expresó que a siete años de que se termine el plazo para lograr los ocho objetivos planteados, el camino aún es muy largo, en especial en temas relacionados con nutrición y el hambre, la mortalidad infantil y la protección del medio ambiente.” (Excélsior, 21/04/2008).

llegar “al mundo que queremos alcanzar”? Surgió la idea de explorar el Factor Humano en el siglo XXI, como elemento clave para lograr aquel propósito.

## II

### La educación superior en Iberoamérica y la formación de funcionarios internacionales

#### Antecedentes

Hasta el primer tercio del pasado siglo en el que el grueso de los asuntos internacionales de los países de América Latina era responsabilidad exclusiva del cuerpo diplomático de cada Nación. Las empresas privadas extranjeras que operaban en la región eran pocas y bajo la protección permanente de la bandera de su país de origen. No existía inversión de Latinoamérica en otras regiones del mundo. En aquella época las empresas extranjeras eran en realidad filiales o sucursales de su casa matriz perfectamente identificadas con su país de origen. No habían aparecido las grandes empresas transnacionales con capitales provenientes de distintos centros financieros del mundo y sin una clara vinculación con un solo país. El desarrollo de las instituciones públicas globales, como las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales comenzó a partir de las Segunda Guerra Mundial. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), salvo la Cruz Roja Internacional no habían aparecido en escena.

Hoy el contexto mundial es prácticamente el inverso. La globalización o mundialización, terminó con el aislamiento de los países; el espectacular desarrollo de las comunicaciones y la tecnología de la información, ha tenido como uno de sus resultados que los diplomáticos se ocupen de una pequeña fracción de los asuntos en los foros globales. Este hecho tiene implicaciones para la educación superior, porque un número creciente de jóvenes graduados acceden a tareas globales sin haber tenido ninguna formación académica en temas internacionales. El cuerpo diplomático y la diplomacia misma siguen jugando un papel en el escenario mundial, pero perdieron la exclusividad en los asuntos internacionales.

Profesionistas de las más diversas vocaciones y especialidades trabajan en empresas transnacionales, en ONGs de diversas especialidades o en instituciones financieras privadas que se extienden por todo el mundo. Sus funcionarios no han pasado nunca por una escuela diplomática. En las próximas décadas este fenómeno se va acentuar. Se necesita que las instituciones de educación superior adapten su currícula académica a las demandas de un escenario mundial en permanente cambio. Tal idea ha sido expresada por un experto en educación superior de América Latina (Alcántara, Silva, 2006) quien manifestó que los retos de la globalización han traído como consecuencia que en todas partes la educación superior sea entendida como el pilar principal de la capacidad de un país para competir en los sistemas económicos globales; consideran al factor humano y a los conocimientos de vanguardia como los elementos generadores de productividad.

#### La Conferencia Mundial sobre Educación Superior

La UNESCO fue una de las primeras instituciones en reconocer las nuevas dimensiones que han surgido en la educación superior. Durante el otoño de 1998 expertos de todo el mundo se reunieron en París, bajo los auspicios de esa institución, para discutir y aprobar la “Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción”. Por vez primera, posiblemente, se reconoció la necesidad de incorporar la dimensión internacional y global en los esquemas de educación superior, como un medio para preparar las nuevas generaciones de líderes mundiales, públicos y privados. La *Declaración* señaló que el principio de solidaridad y de una auténtica asociación entre los establecimientos de enseñanza superior de todo el mundo, es fundamental para que la educación y la

formación ayuden a entender mejor los problemas mundiales, el papel de la gobernación democrática y de los recursos humanos calificados en su resolución, y la necesidad de vivir juntos con culturas y valores diferentes. La práctica del plurilingüismo, los programas de intercambio de docentes y estudiantes y el establecimiento de vínculos institucionales para promover la cooperación intelectual y científica, debiera ser parte integrante de todos los sistemas de enseñanza superior (Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción, UNESCO, 1998).

Una de las recomendaciones de la Declaración, dirigida a América Latina y El Caribe, señala que las instituciones de educación superior en la región deberán inculcar en sus graduados la idea de que no sólo pertenecen a un país sino a la comunidad de naciones de Iberoamérica. Ante la formación de nuevos espacios económicos, en el esquema actual de globalización, las instituciones de educación superior deberán promover estudios de integración de América Latina no sólo desde el ángulo económico y comercial sino también desde el punto de vista social, cultural, del medio ambiente y político.

La *Declaración* de la UNESCO en París ha ejercido una influencia significativa en las instituciones de educación superior de la región. “Reconocemos a la educación superior como una vía para ampliar los horizontes éticos y culturales de los estudiantes, para que puedan hacer frente con éxito a las demandas y tensiones del mundo globalizado” (Consolidación y Progreso de la Educación Superior, ANUIES, México, 2006: 25).

### Estudio del Banco Mundial

El Banco Mundial (op. cit., 2005) preparó estudios monográficos sobre la educación en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Cuba y Perú<sup>5</sup>. A partir de esos estudios se escogieron los elementos que pueden tener impacto sobre el futuro perfil de los servidores públicos internacionales del siglo XXI. Los factores seleccionados fueron: la movilidad del profesorado y de los estudiantes; la orientación internacional de la currícula académica; la enseñanza de idiomas; la educación a distancia; el apoyo financiero y los nuevos derroteros de la educación superior privada. Al hablar de funcionarios internacionales se hace referencia a los cuerpos diplomáticos, pero también a los funcionarios de diversas organizaciones internacionales y ONGs que trabajan e interactúan a nivel global.

#### a) Movilidad de profesores y estudiantes

El número de estudiantes de Latinoamérica que en el año 2000 cursaban estudios en el extranjero, como porcentaje del total de estudiantes de educación superior, fue como sigue: Colombia 1.9, Chile 1.4, Brasil 1.0, México 1.0, Perú 0.8 y Argentina 0.6. En cifras absolutas Brasil y México están en primer lugar de la lista con 16,756 y 15,264, respectivamente (Banco Mundial, op. cit.). La internacionalización de estudiantes y maestros es un fenómeno que está creciendo. La movilidad de estudiantes y los intercambios, los cursos rápidos, los cursos parcialmente presenciales, las becas de posgrado, los años sabáticos y otros programas, son un primer paso para cambiar el perfil de los futuros actores públicos y agentes de ONGs en escenarios mundiales.

Para los organismos de educación superior en la región, la movilidad de los profesores es una prioridad mayor que la de los estudiantes: las instituciones de educación buscan disponer de un profesorado con mejores niveles académicos. Ciertamente la movilidad por sí misma no garantiza que una persona -estudiante o profesor- transforme su mentalidad en una más abierta, capaz de dejar a un lado los prejuicios y la intolerancia; pero la inmersión en una cultura, un idioma y una civilización extranjeras abren ventanas al intelecto y proporcionan horizontes espirituales más amplios.

<sup>5</sup> En conjunto estos países representan el 90% aproximadamente de la población total del continente.

#### b) Internacionalización y globalización de la currícula

Pocas instituciones de educación superior en la región incluyen en su currícula académica materias de carácter internacional, global, multicultural o siquiera estudios comparativos (Banco Mundial, op.cit.). Algunos analistas sostienen que durante los años 90 y en lo que va de la presente década, los gobiernos regionales y las instituciones de educación superior han dado impulso a ese tipo de estudios, para responder a los desafíos de la apertura comercial y financiera. Una fórmula favorita ha sido la movilidad a corto plazo de los estudiantes y los profesores para obtener créditos académicos transferibles; el incremento en las becas que el sector privado otorga a través de instituciones bancarias y fundaciones privadas (Didou-Aupetit, 2006).

