

LA CALIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA ES UN TEMA CENTRAL. PARA MEJORARLA Y CUMPLIR CON LAS EXPECTATIVAS DE LA POBLACIÓN ES NECESARIO AVANZAR EN LA DEMOCRATIZACIÓN, PROFESIONALIZACIÓN Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS DE GESTIÓN. LOS DESAFÍOS QUE ESTO IMPLICA Y LAS TENSIONES SUBYACENTES.

REPRESENTATIVIDAD, PARTICIPACIÓN Y POLÍTICA NUEVO FOCO PARA EL VIEJO DEBATE SOBRE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

por **MERCEDES IACOVIELLO**
*Consultora internacional.*¹

y **NOEMÍ PULIDO**
*Administradora Gubernamental.*²

En este ensayo proponemos nuevas reflexiones acerca de los desafíos que plantea a las administraciones públicas de América latina la agenda de la “Gestión pública iberoamericana para el Siglo XXI”, el último documento doctrinal del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) fechado en 2010. Esta agenda combina elementos que hasta ahora se habían presentado en etapas, o que incluso en ocasiones han sido tratados como elementos antagónicos en los debates sobre la gestión pública: democratización y modernización, orientación hacia resultados y gobernanza, meritocracia y representatividad, profesionalización y participación ciudadana.

Estos múltiples objetivos se enfrentan en la región desde adminis-



Una versión más extendida de este artículo fue presentada en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8-11 noviembre de 2011, y publicada en la Revista Buen Gobierno, N° 12, semestre enero-junio de 2012. México D.F.

La mayoría de los avances que la región ha realizado en materia de sus servicios civiles serían motivo de entusiasta replicabilidad y expansión si no llevaran adheridas, en ocasiones, prácticas vulneratorias de las mejores innovaciones, con leyes de servicio profesional de alta calidad normativa y escasa o distorsiva aplicación práctica.

traciones públicas todavía en proceso de desarrollo, por lo que es pertinente plantearse una serie de tensiones que pueden emerger de su aplicación concomitante, si no se asume una visión estratégica que combine con equilibrio sus dispositivos en el marco de objetivos jerarquizados y articulados.

La administración iberoamericana del siglo XXI

Durante la primera década de este siglo los países de la región, en el seno del CLAD, se han centrado en la promoción de valores, principios y prácticas destinadas a revertir los “legados históricos” de las administraciones iberoamericanas; tales como las rigideces burocráticas, el patrimonialismo, las vinculaciones clientelares, la lejanía con los administrados, los déficit democráticos, entre otros que frenan a la administración en el camino que conduce a las burocracias modernas.

Sucesivamente han surgido en este ámbito el Código de Buen Gobierno y las Cartas Iberoamericanas (Función Pública, Gobierno Electrónico, Calidad en la Gestión Pública, Participación Ciudadana) que aportaron una delimitación y sistematización de los principales campos problemáticos, a efectos de forjar consensos en torno de recomendaciones y propuestas para dinamizar y profesionalizar las administraciones públicas. En esta lógica la “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” pone broche final a los consensos hilvanados durante la última década con la propuesta de una agenda de objetivos que aseguren para cada administración pública ciertos pilares insoslayables:

- La democratización que torna transparentes la información y las decisiones públicas y permite activar la participación ciudadana con la facilitación de las TIC, y de los dispositivos del gobierno electrónico.
- La profesionalización de la gestión pública condicionada por las garantías que aseguren el mérito para el acceso y progreso en el empleo público; y la flexibilidad funcional para gestionar con calidad los procesos.

- Las nuevas tecnologías de gestión, que sirven tanto a la racionalidad y eficiencia administrativas como a la dinamización de los vínculos intergubernamentales y de la administración con los ciudadanos, cuanto a la posibilidad de gestionar mayor equidad en la inclusión social.
- La gestión por resultados orientados al desarrollo, basada en una cultura organizacional que permute la lógica de rutinas por la producción de los servicios y resultados que se aproximen a las expectativas ciudadanas.
- Los mecanismos de la gobernanza que a la vez que refuerzan el rol central que cabe al Estado reconocen su interdependencia, tanto en el plano intergubernamental, transversal y multinivel, como en sus redes de alianza y cooperación con organizaciones de la sociedad civil y del mercado.

