

Función Pública y capacidades estatales

José Alberto Bonifacio*

Desafíos y recursos de la gobernación

Introducción

Los cambios ocurridos en el mundo durante el actual período de transición secular, así como el paralelo fracaso de políticas que pretendieron confiar al mercado el resultado del orden social, volvieron a poner al Estado en el centro de la escena, reconociendo en sus capacidades –actuales o posibles- el recurso para superar las crisis que desafían a las distintas sociedades en el espacio global¹.

Pero que se haya desarmado el discurso (único) a favor del retiro del estado como condición para la viabilidad del desarrollo económico y social, no supone el retorno del Estado a la condición anterior a las reformas que modificaron sus características en las últimas dos décadas, como si la dinámica histórica obedeciera a un movimiento pendular (no obstante algunas simplificaciones nostálgicas).

La llamada matriz “estado-céntrica” ha agotado su ciclo, y se requiere un cambio cualitativo de políticas para enfrentar con éxito los desafíos de la gobernación en la etapa de globalización, para incluir a la población en los beneficios del desarrollo, la justicia social y una democracia plena. Está agotada la confianza sin reservas en la capacidad del Estado como motor excluyente del desarrollo económico y social, así como la idea de que éste es el portador exclusivo del interés público. Estas situaciones, al mismo tiempo, han generado condiciones favorables una participación más activa de la sociedad en la esfera pública (Prats, 2005; Stoker, 1998; Graña, 2005).

* Político. Director del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y de la Especialización en Gestión de Gobierno de la Universidad de Palermo. Profesor de Administración Pública en las Universidades Nacionales de Buenos Aires y Rosario y en la UP. Fundador y actualmente Vicepresidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública.

1. El presente artículo amalgama reflexiones formuladas en distintas ponencias presentadas en congresos y conferencias en el país y en el exterior. Ellas tienen como referencia principal las condiciones y necesidades que operan en la constitución de sistemas de profesionales de función pública.

Pero al mismo tiempo no puede perderse de vista que en el tránsito del siglo que vivimos, “mega fenómenos” como el cambio climático y catástrofes humanitarias en distintas partes del planeta, connotan a la globalización con rasgos que hacen más evidente la insuficiente capacidad del estado-nación para resolver problemas importantes y cruciales para cada sociedad. A los desafíos globales se agrega, hacia el interior del estado-nación, la persistencia de problemas seculares con una vigencia desafiante. Los países de la región siguen afrontando el desafío de superar la pobreza extrema, la iniquidad, el desempleo y la inseguridad individual y colectiva.² El termómetro social presenta en ocasiones severos picos de temperatura frente a la postergación de las soluciones que incluyan al conjunto de la sociedad en un nivel de bienestar en el cual la dignidad humana puede considerarse reconocida. La extensión, profundización y vigencia de la democracia da mayor voz a las demandas sociales, reclamando a los gobiernos de raigambre popular respuestas que, a su vez, requieren de recursos institucionales consistentes con el protagonismo colectivo en que se basa el buen gobierno.

Ante la renovación continua y la complejidad creciente de los asuntos públicos característica de este tiempo, y la demanda emergente para cambiar el estilo de la gobernación, los gobiernos deben realizar esfuerzos continuos para mejorar sus capacidades institucionales. Pero este propósito, que antes era apreciado por su contribución a la gobernabilidad, ahora necesita contemplar las necesidades que emergen en el escenario de la gobernanza, que se distingue por la ampliación de la esfera pública más allá de los límites del Estado.

La forma tradicional del ejercicio del gobierno mediante la asignación *autoritativa* de valores, se torna más compleja porque el progreso democrático incluye un mayor número de actores que reivindican su participación en las transacciones desplegadas en la formación de políticas públicas, de lo que resulta una inevitable agregación de incertidumbre a la dinámica del proceso político.

Por otra parte, en el escenario caracterizado por el avance de la sociedad civil sobre el espacio público, el Estado requiere nuevas capacidades, que en palabras de Bauman (2003:76) suponen agregar a la institucionalidad democrática que deviene del liberalismo, la impronta republicana caracterizada por la dedicación de los ciudadanos a perseguir el bien común y actuar en consecuencia.