Hace falta más trabajo y recursos para lograr la deseada mentalidad global en los futuros dirigentes sociales de esta región<sup>6</sup>.

#### c) Enseñanza-aprendizaje de idiomas extranjeros

Hay una notable falta de dominio de idiomas extranjeros entre estudiantes y maestros de la región; las instituciones de educación superior otorgan posgrados a estudiantes que no conocen a fondo ningún idioma extranjero. El resultado es un impacto negativo en la capacidad competitiva de los estudiantes de América Latina y de sus investigadores; disminuyen las posibilidades de obtener cargos importantes en organizaciones públicas o privadas que operan globalmente. Es necesario que la sociedad y los gobiernos latinoamericanos hagan un esfuerzo adicional en este campo.

#### d) Educación a distancia

Superadas las limitaciones del idioma, estudiantes, profesores e investigadores acuden cada vez con mayor frecuencia a las tecnologías disponibles de educación a distancia. En los países más grandes de la región -Chile, Argentina, Brasil y México- cada vez hay una oferta más amplia de estudios de posgrado, con posibilidades de obtener diploma, ofrecidos por organizaciones europeas y americanas a través del Internet. Casi todos los cursos se ofrecen en inglés.

#### e) Recursos financieros

La falta de recursos en las universidades públicas de América Latina es un factor limitante para su internacionalización. La opinión pública y los partidos políticos permanentemente solicitan a sus gobiernos en turno, que cumplan con las recomendaciones de la ONU en materia de asignaciones presupuestales al sistema educativo en su conjunto; la ONU ha recomendado a los países emergentes y en desarrollo asignar cuando menos el 8% del PIB a la educación. Desafortunadamente, es casi inexistente en la región la tradición de hacer donativos a las universidades por parte de sus ex alumnos o de hombres y mujeres exitosos financieramente hablando.

#### f) Desarrollo de la internacionalización de la educación privada

<sup>6</sup> Un botón de muestra: Ángel Gabilondo, presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE), y Emilio Botín, presidente de Banco Santander, han firmado un convenio que inicia el programa especial de becas "Santander-CRUE de Movilidad Iberoamericana", que se dirige a los alumnos de grado de todas las universidades españolas que forman parte de la CRUE. Las becas se destinarán, durante el curso académico 2008/2009, a promover la movilidad internacional de estudiantes de las universidades españolas con instituciones académicas presentes en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Puerto Rico, Venezuela y Uruguay que mantengan convenios de colaboración con Banco Santander. (Crónica de España, 26/03/2008).

Existe una nueva tendencia en la mayor parte de los países de América Latina y El Caribe: Corporaciones internacionales de Europa y los Estados Unidos están invirtiendo en la adquisición de instituciones privadas de educación superior. Por ejemplo, en 1998 el grupo americano llamado Silvan-Laureate entró al campo de la educación. Para el año de 2004 era propietario de una red de 15 campus en 12 países de América Latina, entre ellos, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Perú; además, adquirió universidades en China y países europeos. En conjunto el grupo representa 150,000 estudiantes y 4 campus “virtuales”.

En algunos países el estatus legal de estas instituciones está en proceso de definición. El reto es ahora que las autoridades se aseguren de la calidad de los servicios que se prestan y de su orientación, por ser corporaciones extranjeras. Hay que admitir que ese hecho facilita la internacionalización de sus estudiantes.

### III

#### Éxodo de profesionales o fuga de talento (*brain drain*) en Iberoamérica

##### Situación general

Un resultado no deseado del aumento en la cobertura y la calidad de los estudios de educación superior en América Latina y El Caribe, así como de la internacionalización de la misma, es la agudización del fenómeno conocido como éxodo de profesionales o fuga de talento (*brain drain*). El fenómeno consiste en la migración de ciudadanos pertenecientes a países en vías de desarrollo, que poseen educación media, superior o maestrías y doctorados, hacia países altamente desarrollados<sup>7</sup>. Es un fenómeno similar pero en el extremo opuesto, al mundialmente extendido hecho de la migración del Sur pobre y en desarrollo, al Norte rico e industrializado.

Casi todos los expertos coinciden en señalar que esta manifestación de nuestro tiempo tiene un costo social muy elevado para los países en desarrollo expulsores de profesionales calificados; empobrece aún más el de suyo escaso capital social. Algunos sostienen que al paso del tiempo, los países expulsores pueden salir ganando cuando uno de sus ciudadanos más calificados regresa a su lugar de origen con programas, ideas o inversiones muy valiosos que probablemente no hubieran aparecido de no haber esa migración de talento (New York Times, 17/03/2008). Este punto de vista es minoritario. La mayor parte de los analistas e incluso la opinión pública ilustrada de los países en desarrollo considera que aunque es conveniente mantener la movilidad como fuente de enriquecimiento intelectual, hay que tomar medidas que favorezcan el retorno al país de origen y la participación en su desarrollo económico, social y cultural<sup>8</sup>.

Las razones por las que muchos jóvenes maestros, doctores y científicos de Latinoamérica y El Caribe no regresan a sus países de origen son conocidas: Escasos empleos en el sector privado; plazas de maestros mal pagadas y difíciles de encontrar; laboratorios de investigación pobremente equipados; y, una considerable diferencia en los niveles salariales entre países industriales y los de esta región. Los jóvenes científicos latinoamericanos que estudian en Estados Unidos, por ejemplo, coinciden en afirmar que además de las mayores prestaciones salariales y oportunidades de trabajo, encontrarán en ese país la oportunidad de conocer y laborar junto a un gran número de científicos en su propio campo

<sup>7</sup> También se presenta la circunstancia de los estudiantes de países en desarrollo que se gradúan en el extranjero y no regresan a su país de origen.

<sup>8</sup> “Aunque usted no lo crea, México se da el lujo de invertir millones (de pesos) en becas de posgrado en el extranjero para estudiantes de ciencia que luego se quedan allá porque aquí no hay plazas ni en las universidades ni en las empresas. En síntesis donamos talento de excelencia a los países más ricos de la Unión Europea y a Estados Unidos”: “*El Universal*” México, DF. 26-02-08. Página Editorial.

o áreas conexas. El conjunto de factores descritos representan un atractivo tal, que sorprende que no sea mayor la proporción de graduados latinoamericanos en ciencias que se quedan en los países *desarrollados*. El siguiente ejemplo es ilustrativo: La destacada investigadora cubana-puertorriqueña Arlyn Garcia-Perez, del *National Institute of Health, NIH*, en EUA, estima que menos del 20 por ciento de los 143 científicos latinoamericanos que en la actualidad realizan sus estudios y trabajos de posgrado en el NIH, volverán a sus respectivos países. (Democracia USA, 2007).

Se podría hablar de una paradoja de los graduados latinoamericanos que trabajan en el extranjero: lo que es conveniente para un científico a nivel individual, no lo es para la comunidad nacional a la que pertenece.

### El Estudio de la ONU sobre “La Fuga de Talento en América Latina”

Uno de los trabajos más completos hasta la fecha sobre el fenómeno que se está analizando es el informe de la reunión del Grupo de Expertos en Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y El Caribe, de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales que tuvo lugar en la ciudad de México del 30 de Noviembre al 2 de Diciembre del 2005 (Özden Çaglar, 2005).