Los nuevos retos reclaman la clase de función pública que pueda llevar adelante la implementación de las políticas para afrontarlos con éxito. Sin embargo, esta desafiante agenda nos encuentra en América latina con servicios civiles “en construcción”. La mayoría de los avances que la región ha realizado en materia de sus servicios civiles serían motivo de entusiasta replicabilidad y expansión, si no llevaran adheridas, en ocasiones, prácticas vulneratorias de las mejores innovaciones, con leyes de servicio profesional de alta calidad normativa y escasa o distorsiva aplicación práctica.

Precisamente porque las reformas de innovación suponen la existencia de una mínima base de criterios de mérito en las decisiones sobre el personal, es que resulta urgente la profundización de los procesos de profesionalización, hasta ahora parciales. También implica la responsabilización frente a la sociedad por parte de la alta dirección pública, para garantizar que las decisiones estén siempre orientadas a las necesidades de la ciudadanía, y que el accionar de la administración no quede cooptado por intereses corporativos internos o externos.

Tensiones a gestionar en la implementación de una agenda desafiante

En el marco de las crecientes demandas sobre nuestras administraciones públicas, todavía en construcción, la función pública enfrenta los desafíos que implica incorporar simultáneamente: capacidad, mérito, resultados, motivación, responsabilidad, flexibilidad, calidad, integración, representatividad, democratización.

En esta línea de reflexión avanzamos a continuación con las principales tensiones a abordar para contribuir con los inobjetable principios de la agenda iberoamericana para el siglo XXI.

Primera tensión.

Representatividad y profesionalidad

¿Cómo equilibrar la representatividad de la conducción política de las organizaciones públicas, con el profesionalismo exigible a la conducción y al funcionariado?

Las concepciones más actualizadas sobre la gestión pública consideran perimida la imagen del político decisor de políticas por encima y separado del funcionario técnico implementador, puesto que hay mucho del diseño que debe ser participativo para generar políticas más certeras que condicionen favorablemente la implementación, y mucho de los métodos de implementación que configuran rediseños necesarios para crear viabilidad para las políticas. Por ello se convierte en prioritaria la necesidad de profesionalizar el ejercicio de la política, fortaleciendo las competencias para el desarrollo institucional y, al mismo tiempo, desplegar capacidades de visión y negociación política en la alta dirección pública para fortalecer la gestión de procesos y su orientación sostenida hacia servicios de calidad.

En definitiva, ni el segmento político puede estar ajeno a la sustancia técnica que implica su cartera, ni el segmento burocrático, en la franja superior, queda exento de gestionar aspectos políticos en diálogo con las autoridades.

Segunda tensión. Garantías

de mérito y políticas de inclusión

¿Cómo implementar las políticas de inclusión de minorías sin distorsionar el principio rector del mérito en el reclutamiento de los empleados públicos?

A través de sus leyes de empleo o de las de protección social, muchos países establecen la incorporación preferente a la administración pública de grupos sociales considerados de mayor vulnerabilidad relativa, en general mediante un esquema de garantías que muchas veces se traduce en la reserva de cupos o porcentajes del empleo total, destinadas a los grupos mencionados.

Sin embargo, el sistema de función pública está sujeto al principio de mérito para garantizar convocatorias competitivas en los procesos de selección y evaluación con el fin de que ingresen y se promueva a las personas más competentes para cada puesto y perfil. En la práctica es una delicada operación administrar simultáneamente el dispositivo que otorga prioridad al mérito y el opuesto, que consiste en reservar puestos o dar preeminencia o preferencia a ciertos grupos, aun sin calcular el riesgo cierto de la multiplicación de grupos preferentes, con las respectivas justificaciones que se aduzcan para ello.

Es hora de considerar que la inclusión no debería continuar basándose en focalizar en dirección a la discriminación grupal que refuerza la fractura original, sino que la intervención debe ir en la deliberada dirección de la integración de cada uno de los ciudadanos, cualesquiera sean sus atributos, con derechos plenos en el plano de las políticas públicas dirigidas a hacer efectivos para todos el programa público educativo, el cultural, el cívico y el laboral desde el momento mismo del nacimiento.

Tercera tensión. Gestión para resultados y calidad de procesos

¿Cómo agilizar la gestión para resultados, sin obviar los procesos que garantizan la calidad procedimental, la imparcialidad, la transparencia y la probidad en la gestión?