Hay quienes aprecian que este enfoque ha sido empleado como estrategia en la confrontación contra el Estado buscando la prevalencia del mercado como condición para hacer posible el desarrollo. Pero como sostiene Renate Mayntz (2000) el

2. Según Latinobarómetro, en 2008 los problemas más importantes para los latinoamericanos eran la delincuencia (17%) y el desempleo (15%), en valores promedio para 18 países de la región.

papel del Estado no se desdibuja en la gobernanza, sino que se transforma para apoyar la emergencia de varias formas de autogobierno con base en su capacidad de ratificación legal, de imponer decisiones de autoridad allí donde los actores sociales no logren resolver los problemas, o de intervenir en el caso en que un sistema autónomo no satisfaga las expectativas de regulación, situaciones en las que “el control jerárquico y la autorregulación se amalgaman a la sombra de la jerarquía”.

Ahora bien, ¿cuáles son las capacidades institucionales necesarias para que el Estado y la gobernación tengan el sustento que demanda la gobernanza? La respuesta al interrogante debe contemplar la necesidad de responder a desafíos que provienen desde el interior de la sociedad así como desde el contexto global.

En distintos trabajos Yehezkel Dror (1990; 1994a; 1994b; 1997) reconocía hace tiempo que los desafíos que debe afrontar la gobernación contemporánea superan las capacidades de proveer soluciones en distintos niveles, desde las calificaciones insuficientes del liderazgo político a la ausencia de instituciones con los recursos necesarios para afrontar problemas nuevos y cambios acelerados: la gobernación global es incapaz de proveer solución eficaz a los problemas globales.

El desarrollo de las capacidades institucionales para la gobernanza puede ser visto como un proceso social de creación de condiciones y reglas que permitan disponer de recursos para la acción colectiva semejantes a los requisitos para gobernar referidos por Peters (2003). Según este autor la gobernación debe asegurar el desarrollo de un proceso en el que sea posible : a) articular un conjunto de prioridades comunes para la sociedad, proveyendo mecanismos para alcanzar consensos y la mediación de las instituciones públicas que son percibidas como legítimas representantes del interés ciudadano; b) alcanzar coherencia, por la necesidad de que esos objetivos sean consistentes y estén coordinados dentro de una visión más amplia y un equilibrio de intereses; c) lograr los objetivos y las metas que se han planteado, a través de medios tradicionales de ejercer autoridad, como la regulación, el suministro directo y los subsidios, incluyendo también a los actores del sector privado; d) producir retroalimentación y rendición de cuentas para evaluar lo que efectivamente ha sucedido para mejorar la gobernanza sobre la base del aprendizaje del pasado (Peters, 2003:13s).

También hacia el interior del aparato del Estado deben articularse capacidades, tanto políticas como técnicas. Zuvanic, Iacoviello y Dalbosco (2004:4) relacionan las primeras con la posibilidad de crear y sostener consensos para establecer reformas, mientras que las segundas refieren a la acumulación de saber hacer de funcionarios dotados de competencia y estabilidad con el fin de proveer al Estado de cierta autonomía decisoria. Los autores sostienen que, si se armonizan, las capacidades políticas aseguran la viabilidad de las reformas, y las capacidades técnicas movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados para concretar los objetivos políticos.

Con base en estas apreciaciones generales, nos proponemos identificar las prioridades en la agenda de innovaciones que se promueven con el fin de mejorar el desempeño del gobierno, para luego poner algunas de ellas en el foco atendiendo a su relevancia para mejorar la capacidad y la calidad de la gestión pública, teniendo presente las experiencias y condiciones que se observan en algunos países de la región.

1. Prioridades en la agenda de innovación

En la agenda de la innovación en distintos países latinoamericanos puede reconocerse la influencia de la “Nueva Gestión Pública” (NGP). Tomando como referencia un conjunto de temas comunes a la reforma de la gerencia pública identificados por la OCDE (1995) para los países que la componen, formulados para lograr administraciones orientadas a resultados, se aprecia que los mismos están presentes en las reformas de la región latinoamericana: devolver autoridad, otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y la elección; proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; explotar la tecnología de la información; mejorar la calidad de la regulación; fortalecer las funciones de gobierno en el centro (Ormond y Löepler, 1999:147s).