Al inicio del Informe destacan tres observaciones: La primera es que la migración de trabajadores con un grado universitario -la inmensa mayoría hacia Los Estados Unidos- es extremadamente alta para muchos países de la región, en particular los más pequeños y menos desarrollados. Por ejemplo, en el año 2000 más del 80% de los graduados de Haití, Jamaica y Guyana vivían fuera de sus países.

La segunda, es que una proporción elevada de los universitarios que nacieron en países de Latinoamérica completan su educación en los Estados Unidos. El relator del Informe, el señor Çaglar Özden, considera que esto puede ser benéfico para el graduado y también para su país de origen, puesto que la educación superior del emigrante no representó un costo para la sociedad de su país de origen.

La tercera observación es que en muchos casos los emigrantes que concluyeron sus estudios superiores en su país de origen no logran obtener en su nueva residencia trabajos tan calificados como otros, por ejemplo, los emigrantes del Sur y del Sudeste Asiático. A esta circunstancia se le denomina “el desperdicio del talento”.

Uno de los resultados interesantes del Informe es el relativo a la proporción que representan los emigrantes con educación superior del total de la fuerza de trabajo con educación superior de cada país de América Latina<sup>9</sup>. Se aprecia que los países con mayor migración de su fuerza de trabajo con educación superior son los más pequeños y los menos desarrollados (casi 80%); los países más grandes, más desarrollados o más alejados de los Estados Unidos son los que muestran una emigración proporcionalmente menor de su fuerza de trabajo con educación superior, respecto del total de la fuerza de trabajo educada del país respectivo (menos del 5%). En el medio se encuentra otro grupo de países, de los cuales destaca México que no obstante pertenecer al grupo de los grandes y desarrollados, muestra una proporción más elevada que sus similares (15%)<sup>10</sup>.

Frente a este problema de la fuga de cerebros de América Latina hacia países desarrollados es necesario implantar programas cuyo objetivo sea atraer y facilitar el regreso de los graduados a sus países de origen.

El éxodo de profesionales constituye para numerosos países en desarrollo un grave problema. Es recomendable mantener su movilidad como fuente de enriquecimiento intelectual pero, hay que

<sup>9</sup> Se refiere a la emigración hacia los Estados Unidos exclusivamente, primero porque es con mucho el país que recibe la corriente migratoria mayor procedente de América Latina y El Caribe, segundo porque se dispone de las excelentes estadísticas del Buró del Censo de EUA.

<sup>10</sup> La cercanía geográfica a los Estados Unidos puede explicar esta circunstancia.

tomar medidas que favorezcan el retorno a su país de origen y la participación en su desarrollo económico, social y cultural (UNESCO, 1998).

Algunos países ya han implantado medidas encaminadas al propósito anterior. Un caso concreto, pero no el único es México. "...ya comenzaron los esfuerzos para crear un proyecto de red de talentos de los mexicanos en el exterior, con el propósito de evitar y recuperar la *fuga de cerebros*. Son decenas de miles los que ya se han ido, lo que ha dañado al país y disminuido su posibilidad de participar en condiciones competitivas en la economía globalizada" (*La Jornada*, 29/12/2006: Sociedad y Justicia).

#### IV

#### Desarrollo de recursos humanos en América Latina y El Caribe

El Servicio Civil<sup>11</sup> con fundamento en un sistema de mérito presenta debilidades en la casi totalidad de los países de la región. En algunos casos porque los sistemas de carrera profesional son recientes; en otros, porque aunque en teoría existe un sistema de mérito incorporado al servicio civil, en la práctica los esquemas que se aplican están lejos de acercarse al modelo formal aceptado.

El escaso avance que tienen los países latinoamericanos en materia de servicio civil es, probablemente, resultado directo de la falta de voluntad política de sus dirigentes. Existen los modelos teóricos; se dispone de recursos financieros en la mayoría de los gobiernos; en muchos casos hay el marco legal adecuado, ¿Porqué no hay mayor progreso en los sistemas de carrera profesional?. Porque los temas se quedan en un nivel discursivo, siempre se presentan obstáculos políticos que obstaculizan la ejecución<sup>12</sup>, o bien porque políticos populistas echan mano de las administraciones públicas para recompensar a sus cohortes electorales (Greenspan, 2008).

Los países de la región son diversos en cuanto a población, tamaño, desarrollo económico y desarrollo administrativo. En un extremo se ubican algunos como Brasil, Argentina y México, verdaderos gigantes continentales y en el otro las pequeñas islas soberanas del Caribe.

En su informe sobre la situación actual del servicio civil en América Latina el BID (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006) a través del trabajo presentado por Longo (Longo, 2004), compara las políticas de desarrollo de recursos humanos en la región a partir de 8 subsistemas de gestión: planificación de los recursos humanos, organización del trabajo, empleo, rendimiento, compensaciones, desarrollo, relaciones humanas y sociales y organización de la función de recursos humanos. Para cada uno de estos criterios de evaluación se diseñó una escala de 0 a 5 grados en la cual el número 0 corresponde a la evaluación más baja. Un país que está en el grado 0 en el sistema de gestión, por ejemplo, significa que no hay progreso o que es incipiente.

La Tabla 1, presenta la gestión del empleo como ejemplo de las valoraciones de los subsistemas; las otras siete se pueden consultar en el informe referido. La Tabla 1 presenta las valoraciones promedio del subsistema "gestión del empleo" que evalúa el Banco (BID, 2006, op. cit.). La intención al incluirla es facilitar la comprensión del Cuadro 1 -de elaboración propia-, que muestra

<sup>11</sup> La noción de Servicio Civil tiene en América Latina y El Caribe una doble connotación: un sentido amplio equivalente a la función pública, es decir, el empleo público, los recursos humanos adscritos a las organizaciones públicas. Un sentido restringido que es el de la institucionalización del servicio profesional de carrera pública (Longo, 2004); en esta sección se usará el término del Servicio Civil en su sentido restringido. La acepción opuesta es usada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública: "A los fines de la presente carta la expresión se entenderá equivalente a la de servicio civil utilizada con preferencia en algunos países del área iberoamericana" (Carta Iberoamericana de la Función Pública en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, 2004).

<sup>12</sup> Véase la excelente Carta Iberoamericana de la Función Pública (Carta Iberoamericana de la Función Pública en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, 2004). En el ámbito académico el trabajo de Luis F. Aguilar, Cristina Galíndez y Ernesto Velasco ("Política pública y desarrollo de los recursos humanos" en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, 2005).

los resultados de la evaluación total por país de los ocho subsistemas propuestos por el BID y por Longo; ese cuadro se aproxima a una radiografía del servicio civil en las naciones de América Latina.

Balance actual

América Latina y El Caribe se hallan lejos de poder enorgullecerse de su servicio civil y de su gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas, tomadas en conjunto. Lo anterior es cierto a nivel de los gobiernos centrales y aún más en los órdenes provinciales, estatales y locales.

Ciertamente hay experiencias muy loables cuando se miran de cerca algunas instituciones, tal es el caso del servicio diplomático en varias naciones. También es cierto para otras instituciones en los países grandes de la región; se mencionarán algunas referidas a México, pero las hay en Brasil, Chile, Argentina.