Los gestores afrontan una presión creciente por “demostrar” resultados, puesto que goza de vitalidad cierta cultura social, incluso administrativa, que parece sobrevalorar el pragmatismo con relación al encuadre normativo y los protocolos de los procesos de gestión.

Pero si bien los ajustes a las normas y procesos no pueden ser fines en sí mismos, tampoco puede, ni debe, la administración pública desentenderse de la necesidad de procedimientos previsibles, estables y transparentes en la ruta que forjan las decisiones públicas, y en los actos que llevan a implementarlas.

Es urgente superar la dicotomía insalvable que suele plantearse en nuestras administraciones, que ubica en un lado a las autoridades “legalistas” que cumplen los procedimientos establecidos de modo transparente pero sospechadas de despreocuparse por los resultados y en el otro las autoridades “pragmáticas” que ofrecen resultados, y para ello deberían apelar a la “audacia” de sortear los procesos preestablecidos.

Frente a esta fantasía, resulta una herramienta indispensable la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, la que hace foco en la gestión para resultados, desde la lógica

de los mapas de proceso, y promueve la premiación y reconocimiento a las prácticas administrativas promisorias, porque definitivamente no hay mejor servicio que el que genera un proceso de cuidada calidad en cada uno de sus hitos operativos.

Cuarta tensión. Organización del trabajo y gestión del cambio

¿Cómo equilibrar tradición con cambio, asegurando la previsibilidad en la organización del trabajo y a la vez la gestión de la innovación?

Una organización es su cultura, su historia y su presente expresado en las redes jerárquicas, funcionales, operativas y comunicacionales que la configuran como sistema. En este marco, toda innovación se construye a partir del reconocimiento de una tradición, para gestionar los cambios en los aspectos susceptibles de mejora, mantener lo que funciona adecuadamente y agregar los elementos innovadores que la actualicen en su carácter de sistema experto.

Así como los procesos y las normas no son un fin en sí mismos, el cambio y la innovación tampoco lo son. De modo que como las organizaciones burocráticas fueron creadas para persistir y crear memoria institucional a través de los sucesivos turnos de gobierno, el cambio y la innovación deben incluir al cuadro burocrático para coproducir la mejora buscada a partir de una precisa detección de los elementos que deben ser cambiados y de los nuevos procedimientos necesarios para los resultados o efectos que se busca conseguir.

La calidad en la gestión pública es un proceso que admite, e incluso demanda, cambios e innovación a partir de ajustes, rectificaciones y novedades en el proceso de generación de servicios. Sin embargo, ni el cambio ni la innovación se despegan de los procesos instituidos, sino que se basan en ellos para producir mejoras; porque la innovación descontextualizada corre el riesgo de la insostenibilidad, la resistencia interna y la recurrente percepción de que obedece al puro maquillaje de otro tipo de decisión, cual sería el interrumpir programas públicos creados por anteriores equipos de gobierno de la organización.

Quinta tensión. Liderazgo estatal y gobernanza

¿Cómo articular los consensos público-privados y preservar el liderazgo estatal en la sostenibilidad de proyectos-país para el largo plazo?

El regreso del Estado al lugar de mayor liderazgo en los proyectos nacionales de desarrollo podría estar relegando, en alguna medida, la necesidad de innovar en mejores y más sustentables

estrategias de gobernanza. No obstante, la sustentabilidad de este protagonismo estará mejor anclada si las alianzas con las organizaciones empresarias, y con las de la sociedad civil, facilitan procesos de diálogo colaborativo para el trabajo conjunto hacia objetivos complementarios y convergentes, en un diálogo constructivo que además ofrece el potencial de fortalecer integralmente la institucionalidad democrática.

La gobernanza no alude en modo alguno a que el gobierno se limite a administrar y vigilar. Implica, sobre todo, el liderazgo gubernamental en los mecanismos para la vinculación entre actores y sectores que inciden en el ritmo y la dirección del desarrollo; la anticipación e información sobre las reglas a sostener, y la implementación de políticas en un proceso de coproducción y evaluación colectiva.