Naturalmente, la NGP no puede por sí misma constituir un foco referencial exclusivo para identificar las experiencias que nos ocupan, porque su influencia es heterogénea, y si bien para algunos constituye un nuevo paradigma dentro de las ciencias de la administración, otros aprecian en ella sólo un conjunto de esfuerzos de mejora en respuesta a las demandas ciudadanas, y otros incluso la rechazan atribuyéndole un sesgo “privatista”.

En 1997 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1997) propuso una agenda mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática, que incluía la profesionalización de la alta burocracia, la transparencia, la descentralización de la ejecución de servicios, la desconcentración organizacional de actividades exclusivas del Estado, la administración orientada a resultados, una mayor autonomía gerencial y nuevas formas de control (de resultados, por competencia administrada, social y por los ciudadanos), agencias descentralizadas y desarrollo del sector público no estatal, orientación de servicios al ciudadano, democratización del poder y responsabilización de los funcionarios.

Posteriormente, los acuerdos de las reuniones ministeriales iberoamericanas propiciadas por el mismo CLAD produjeron consensos regionales sobre la función pública, el buen gobierno, el gobierno electrónico y la calidad, sustentando la

perspectiva de análisis que presentamos.³ Cabe destacar además que el CLAD identifica, en el seguimiento de las innovaciones y tendencias en la gestión pública, los siguientes núcleos temáticos: a) la evaluación como una herramienta de la gestión pública orientada a resultados, b) gobierno electrónico y sociedad de la información, c) el control social y la transparencia de la gestión pública, d) la profesionalización de la función pública.⁴

También puede reconocerse la influencia de las tendencias dominantes en la investigación en las ciencias sociales, las orientaciones de organismos internacionales, los consensos intergubernamentales y regionales, y numerosas experiencias nacionales de reconocido impacto y eficacia. Vista la agenda desde este foco, se presentan como temas dominantes el desarrollo de iniciativas vinculadas al establecimiento y desarrollo de la gestión orientada a resultados, el gobierno electrónico, la profesionalización de la función pública, la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública y la evaluación de políticas.

Por su parte, la agenda de políticas prioritarias promovidas por las instituciones responsabilizadas de la modernización de la gestión pública en los países de la región latinoamericana, muestra orientaciones coincidentes con las descritas en los párrafos anteriores.

De este conjunto de cuestiones, sin desmerecer la importancia de otras, nos interesa profundizar en dos de ellas: la profesionalización de la función pública y la gestión para resultados. El interés se basa en la relevancia que asignamos a ambas cuestiones en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, lo extendidas que se encuentran las políticas orientadas a su consolidación, el significativo cambio cultural que representa su implantación y la dependencia de una respecto de la otra para asegurar su consolidación.

2. La Gestión para Resultados

La “Gestión para Resultados” ha sido definida como “un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo

3. Se trata de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (2003), el “Código Iberoamericano del Buen Gobierno” (2006), la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), la Carta Iberoamericana de Calidad (2008) y de la Participación Ciudadana (2009).

4. Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del CLAD.

asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.⁵

Las experiencias en distintos países ponen el foco en la reforma de los procesos presupuestarios, el monitoreo o la evaluación de políticas, resultados, servicios, programas, etc. Así, se aprecia la existencia de programas inspirados en la gestión por resultados en la mayoría de los países de la región latinoamericana: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental de Chile, el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública de Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica, el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Plurianual y las Metas Presidenciales de Brasil, el Sistema de Evaluación de la Gestión Pública de Uruguay y el Sistema de Metas Presidenciales de México son casos destacados. En el caso de Argentina, la Secretaría de Gestión Pública sostiene como lineamiento estratégico el Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión Institucional con eje en la gestión por resultados y la planificación estratégica.

En todas las experiencias se reconocen como dificultades principales la vinculación entre el proceso presupuestario y la programación gubernamental o de metas presidenciales, que los esfuerzos se materialicen a nivel meso y micro institucional y la incorporación efectiva de la ciudadanía en algunos segmentos del proceso. En particular, no se encuentran indicios de vinculación efectiva entre los acuerdos o planes de gestión a nivel directivo y las orientaciones macro-institucionales para fijar metas o resultados en la gestión gubernamental.