## V

### Servidores públicos latinoamericanos para el siglo XXI

#### La Agenda Iberoamericana para los próximos decenios.

El economista Jeffrey D. Sachs (Sachs, 2008) señala que es fundamental que los gobiernos cumplan lo que él denomina las “Promesas de Nuestro Milenio”. En ellas se incluyen, naturalmente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, él agrega los propósitos comprendidos en otros convenios suscritos por la mayor parte de los países: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de mayo de 1991; el Convenio sobre Diversidad Biológica, de junio de 1992; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, de octubre de 2003; y, el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994. A todo lo anterior se debe añadir la obligación de los gobiernos y sus administraciones de neutralizar los numerosos conflictos violentos internos y externos que aquejan distintas regiones del globo.

Los desafíos a los que se enfrenta la Humanidad y América Latina en estos primeros decenios del actual siglo son enormes. Al momento de escribir estas notas (abril, 2008) en los periódicos del mundo se reproducen las palabras del Sr. Ban Ki-moon, Secretario General de la ONU, al inaugurar la reunión de alto nivel del ECOSOC con las instituciones de Breton Woods. El Secretario General de la ONU manifestó estar preocupado por “la rápida escalada de una crisis alimentaria alrededor del mundo (que) ha alcanzado proporciones de emergencia”<sup>13</sup>. El diplomático surcoreano dijo que coincidía con las palabras del Sr. Robert Zoellick, Presidente del Banco Mundial quien señaló que la crisis alimentaria podría significar “la pérdida de siete años” en la lucha mundial contra la pobreza<sup>14</sup>. Son abrumadores los retos para los gobiernos locales, nacionales y los organismos internacionales.

<sup>13</sup> *El Universal*, 14/04/2008, “Ban Ki-moon se hizo eco de la actual crisis al inaugurar la reunión de alto nivel del Consejo Económico y Social (ECOSOC) con las instituciones de Breton Woods”, D.F., México.

<sup>14</sup> “Mientras muchos están preocupados por llenar el tanque de nafta, muchos otros en todo el mundo están luchando por llenar sus estómagos, y cada día se hace más difícil. No se trata solamente de las comidas que no se ingieren por día o el creciente malestar social. El problema es la pérdida de las posibilidades de aprendizaje de los niños y los adultos en el futuro, el retraso del crecimiento intelectual y físico. Más aún, estimamos que el efecto de esta crisis de alimentos en la reducción de la pobreza en el mundo se traduce en la pérdida de siete años. Por eso debemos abordar esta cuestión no sólo como un caso de emergencia, sino también pensando en el desarrollo a mediano plazo. Zoellick afirmó que los pobres gastan hasta el 75% de sus ingresos en alimentos. En apenas dos meses, los precios del arroz se dispararon hasta alcanzar niveles históricos: aumentaron alrededor del 75% en el mundo, afirmó. En el último año, agregó, el precio del trigo se ha incrementado un 120%. El Banco Mundial estima que en los últimos tres años los precios de los alimentos en general han aumentado un 83%.” *Grupo del Banco Mundial*, 11/04/2008, “El aumento del precio de los alimentos podría significar una “pérdida de siete años” en la lucha contra la pobreza, afirma Zoellick”.

Atender con éxito esos retos depende en el último análisis de un solo factor, el Factor Humano: de la voluntad de los políticos que encabezan los gobiernos y las instituciones internacionales, por un lado, y por otro, de la capacidad técnica, gerencial y los valores éticos de los servidores públicos nacionales e internacionales que trabajan en las administraciones encargadas de ejecutar las políticas públicas.

La importancia del Factor Humano en el logro de los Objetivos, “las Promesas” y las Metas de la Humanidad no necesita comentarios adicionales. Las Naciones Unidas han dedicado estudios y seminarios para hacer llegar este mensaje a los gobiernos y a las instituciones de educación superior en el mundo. En mayo del 2004 la División de Administración Pública y Administración para el Desarrollo de la ONU invitó a un Grupo Ad Hoc de Expertos a un seminario con el tema de “Abrir el Potencial Humano para el Desempeño en el Sector Público” con los auspicios del Instituto Universitario Europeo. Como resultado de ese seminario se preparó una publicación en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (Alberti, [Bertucci, Bourgon, Aguilar, Galíndez, Velasco, Kauzya, Razzak, Lavigna, Hays, Auluck, Ramsingh, Nzewi], 2006).

El conjunto de ensayos que integran el libro demuestra que el Factor Humano es el elemento crítico para alcanzar las aspiraciones de la Humanidad; lo es más en el caso de los países en desarrollo como los de la región de Latinoamérica y El Caribe.

El estudio mencionado reitera la afirmación que un buen gobierno requiere buen equipo humano. Esto siempre ha sido cierto pero su importancia para la comunidad internacional talvez nunca había sido tan crítica como ahora. En pocas ocasiones -si hubo alguna- los gobiernos del mundo tuvieron que hacer frente a tan importantes retos, independientemente de su geografía, de su sistema político, estructura social o nivel de desarrollo (UNDESA, NY, op.cit., Introducción).

### Nueva generación de actores internacionales

Haremos una aproximación al perfil que deben tener los servidores públicos internacionales de la región en el siglo que comienza.

Ante la imposibilidad material de formar o capacitar de manera inmediata una proporción elevada de los servidores públicos latinoamericanos, los gobiernos y los organismos internacionales deberían pensar en la creación de un núcleo de excepción, un grupo de mérito, una red, una masa crítica de funcionarios de todos los niveles jerárquicos. Estarían prioritariamente encargados del cumplimiento de “las Promesas del Milenio”; tendrían un nuevo perfil, se encargarían de diseminar con el ejemplo y con el trabajo su actitud de tolerancia hacia todas las culturas y las ideologías; el respeto a la naturaleza y el cuidado del medio ambiente; la obediencia a la ley, la actitud austera y, sobretudo, el comportamiento profundamente ético y moral.

Un grupo semejante en otras latitudes se describe como un “cuerpo de élite”. En español y en el contexto cultural de América Latina el concepto de élite está justamente cargado de reminiscencias clasistas, de rasgos discriminatorios por razones étnicas o culturales. Habría que cambiar gradualmente el contenido antidemocrático y autoritario que se atribuye en esta región a los cuerpos de élite; mientras tanto podría denominarse “grupo de mérito”.

El perfil de las nuevas generaciones de funcionarios públicos latinoamericanos para el siglo XXI se caracterizará de la manera siguiente:

- Su principal interés profesional será el interés general; el bien común; el patrimonio (Argyriades, 2006);
- Serán poseedores de una clara vocación de servicio a la comunidad;
- Habrán adquirido una sólida preparación *ad hoc* humanística y técnica de vanguardia, más allá de la usual formación académica;

- Estarán imbuidos de una cultura filosófica sobre los valores superiores del espíritu, no sólo pertinentes a la tradición occidental;
- Se formarán en el estudio y la tolerancia hacia otras filosofías y otras religiones;
- Aprenderán a ser solidarios con todos los hombres y mujeres, independientemente de la condición económica, la nacionalidad, el origen étnico y la orientación sexual;
- Se mantendrán preparados, concientes y dispuestos a hacer frente a la competencia en un mundo crecientemente globalizado;
- Estarán sujetos a una evaluación periódica y rigurosa tanto por su actitud como por su desempeño, conducida por sus propios pares.