Además, el potencial de gestión conjunta mediante alianzas público-privadas, o la fijación de metas a partir de compromisos compartidos, no puede lesionar la transparencia ni desplazar la responsabilidad en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y de todos cuantos intervengan en la aplicación de dineros públicos, tanto se trate de los diferentes niveles y áreas de gobierno, sus directivos públicos, las empresas, las universidades, los centros de investigación u organizaciones de la sociedad civil.

Es en el nivel de la alta dirección pública, talón de Aquiles del servicio civil, donde deben concentrarse las exigencias de competencias expertas, medición de resultados y altos valores de la ética en la función, tanto de los dirigentes políticos cuanto de los gerentes técnicos.

Sexta tensión. Gobernabilidad, calidad institucional y participación ciudadana ¿Como promover procesos de participación ciudadana sin colisionar la representatividad de las instituciones de la democracia?

El régimen de gobernabilidad democrática que impone que el pueblo gobierne y delibere a través de sus representantes resulta, a menudo, desafiado por mecanismos espontáneos de democracia directa con la participación de la población en cuestiones de interés o en problemáticas emergentes, fruto de la insatisfacción de la ciudadanía sobre el régimen de representación política.

Sabemos que de la mano del siglo XXI ha llegado una clase de ciudadanía exigente, con derechos ampliados, con conocimiento del modo en que ellos se ejercen, con canales de comunicación y redes sociales que amplifican las demandas, las necesidades y los planteos que los ciudadanos tienen para hacerles a la política y a las administraciones públicas. Sin embargo, cada vez que la participación adquiere formatos eruptivos puede aproximarse más a la confrontación por conquistas particulares o sectoriales que a la contribución democrática en pos del interés general. En este caso la voluntad de quienes participan no debería inclinar las decisiones públicas a favor de un sector en detrimento de otro, torciendo el resultado de elecciones democráticas que definen quién gobierna y quién es gobernado.

Para administrar estas tensiones ha llegado la hora de desarrollar mayores competencias cívicas, reconocimiento de las responsabilidades ciudadanas inherentes a la convivencia democrática por un lado, pero a la vez hacer de la administración un sistema experto amigable, orientado a la comunidad y a una inclusión amplia que ofrezca mediación en la democratización de la información pública, para que la proliferación de datos no termine por fortalecer la ignorancia, en lugar de extender el conocimiento social.

A modo de reflexión final

El sistema de función pública en Iberoamérica parece estar tironeado de una parte por una cultura que no hace suficiente distinción entre política partidaria y política pública; por la otra, por los explicitados valores de mérito, calidad, transparencia, participación y enfoque relacional de proximidad. Ambas vertientes inciden de modos asimétricos y contradictorios en el ambiente burocrático.

La efectiva implementación de los principios de buen gobierno enunciados en el marco del CLAD requiere en cada contexto nacional la desagregación de los mismos en un plan de metas –desafiantes pero factibles– enmarcadas en las prioridades de desarrollo estratégico, a partir de la construcción de cartas de navegación, que incluyan metas y plazos para su concreción, con un seguimiento de los avances respecto de un repertorio de indicadores formulados a partir de la línea de base inicial.

Más allá de la imperiosa necesidad de la planificación situada a los fines de la efectiva implementación, consideramos que es en el nivel de la alta dirección pública, talón de Aquiles del servicio civil, donde deben concentrarse las exigencias de competencias expertas, medición de resultados y altos valores de la ética en la función, tanto de los dirigentes políticos cuanto de los gerentes técnicos, con responsabilidades en la administración de recursos públicos para la operación de las organizaciones, y por lo tanto en rendir cuentas por ello.

Al emprender la próxima oleada de innovaciones será preciso asegurar, en primer término, el más adecuado capital humano que, como en un tejido de telar, enlace los hilos sin soltar ninguno –pero también sin forzarlos ni cortarlos– para no distorsionar la trama de la modernización que sigue pendiente de mejor desarrollo en nuestras administraciones públicas, en algunas o en muchas de sus dimensiones.

(1) Coordinadora de Formación Ejecutiva en Gestión Pública en la Universidad de San Andrés. Profesora de Tecnologías Administrativas en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, y de cursos de Gestión de Recursos Humanos en el ámbito público en la Universidad de San Andrés y en la plataforma TOP-UNL

(2) Profesora de Tecnologías Administrativas en la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires, y de cursos de Gestión de Recursos Humanos en el ámbito público en la Universidad de San Andrés y en la plataforma TOP-UNL