Cabe destacar, no obstante las limitaciones mencionadas, que con la institucionalización de sistemas de seguimiento de políticas los presidentes disponen de información fehaciente para controlar los avances de los objetivos prioritarios de la gestión gubernamental y para corregir los desvíos que pueden producirse, al tiempo que posibiliten la alimentación de los sistemas de rendición de cuentas hacia los sistemas de control, los Congresos y la ciudadanía.

3. El Servicio Civil

La función pública –o servicio civil- puede ser entendida como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público

5. Salvador Ríos, “Taxonomía en gestión para resultados y monitoreo y evaluación” en “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimientos” CLAD y Banco Mundial. URL www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html.

y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada, comprendiendo normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.⁶

El informe del BID sobre el Progreso Económico y Social en América latina (BID, 2006) considera relevante la dimensión cualitativa del empleo público para entender la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia, porque aporta los atributos institucionales necesarios para el desempeño de los roles normativos que se le ha asignado en una democracia representativa.

El informe presenta un completo panorama de la situación del servicio civil en América latina, destacando como dimensiones relevantes el mérito y la capacidad funcional de los sistemas en los cuales se inserta el empleo público, variables relevantes a efectos de apreciar la contribución de la función pública al desarrollo de las capacidades del Estado. Sus principales hallazgos constituyen un antecedente para la exploración que nos proponemos.⁷

La existencia de garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y el grado de protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados da lugar a un “índice de mérito” por medio del cual se mide el grado de autonomía de la burocracia. De allí resulta la distinción de tres grupos de países: los que presentan una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos (Brasil, Costa Rica y Chile); aquéllos en los cuales coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político (Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela) y los países con una fuerte politización en las decisiones de selección, ascenso y despido (Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y países centroamericanos).

Bajo el entendido que la burocracia requiere incentivos y capacidades técnicas adecuadas para un desempeño eficiente de los roles sustantivos en el diseño y la implantación de las políticas públicas, el estudio construye el “índice de capacidad

6. La definición está tomada de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Existen muchas otras en la literatura, pero la incorporación de esta en un consenso regional intergubernamental le otorga un mayor significado porque se convierte en un punto de referencia para los procesos de reforma que encuentran en el acuerdo bases para su legitimación.

7. La síntesis se presenta en el Capítulo 4 del documento del BID (2006), y se basa en los estudios comparativos de los sistemas de servicio civil de 18 países latinoamericanos realizados como parte del Diálogo Regional de Política del BID sobre gestión y transparencia de la política pública, a cargo de Zuvanic y Iacoviello (2005).

funcional” basado en las características de los sistemas de remuneración y de evaluación del desempeño de los funcionarios públicos. El análisis encuentra casos de sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna y procesos para mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que comienzan a relacionar el desempeño individual con el grupal e institucional (Brasil y Chile), otros en los que persisten situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los niveles gerenciales (Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela) y, finalmente países que se caracterizan por la diversidad de criterios de pago, falta de información sobre las remuneraciones, altos niveles de desigualdad y ausencia de evaluación del desempeño (República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras).

Los países con bajo puntaje en ambos índices (Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia) presentarían un sistema de servicio civil con desarrollo mínimo, que no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en un comportamiento efectivo de los funcionarios. Un segundo grupo de países presenta sistemas de servicio civil relativamente bien estructurados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión que permitan una efectiva utilización de capacidades (Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica). Un tercer grupo, que pese a tener perfiles diferenciados en sus sistemas presenta valores destacados en ambos índices, tendría comparativamente un servicio civil más institucionalizado (Brasil y Chile).

La extensa referencia reconoce el valor de un estudio sin precedentes -por aplicar una metodología uniforme y estar basado en datos primarios-, para conocer la función pública de la región. La caracterización de los servicios civiles no permite llegar a conclusiones categóricas desde el análisis de datos, atendiendo a la complejidad de las estructuras del servicio civil en cada país y a la dificultad de situar los casos nacionales en una categoría analítica precisa. Por otra parte, el escenario es muy dinámico y, como en el caso de la gestión para resultados, se producen progresos constantes. En todo caso, la referencia contribuye a ilustrar el significado de los procesos en curso para la mejora de la gobernación.