Algunos expertos prefieren describir las características de las futuras administraciones públicas en lugar de las de sus funcionarios. Está claro que el perfil de una administración pública no puede ser diferente de los rasgos y cualidades propios del personal que la integra. Se ha dicho que las administraciones públicas del futuro debe tener los siguientes atributos mínimos: visión de largo plazo y visión de conjunto; con experiencia acumulada; conciencia de la escasez de recursos; visión estratégica; capacidad de innovación; coherencia transversal; actitud incluyente; capacidad de evaluación; decisiones basadas en conocimientos precisos; capacidad de aprendizaje; fortaleza ética; transparencia; y, actitud de rendición de cuentas (Aguilar, Galíndez, Velasco, 2006 op. cit., pag. 20 y siguientes).

Otro analista señala que para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas se requiere que las administraciones públicas tengan mayor capacidad para fomentar actividades en el sector privado; mayor capacidad para escuchar planteamientos diversos y aceptar la participación; más habilidad y más visión; más abierta y más transparente; con mayor capacidad para la conducción y, más justa (Kauzya, 2006 op. cit., pag. 38 y siguientes).

Las administraciones nacionales y locales son en última instancia las que tienen la responsabilidad de ejecutar las políticas públicas que permitirán alcanzar “Las Promesas del Milenio”. La creación de un grupo especial de servidores públicos a nivel nacional debería llevarse a cabo, también, en los organismos internacionales de naturaleza política como la ONU, los de carácter cultural como la UNESCO, los de comercio como la OMC, los de salud como la OMS, los financieros como las instituciones de Breton Woods, y los organismos financieros regionales como el BID o el ADB.

### Creación de un grupo de mérito en América Latina y El Caribe: el caso mexicano

¿Dónde se encuentran los jóvenes, hombres y mujeres, que llegarán a formar parte de la nueva generación de actores internacionales, es decir, de los cuerpos de élite? ¿Qué tipo de preparación y formación debe recibir este grupo de mérito para cumplir con sus responsabilidades? ¿Cómo se puede financiar a los grupos de mérito? ¿Cómo evaluar a sus integrantes?.

Estamos frente a un caso clásico de desarrollo de recursos humanos.

En las administraciones de América Latina y El Caribe el grupo de mérito no existe, hay que formarlo. Sin embargo, existen modelos en la región que podrían servir de punto de partida para el diseño de un cuerpo de funcionarios como el que se está proponiendo. Se tomará aquí el caso de México sobre del que se dispone de información más detallada, pero sin olvidar que otros países de América Latina tienen, como Brasil, instituciones similares.

Contrariamente a lo que se podría suponer la idea de un grupo de mérito, de un cuerpo selecto no es extraña a la tradición administrativa de México. La fórmula de selección e integración por la vía del mérito ha estado presente en la vida pública de varios sectores de la administración federal mexicana durante los últimos 60 años (Pérez, 2005). Algunos ejemplos pertinentes son la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), órgano autónomo del Estado, que desde el momento de su fundación

estableció un cuerpo técnico de alta calificación especializado en materias jurídicas, estadísticas y de informática, encargado de organizar y calificar las elecciones federales. Su desempeño le ha valido ser considerado por la ONU como modelo en su campo. Su personal no forma parte de la función pública de la administración federal mexicana, es autónomo. Similar al anterior es el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), creado en la década de los 90 con un cuerpo de expertos especialistas en las tecnologías satelitales para estudios del territorio y el manejo geográfico computarizado.

El primer grupo de mérito completamente independiente del resto de la administración pública federal mexicana fue el Servicio Exterior Mexicano. Su creación formal data de 1967.

El caso más completo que puede ofrecer México de un *elite corps*, de un núcleo de excelencia, de un núcleo de distinción intelectual y moral es el SNI, Sistema Nacional de Investigadores. El SNI es una red de investigadores en las instituciones de educación superior de todo el país, que llevan a cabo investigación básica o aplicada en las ciencias físico-matemáticas y en las ciencias sociales. Es un sistema de rigurosa calificación, con un punto de ingreso que es una categoría especial de “aspirante” y tres grados o niveles. Todo el sistema se rige por evaluaciones periódicas, regulares, con criterios preestablecidos. Entre estos últimos se encuentra la naturaleza de los propios proyectos de investigación, la publicación de artículos en revistas indizadas -de excelencia- nacionales e internacionales, la publicación de libros, la presentación de conferencias, la participación en seminarios dentro y fuera del país y otros. La evaluación y calificación se lleva a cabo por un sistema de comisiones y comités integrados por los propios investigadores. (El Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la Academia Mexicana de Ciencias, 2005).

El SNI presenta una diferencia importante con las otras fórmulas de servicios profesionales que hay en México. Estos últimos son sistemas jerarquizados, con base en el mérito pero con rasgos escalafonarios, en los cuales los avances se dan dentro de una misma línea de especialidad, al interior de una misma institución y fuera de ella dejan de tener sentido. El SNI, en cambio, es una fórmula que llamaríamos *rizomática*, que puede crecer de manera lateral u horizontal, vertical ascendente y aún descendente. En efecto, un investigador del SNI puede moverse libremente por el universo de instituciones de investigación, conservando y aún mejorando su nivel siempre que sus pares así lo califiquen. Existe un premio financiero atractivo para quienes forman parte del SNI y se mantienen dentro del sistema. El número de investigadores del SNI es pequeño respecto del total del personal académico o de investigación, aunque el diferencial salarial es alto, el gasto en el sistema no representa una proporción elevada en las erogaciones totales destinadas a la investigación.

### Reclutar, seleccionar y capacitar a un grupo de mérito

Los numerosos aspectos técnicos que integran una política de desarrollo de recursos humanos, no caben en este trabajo. Ese estudio es altamente especializado, pertenece al campo de los expertos en administración de los recursos humanos. Sin embargo, puesto que aquí se ha formulado la propuesta de crear un cuerpo de élite o grupo de mérito para lograr los Objetivos y las Promesas del Milenio, es válido hacer una referencia somera al proceso de reclutamiento, selección y formación de la nueva generación de actores internacionales para América Latina.

El primer momento para el establecimiento de una red de nuevos servidores públicos consistiría en reclutar a hombres y mujeres jóvenes con vocación de servicio a la comunidad. El Dr. Erich Fromm distinguió en el espíritu de los seres humanos dos categorías de estructuras anímicas. El modo de existencia de TENER y el modo de existencia de SER. (Fromm, 2004: 75). Ninguna es superior a la otra; simplemente son distintas. Las personas que dedican su vida a la música, la pintura, la filosofía, la docencia, la academia, la investigación o el servicio público internacional, probablemente pertenecen a la categoría que Fromm llamó individuos inclinados al modo de existencia de ser. En tanto que aquellas que, por ejemplo, han fundado empresas pequeñas, medianas o grandes o que aspiran a puestos

elevados en la política, en las finanzas, en el sector de negocios y aún en la administración pública, pertenecerán probablemente a la categoría de individuos inclinados al modo de tener.

Se intentará buscar a aquellos jóvenes que **preferentemente** muestren una tendencia al modo de existencia de SER. En párrafos anteriores se ha usado la expresión de “personas con vocación de servicio a la comunidad”, es decir, son individuos inclinados al bien común, al interés colectivo; sienten atracción por destinar su vida profesional a trabajar por los intereses generales de la sociedad antes que por los suyos propios.