4. Profesionalización de la función pública y mejora de la gestión

Las reflexiones que siguen tienen el propósito de explorar distintas dimensiones en las cuales puede observarse la incidencia de la función pública en la construcción de una mayor capacidad institucional del Estado. En particular, que esta permite un desempeño más eficaz del Estado para construir la gobernanza necesaria y, además,

lo dotan de instrumentos efectivos para el cumplimiento de sus responsabilidades propias, incidiendo de manera positiva sobre el proceso de desarrollo y el desempeño global de la gestión pública.

La reflexión sobre los alcances de esta afirmación tomará en consideración el significado de las siguientes proposiciones:

1. La conformación de una función pública profesional impacta positivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
2. La existencia de una función pública profesional es un factor relevante en el proceso de desarrollo económico y social.
3. La profesionalización de la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
4. Una función pública profesional contribuye a un mejor desempeño del sector público.
5. El establecimiento de reglas de profesionalización en la función pública introduce incentivos que impactan positivamente sobre el desempeño del servicio público.

Todas estas cuestiones están relacionadas, pero analíticamente es pertinente abordarlas como si fueran singulares, lo que a su vez resultará funcional para exponer distintas facetas que pueden dar lugar a intervenciones de reforma cuyo potencial impacto puede ser apreciado con mayor claridad.

5. Función pública y capacidades estatales

Entre las estrategias posibles para mejorar las capacidades institucionales, como pueden ser la rendición de cuentas, la calidad regulatoria, el control de la corrupción o la concertación social, la profesionalización de la función pública es la que tiene, a nuestro entender, un efecto sistémico sobre las demás. Dicho de otro modo, una función pública profesionalizada y la formación continua de sus integrantes constituyen, a la vez que un recurso para mejorar las capacidades institucionales, un insumo que beneficia la transparencia, la concertación, la regulación, la ética pública, la participación y el control en el proceso de gestión gubernamental.

Según Alonso-Jiménez (2006), la calidad del Estado se mide por el buen desempeño del gobierno, y al ser las instituciones de la administración pública las responsables por delegación de competencias constitucionales del cumplimiento del servicio y gestión pública, el papel de la función pública debe constituir uno de los bastiones más estables en la conducción institucional. Por ello las políticas públicas dependen de mejores capacidades en la conducción de la gestión y dimensión del

rol y papel del Estado, en un marco institucional en el cual las entidades estatales y gubernamentales se encuentran en condiciones de dar respuesta a las demandas por disponer de una masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con “pensamiento de Estado”.

Así lo reconoce también Echebarría (2006) cuando sostiene que estrategias políticas bien diseñadas pueden ver anulados sus resultados potenciales a causa de una deficiente organización y estructuración del Servicio Civil, como ocurre en los casos de prácticas de clientelismo y corrupción, pero que su adecuada organización facilita y agiliza la aplicación eficiente de las políticas públicas, y puede servir de catalizador e incluso de multiplicador de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de un país, incidiendo en el desarrollo económico, la legitimidad del Estado y en la consolidación de la democracia.

Los estudios de Rauch y Evans (2000) atribuyen al sistema de mérito en el empleo público una contribución decisiva a la calidad de las instituciones, en mayor medida que buena gestión del empleo público, remuneraciones adecuadas o sistemas de carrera profesional.

La función pública en la región carga todavía el lastre del clientelismo, el tráfico de influencias, su asociación a conductas ritualistas, la falta de transparencia y de aplicación del principio del mérito; así se mantiene ajena a los asuntos centrales del Estado y pierde legitimidad ante la ciudadanía (Bau Aedo, 2005). A ello se suma que, al amparo del Estado mínimo, la función pública no sólo fue relegada sino que formó parte de los argumentos para desactivar programas y servicios públicos (Alonso-Jiménez, 2006).

Independientemente del tamaño relativo del aparato estatal de cada uno de los países, sin duda sus estructuras organizativas están caracterizadas por la complejidad, y esta suele estar reflejada en las características de una función pública que presenta rasgos diferenciados según el espacio institucional del cual se trate, observándose que progresos en algunos sectores no son acompañados por otros que conservan formas tradicionales de organización del empleo público, incluso contrapuestas a los esfuerzos de la profesionalización.

La explicación ofrecida por Heredia (2002:29) a estas inconsistencias o estructuras duales del servicio civil esclarece el punto:

“...muchos gobiernos de la región han introducido reformas para mejorar la calidad del gobierno en aquellos sectores que más les interesan a los inversionistas -en particular, a los más móviles internacionalmente. El poder fortalecido y los intereses específicos de estos grupos ayudan a entender, así, los progresos observados en materia de administración y de personal en los sectores financieros del gobierno -bancos centrales, presupuesto, por ejemplo.”

La diversidad de situaciones que se presentan en cada caso nacional, así como las reglas y prácticas características de los sectores más extendidos o representativos del empleo público en cada uno de los países, no debiera impedir que una mejor institucionalidad de la función pública pueda ser construida con base en unos pocos principios generales, como por ejemplo, publicidad, transparencia y objetividad centradas en el mérito para los procesos de incorporación al empleo público.

6. Función pública y desarrollo

La mejora de las capacidades institucionales del Estado es una condición necesaria para hacer posible el desarrollo con inclusión y equidad, y añade sustentabilidad a las políticas públicas que son trazadas con ese propósito. El segundo argumento que nos proponemos exponer sostiene que una función pública profesional es importante para consolidar en los países en proceso de desarrollo sustentable.

Echebarría destaca que son cada vez más abundantes los trabajos econométricos comparativos que establecen correlaciones favorables entre diversos índices de calidad institucional (medida a través del grado de corrupción percibida, la calidad burocrática o la eficiencia administrativa) y niveles de capital humano, productividad, inversión y crecimiento económico. Según el autor, se estima que más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los de América latina se asocian a deficiencias en las instituciones de éstos últimos.

Evans y Rauch (1999) recogieron estimaciones de expertos con el objeto de determinar en qué medida las principales organizaciones de la administración económica -en una muestra de países en vías de desarrollo- se aproximaban a los rasgos básicos de una verdadera burocracia tal cual la definió Max Weber: en qué medida, por ejemplo, el reclutamiento a nivel de los cargos públicos se hacía de acuerdo a criterios impersonales que responden a una meritocracia y en qué medida las personas reclutadas podían esperar una carrera a largo plazo que constituyera una recompensa semejante a la que se puede esperar en el sector privado, incluyendo la formación previa. Concluyeron que es lícito afirmar que sin la cooperación de la burocracia estatal es difícil, si no imposible, implementar o mantener un entorno de políticas conducente al desarrollo económico.

Asimismo, es válido suponer que salarios competitivos, promoción interna, estabilidad en la carrera y reclutamiento con base en los méritos constituyen los ingredientes claves de las burocracias estatales efectivas. Controlando variables tales como el ingreso nacional, el nivel de educación y la diversidad etnolingüística, los estudios de Evans y Rauch muestran que las medidas mencionadas referidas a la estructura burocrática son determinantes estadísticamente significativas en lo concerniente al desempeño burocrático y que el reclutamiento con base en los méritos es el elemento de la estructura burocrática más

importante para el mejoramiento del desempeño burocrático. En cambio, la promoción interna y la estabilidad en la carrera son factores de importancia secundaria en este aspecto, y el efecto de los salarios competitivos sobre el desempeño burocrático no resulta claro.