Luego de la identificación o si se quiere del reclutamiento de los nuevos servidores públicos, vendrá el proceso de capacitación. Es necesario facilitarles el estudio de diplomas de posgrado, maestrías y doctorados en universidades nacionales y extranjeras debidamente acreditadas. Es éste uno de los aspectos más delicados de todo el proceso. Los estudios de posgrado y de especialización de esa nueva red de administradores públicos latinoamericanos debe corresponder a la llamada formación cuádruple, a saber: Macro economía, especialmente finanzas públicas; derecho público, particularmente derecho administrativo; derecho ambiental y derechos humanos; administración pública, con una imprescindible especialidad en administración para el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente; técnicas de la información (informática) y la comunicación.

Se da por descontado el dominio pleno de dos idiomas extranjeros, además del propio.

No es recomendable que se acepte una formación exclusivamente vertical, por líneas de especialidad científica y técnica como la que aquí se ha descrito. En otras palabras, no es aconsejable quedarse en una formación por ramas del saber, por disciplinas del conocimiento. Se requiere que ese nuevo núcleo de administradores tengan, además, una formación humanística, filosófica y sociológica. Se propone una formación clásica, una educación humanista pero bajo el signo de la *transversalidad*.

En el centro de una formación humanística se encuentra la Filosofía, muy particularmente la Ética, el estudio de los valores. Se sugiere que tales estudios se lleven a cabo bajo el paradigma cognitivo del *rizoma* y la *transversalidad* (Deleuze, Guttari, 1980).

Sin entrar en el desarrollo complejo de estos conceptos cabe decir que se trata de sistemas de conocimiento que no se rigen por la tradicional disciplinariedad, la departamentación de las ciencias, los compartimientos estanco del conocimiento, la especialización minuciosa, en síntesis, por el paradigma del “árbol de la ciencia”, que representa un conocimiento altamente jerarquizado. La formación de licenciatura y de maestría deberían dirigirse a la educación disciplinaria vertical, en tanto el doctorado y el postdoctorado se enfocaría a profundizar en los temas de transversalidad.

La transversalidad puede ser horizontal pero no necesariamente lineal; es un sistema cognoscitivo que actúa del mismo modo que la transmisión sináptica de las neuronas en el cerebro; en otras palabras, con un direccionalidad múltiple, aparentemente caótica, pero que en realidad sigue un patrón de conexiones lógicas de los propios conceptos.

El cuadro número 1 muestra un ejemplo del tipo de formación de “transversalidad” (Romana, 2007) que se propone como parte del currícula académico de los futuros servidores públicos internacionales o para aquellos que van a trabajar en foros y escenarios globales.

La formación sobre los temas de transversalidad constituirá una parte esencial del perfil deseable del servidor público local, nacional e internacional latinoamericano del presente siglo. El enfoque de transversalidad no debe confundirse con el abordaje multidisciplinario. Son diferentes. Siguiendo las ideas de la experta Licenciada María Mercedes Oraison afirmamos que los temas transversales se presentan como algo inédito en los lineamientos de reforma educativa; se distinguen del concepto interdisciplinario porque: a) los contenidos multidisciplinarios son necesariamente de carácter horizontal en tanto que los temas transversales recorren el currículo en diversas direcciones. b) La multidisciplinaridad supone áreas que comparten el mismo objeto de estudio, cada una abordándolo desde distintas perspectivas; la transversalidad, en cambio, puede hacer converger áreas de estudio poco relacionadas entre sí. c) La multidisciplinaridad maneja aspectos metodológicos y conceptuales, en tanto la transversalidad va más allá de los contenidos conceptuales hasta pretender alcanzar un

contenido actitudinal, es decir, referido no sólo a estructuras de pensamiento sino de acción. (Oraison, 2000)

Según la autora mencionada: “El tema de la transversalidad de los contenidos curriculares es introducido al espacio de las discusiones y debates político-educativos en el marco de las reformas impulsadas en países como España (LOCSE) y Argentina (Ley Federal de Educación) durante fines de los ochenta y los noventa. Con el término “transversal” se hace alusión a la ubicación o al espacio que se pretende ocupen ciertos contenidos dentro de la estructura curricular dentro de cada ciclo o nivel. Estos contenidos son concebidos como ejes que atraviesan en forma longitudinal y horizontal el currículo, de tal manera que en torno a ellos se articulan los temas de las diferentes áreas de formación” (Oraison, 2000, op.cit.).

En América Latina y El Caribe es posible alcanzar los Objetivos del Milenio de la ONU y las restantes Promesas que ha aceptado la Humanidad; pero únicamente si existe la voluntad de los políticos y la preparación, competencia y capacidad de los jóvenes servidores públicos. Debemos tener confianza en nosotros mismos y en el poder del Factor Humano altamente capacitado.

### **Bibliografía:**

Aguilar Luis, Galíndez Cristina, Velasco Ernesto (2005), “Política pública y desarrollo de los recursos humanos”, en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, primer semestre de 2005, núm. 3, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C., Red Mexicana de Servicio Profesional, pp. 21-43.

Alcántara, Armando; Silva, Mónica (2006), “Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina”, Disponible en [www.riseu.unam.mx](http://www.riseu.unam.mx), 25-04-2006.

Argyriades, Demetrios (2006), “Good governance, professionalism, ethics and responsibility” en Revista *International Review of Administrative Sciences*, SAGE Publications, pp. 155-170.

Brown, Lester (2004), *Salvar al Planeta*, México, Paidós.

Brown, Paul (2007), *Global Warning: The Last Chance for Change*, NY, USA, Rider’s Digest Book.

Crónicas, Noticias de España (2008), “La CRUE y Banco Santander lanzan el programa de becas Santander-CRUE de Movilidad Iberoamericana”. Disponible en [http://www.universia.es/portada/actualidad/noticia\\_actualidad.jsp?noticia=95877](http://www.universia.es/portada/actualidad/noticia_actualidad.jsp?noticia=95877), 02-04-2008.

“Declaración de Cancún de Países Mega-diversos Afines” (2002), [18 de febrero de 2002]. Disponible en <http://www.pnuma.org/deramb/publicaciones/DECLARACION%20DE%20CANCUN.pdf>, 31-03-2008.

“Declaración Mundial en la Educación Superior para el Siglo XXI: Visión y Acción” (1998), UNESCO [9 de octubre de 1998]. Disponible en [http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration\\_spa.htm#declaracion](http://www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_spa.htm#declaracion), 01-04-2008.

Deleuze, Guttari (1980), *Capitalism et Schizophrenia: Mille Plateaux*, Paris, Minuit.

Democracia USA (2007) “Indetenible la Fuga de Cerebros de América Latina”, [18 de enero de 2007]. Disponible en <http://democraciainsa.org/es/headlines/011807es4/>, 12-02-2008.

Didou Aupetit, Sylvie (2006), “Internacionalización de la educación superior y provisión transnacional de servicios educativos en América Latina”, Caracas, Venezuela, IESLAC, UNESCO.

Echebarría Koldo, Editor (2006), “Informe sobre la situación del Servicio Civil en América Latina”, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política. [mayo 2006] Disponible en <http://www.inapgt.com/archivos/InformeServCivilAmLatina2006.pdf>, 20-01-2008.

El Foro Consultivo Científico y Tecnológico y la Academia Mexicana de Ciencias (2005) “Una Reflexión sobre el Sistema Nacional de Investigadores a Veinte años de su Creación”, México.

- El País, 26/03/08, “Un témpano de 40 kilómetros de largo se desgaja de la Antártida”, Madrid, España. Disponible en [http://www.elpais.com/articulo/sociedad/tempaño/kilometros/largo/desgaja/Antartida/elpepusoc/20080326elpepusoc\\_3/Tes, 26-03-2008](http://www.elpais.com/articulo/sociedad/tempaño/kilometros/largo/desgaja/Antartida/elpepusoc/20080326elpepusoc_3/Tes, 26-03-2008).
- El Universal, 26/02/2008, “Portazos a los cerebros”. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/39875.html>, 26-02-2008.
- Excélsior, 21/04/2008, “Advierten de riesgo por cambio climático”, México. Disponible en [http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/dinero/economia/advierten\\_de\\_riesgo\\_por\\_cambio\\_climatico/183984](http://www.exonline.com.mx/diario/noticia/dinero/economia/advierten_de_riesgo_por_cambio_climatico/183984), 22-04-2008.
- Frazer-Moleketi, Geraldine, Editor (2005), *The World We Could Win: Administering Global Governance*, Amsterdam, International Institute of Administrative Sciences, Monographs. IOS Press.
- Fromm, Erich (2004), *Ser o Tener*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Gacel-Ávila, Jocelyn, et.all. (2005), “The Latin American way: trends, issues and directions”, en Hans de Wit, Isabel et.all., (edit) *Higher Education in Latin America: The International Dimension*, Washington D.C., Banco Mundial.
- Gore, Al (2006), *An Inconvenient Truth (The Planetary Emergency of Global Warming and What We Can Do About It)*, NY, USA, Rodale.
- Greenspan, Alan (2008) *La era de las turbulencias, Aventuras en un Nuevo mundo*, Barcelona, España, Ediciones B, Grupo Zeta.
- La Jornada, 29/12/2008, “Señala académica crecimiento exponencial de fuga de cerebros”. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2006/12/29/?section=sociedad&article=034n2soc&partner=rss>, 12-02-2008.
- Longo Francisco (2004), “La calidad de los Sistemas de Servicio Civil en América Latina y El Caribe: una metodología de evaluación”, en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, segundo semestre de 2004, núm.2, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C., Red Mexicana de Servicio Profesional, pp. 93-116
- Muñoz, Ramón (2004) *Innovación Gubernamental: El Paradigma de Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox*, Fondo de Cultura Económica, México.
- National Geographic (2007) *Gran Atlas del Mundo*, DF, México, Televisa, S.A. de C.V.
- New York Times, 17/03/2008, “World Banker and His Cash Return Home”. Disponible en <http://www.nytimes.com/2008/03/17/world/asia/17remit.html>, 07-04-2008.
- “Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU” [Marzo 2000]. Disponible en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/>, 07-11-2007.
- Oraison, María Mercedes (2000), “La transversalidad en la educación moral: sus implicancias y alcance”. Presentado en el Panel 2 del Foro Iberoamericano sobre Educación en Valores, Montevideo, del 2-6 de octubre del 2000, Organización de Estados Iberoamericanos.
- Özden Çaglar (2005) “Brain Drain in Latin America”, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, Mexico City, 30 November- 2 December 2005, [5 de febrero de 2006]. Disponible en [http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P10\\_WB-DECRG.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P10_WB-DECRG.pdf), 12-02-2008.
- Pagden, Anthony (2008), *Worlds at War: The 2,500 Year Struggle Between East and West*, England, Random House and Oxford University Press.
- Pearce, Fred (2006), *When the Rivers Run Dry: journey into the heart of the world water crisis*, Toronto, Canada, Key Porter Books.
- Pérez, Lilián (2005), “Análisis comparado de procesos de ingreso en algunos modelos de Servicio Profesional de Carrera”, en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, núm.3, México, Fundación

Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C., Red Mexicana de Servicio Profesional, pp. 79-95

Pichardo, Ignacio (2004), *Modernización Administrativa: propuesta para una reforma inaplazable*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública; El Colegio Mexiquense. *Protocolo de Kyoto* (1997). Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>, 31-03-2008.

Romana, Harlod (2007), “¿Transversalidad en el currículum de educación profesional? o ¿Un currículum para la formación de valores?” [s/f]. Disponible en [www.monografias.com](http://www.monografias.com), 27-03-2007

Sachs, Jeffrey D. (2005) *The end of Poverty*, New York, USA, Penguin Press.

Sachs, Jeffrey D. (2008), *Common Wealth: Economics for a Crowded Planet*, New York, USA, Penguin Press.

V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003 en Revista *Servicio Profesional de Carrera*, segundo semestre de 2004, núm.2, México, Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A. C., Red Mexicana de Servicio Profesional, pp. 139-163.

### **Reseña Biográfica**

Ignacio Pichardo Pagaza (México, 1935) es investigador asociado en la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM y Presidente, Consejo de la Cuenca Hidráulica Valle de Bravo-Amanalco. Antiguo Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), con sede en Bruselas, Bélgica. Antiguo Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP).

Estudió Derecho (UNAM), Relaciones Industriales (UIA), postgrado en Administración (Dartmouth College, EUA, Beca Fullbright) y la maestría en Administración Pública y Finanzas, por la Escuela de Economía de Londres, Universidad de Londres. Le han sido otorgadas las distinciones académicas siguientes: Medalla de Oro del Instituto Internacional de Administración Pública de París; medalla al Mérito Académico, Universidad de Gröningen, Países Bajos; medalla al Mérito Administrativo “Narciso Basols” del Gobierno del Estado de México; medalla “José María Luis Mora” del Instituto Nacional de Administración Pública; reconocimiento “León Guzmán” del Gobierno del Estado de México. Ha escrito numerosos libros relativos a la administración pública y la política y un ensayo sobre agua, bosques y cambio climático; además de artículos y estudios diversos sobre Teoría de la Administración Pública de México, publicados en diversas revistas y libros.

Fue dos veces diputado federal (presidente de las comisiones de Hacienda; de Presupuesto y Cuenta de la Cámara, respectivamente). Secretario General de Gobierno del Estado de México. Dos veces subsecretario federal (de Ingreso y de la Contraloría de la Federación). Dos veces secretario de estado del gobierno de la República (de la Contraloría y de Energía). Dos veces embajador de México (en España y en Holanda). Procurador Federal del Consumidor. Gobernador del Estado de México. Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI. Presidente del Comité Ejecutivo de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) del sistema de la ONU, La Haya, Países Bajos.

Dirección del autor: Ex-hacienda San José Barbabosa, casa 7, Zinacantepec, Colonia Centro, Estado de México, CP 51350, Tel. (52-722) 2 18 26 17, Móvil: 044 722 2440350.

TABLA 1.- EJEMPLIFICACIÓN DE UNA SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO: EL SUBSISTEMA **GESTIÓN DEL EMPLEO**

Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4-5
Panamá El Salvador Honduras	Nicaragua Guatemala Paraguay Perú Ecuador R. Dominicana Bolivia	Venezuela México Argentina Uruguay Colombia	Chile Costa Rica	Brasil
Predomina la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados.	Intentos de limitación de la discrecionalidad en el ingreso, progreso y desvinculación que no llegan a concretarse plenamente.	Conviven sistemas de mérito con prácticas clientelísticas para el reclutamiento, selección y desvinculación.	Predominio de criterios técnicos para el reclutamiento, selección, movilización y desvinculación del personal..	Reclutamiento abierto y con base en idoneidad, garantías contra arbitrariedad. Selección basada en competencias, instrumentos validados. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, no arbitraria.

FUENTE: Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, BID, mayo 2006

CUADRO 1.- IBEROAMÉRICA.- SÍNTESIS DE VALORACIONES PROMEDIO DEL SERVICIO CIVIL: TODOS LOS SUBSISTEMAS EVALUADOS									
PAÍSES (ORDEN DE PUNTUACIÓN)	PLANIFICACIÓN	ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	GESTIÓN DEL EMPLEO	GESTIÓN DEL RENDIMIENTO	COMPENSACIONES	GESTIÓN DEL DESARROLLO	GESTIÓN DE LAS RELACIONES HUMANAS Y SOCIALES	ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS	TOTAL
Brasil	3	3	4-5	2	3	3	3	2	23.5
Chile	3	2	3	3	3	3	2	2	21
Colombia	2	2	2	2	2	2	2	3	17
Costa Rica	2	2	3	1	2	2	2	3	17
Argentina	2	2	2	2	2	2	2	2	16
Uruguay	2	2	2	2	2	2	2	2	16
México	1	2	2	2	2	2	2	2	15
Venezuela	2	2	2	1	1	1	2	2	13
Dominicana (R)	1	2	1	0	1	1	2	2	10
Guatemala	1	1	1	0	1	1	1	1	7
Bolivia	1	1	1	0	1	0	1	1	6
Ecuador	1	1	1	1	0	0	1	1	6
Nicaragua	1	1	1	0	1	0	1	1	6
Perú	1	0	1	1	0	0	1	1	5
Panamá	0	1	0	0	0	1	1	1	4
El Salvador	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Honduras	0	1	0	0	0	0	0	0	1
Paraguay	0	0	1	0	0	0	0	0	1

FUENTE: Elaboración propia con base en el Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, BID, mayo 2006

Cuadro 2  
Ejemplo de un currículum académico transversal, de tipo “rizomático”

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios sobre Estado de Derecho</li> <li>• Obediencia a la norma,</li> <li>• Cumplimiento de la ley,</li> <li>• Estudios sobre Transparencia como norma jurídica, como institución, como actitud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios sobre filosofía y ética,</li> <li>• Comportamiento ético (integridad, lealtad, honestidad, probidad y otros),</li> <li>• Estudios comparativos sobre cultura, historia, religiones, tradiciones, eliminación de la discriminación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios sobre la equidad, igualdad y combate a la pobreza,</li> <li>• Estudios sobre Liderazgo.</li> <li>• Estudios para la paz y el desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudios sobre solidaridad, respeto a la persona humana, respeto al género, a la orientación sexual, a otras diferencias,</li> <li>• Estudios sobre desarrollo sostenible y sostenibilidad ambiental.</li> </ul>
--	---	---	---

FUENTE: Elaboración propia

## Resumen

En los últimos 15 años la comunidad internacional ha aceptado un conjunto de Objetivos, Metas y Convenios que constituyen los propósitos que la humanidad se ha propuesto cumplir en los próximos decenios del siglo. En primer término, La Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático (1991); las metas acordadas en la Asamblea de la ONU de Río de Janeiro sobre la protección del medio ambiente (1992); El Convenio sobre Diversidad Biológica (1992); El Plan de Acción de la Conferencia sobre Población y Desarrollo (1994); Los Objetivos del Desarrollo del Milenio de la ONU (2000); el Protocolo de Kyoto (2002) y la reunión de Bangkok (2008); La Convención de la ONU de Lucha contra la Desertificación y la Sequía (2003); y, se deben agregar, también las aportaciones académicas en esta materia como los trabajos del Premio Nobel Amartya Sen, del profesor Jeffrey Sachs y el libro de IIAS, “El Mundo que Queremos Alcanzar” 2005.

Por otra parte, existen conflictos y situaciones violentas en distintas partes del mundo que las instituciones supranacionales y los gobiernos de países deben eliminar. Nos referimos a las circunstancias críticas que se han presentado en Colombia, Kosovo, Líbano, la Franja de Gaza, Israel, Palestina y Siria, el país Kurdo, Afganistán, Irak, los países del Cuerno de África (Etiopía, Eritrea y Somalia), Darfur, Zimbabue, Chad, República Centro Africana, El Delta del Níger, Sri Lanka, Cachemira, El Tíbet, etc.

Es un hecho que a pesar del progreso alcanzado y de los éxitos aislados que las propias Naciones Unidas nos han dado a conocer, los objetivos globales y sus metas están lejos de ser cumplidos. En algunos casos ha habido retrocesos, por ejemplo, el crecimiento de la brecha de riqueza entre naciones y la desigualdad entre grupos sociales al interior de muchos países. Lejos está también, el cumplimiento de los propósitos sobre los temas de protección al medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Para avanzar se requiere como condición *sine qua non*, la existencia de buenos gobiernos nacionales orientados hacia el bien común, y la existencia de administraciones públicas competentes

que apoyen a sus gobiernos. Los hombres y las mujeres que trabajan en las instituciones son, en última instancia, quienes deben lograr que los programas se cumplan eficientemente, que los resultados se alcancen y que los organismos funcionen apropiadamente. A esos hombres y mujeres que integran las administraciones en todos los órdenes les hemos llamado: El Factor Humano. Para conseguir los resultados que la humanidad se ha propuesto, en los próximos diez o quince años, es indispensable mejorar el perfil de los servidores públicos locales, nacionales e internacionales.

En Iberoamérica y El Caribe se estudió la situación que guarda actualmente la educación superior. Es difícil aspirar a un competente servicio civil en Latinoamérica si la calidad de la educación superior es inferior a otras regiones del mundo. Se llegó a la conclusión de que la educación superior de América Latina no tiene el grado de internacionalización que exige el mundo globalizado de hoy ni prepara, en general, a graduados que tengan la vocación y los instrumentos para hacer frente al combate a la pobreza, al mejoramiento de la alimentación y la salud, a la protección del medio ambiente y al desarrollo sustentable para una vida mejor.

En otra sección del trabajo se discute el grave problema de la fuga de talentos (brain drain) y sus consecuencias para la región. Se estudió comparativamente el tema del estado actual del servicio civil en los países latinoamericanos. El resultado es que deja mucho que desear la política de desarrollo de recursos humanos en la mayoría de los países. Por el contrario, el servicio diplomático en los grandes países de América Latina está bien organizado y tiene una elevada calidad humana y de formación. Sin embargo, resulta muy claro que los diplomáticos iberoamericanos y de El Caribe no consideran como su responsabilidad directa alcanzar los objetivos de la humanidad a los que se ha hecho referencia. En consecuencia se hacen necesarios algunos cambios a sus programas de capacitación.

¿Sobre quienes recae la responsabilidad de cumplir en tiempo los propósitos globales aprobados para la región latinoamericana?. En primer lugar, naturalmente, sobre la clase política dirigente en cada nación y en cada localidad. En segundo lugar, sobre los servidores públicos que trabajan en las instituciones nacionales y regionales. Sin embargo, a menos que haya un cambio en el perfil de los servidores públicos las acciones seguirán marchando tan lentamente como hasta ahora.

El trabajo concluye con la propuesta de crear un grupo de mérito o un grupo de élite entre los servidores públicos de cada país latinoamericano cuya responsabilidad directa y principal sea vigilar el cumplimiento de los grandes propósitos de la humanidad mediante la elaboración de políticas públicas adecuadas, pero sobretodo a través de una permanente actitud de honestidad, de ética pública, de servicio al bien común y al interés general.

La formación de los futuros miembros de estos grupos de mérito, requerirá modificaciones de fondo a los vigentes paradigmas de capacitación y formación de los servidores públicos de alto nivel.