Sobre esa base, fundaron una escala de “weberianismo” para predecir el crecimiento económico. Controlando el PTB per cápita inicial y el endeudamiento inicial en capital humano, la presencia de altos niveles de “weberianismo” resultó ser un estímulo para el crecimiento del PTB per cápita, al menos tan poderoso como cualquiera de los indicadores utilizados en los modelos tradicionales de crecimiento. (Evans, 2003:14)

Por su parte, Carlson y Payne (2002), han observado que: a) los países con niveles más bajos de corrupción en el gobierno han tendido a disponer de un empleo público más meritocrático; b) en relación entre el mérito en el servicio civil y la eficacia en el gobierno, concuerdan con otros estudios que muestran la importancia del mérito para un gobierno transparente y eficaz; c) considerando la confianza en la administración pública y el índice de mérito, encuentran evidencia que los ciudadanos de los países con un empleo público basado en el mérito tienden a tener más confianza en sus administraciones públicas; d) finalmente, relacionando el índice de competitividad de crecimiento elaborado por el Foro Económico Mundial y el índice de mérito, encuentran correlación convincente: los países que han introducido sistemas de servicio civil basados en el mérito tienden a tener capacidades relativamente mayores para lograr un crecimiento económico sostenido.⁸

Si, como afirmamos, el propósito del “regreso del Estado” es alcanzar mayores niveles de desarrollo económico y social, la reconstrucción y consolidación sus capacidades para el desarrollo conseguirían con la profesionalización de la función pública una base significativa, si nos apoyamos en la evidencia de los estudios citados.

7. Función pública y cambios en el modelo de gestión.

En nuestra opinión, también existen sólidos argumentos para sostener que la profesionalización de la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados con un mejor desempeño del sector público, indispensable a su vez para el desarrollo de las capacidades estatales.

8. Bonifacio, José Alberto “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”. En Revista de Administración Pública. Número 110. Volumen XXXIX, no. 1 (enero-abril 2004), pp. 181-194, México.

Analizando distintos casos nacionales (Bonifacio, 2007), no resultó posible recoger evidencia suficiente como para establecer la existencia de un grado significativo de vinculación entre los objetivos de profesionalizar la función pública y la incorporación de innovaciones en la gestión, en particular, la gestión por resultados. En todo caso, existen iniciativas no suficientemente consolidadas para establecer contratos de desempeño o compromisos de gestión en niveles directivos de la función pública, pero la función pública directiva, no obstante los progresos recientes, no se ha consolidado dentro de estatutos definitivos de profesionalización en los cuales el mérito cumpla un papel destacado en la selección y, menos aún, que haya dado origen al establecimiento de carreras profesionales razonablemente estables.

Cabe destacar en relación con la observación anterior, que la incorporación de sistemas de gestión orientados a resultados son a veces integrados con modelos de contratación que restringen las alternativas para adoptar un modelo de función pública directiva.

Conforme con el criterio que sustentamos, la consolidación de una función pública profesional es una condición necesaria para promover innovaciones en consonancia con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática, porque detenta la capacidad de hacer sustentable y previsible el modelo de gestión. Además, contribuye al fortalecimiento de la calidad institucional pública, por la valoración positiva que puede esperarse en la sociedad si el principio del mérito alcanza vigencia efectiva. Claro que para ello sería necesario que el mérito forme parte de los valores predominantes aceptados en la cultura de la sociedad, condición que recordaba Joan Prats. Al menos podemos especular que si la sociedad demanda mayor calidad institucional de la democracia, las condiciones para que el principio del mérito impregne la vida de las instituciones públicas podrían estar dadas.

Finalmente, una función pública profesional es decisiva para superar el clientelismo, la falta de incentivos o su asignación arbitraria o indiscriminada, la dificultad de constituir equipos de trabajo sustentables, la ausencia de una ética pública orientadora del desempeño, entre otros obstáculos para una gestión efectiva de los asuntos públicos. Es este conjunto de argumentos hace plausible la afirmación de que la decisión sobre el modelo de función pública directiva es más decisiva para la innovación que el modelo de gestión, incluso dentro de un abanico de alternativas para el tipo de función pública conveniente de ser fortalecido en cada país (Bonifacio, 2007:13s)

8. Función pública y desempeño.

Existen argumentos para sostener que la profesionalización del servicio civil permite el desarrollo más efectivo de innovaciones orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

Frente a la afirmación anterior encontramos una orientación que, especialmente en la función pública, busca asegurar el desempeño por la vía de supeditar la permanencia en los puestos al logro de resultados o metas pactados previamente y establecidos en los contratos. Así se establece para la función pública un principio diferente al de estabilidad del empleo público, punto medular en un sistema meritocrático por el cual se busca limitar el clientelismo y el patrimonialismo poniendo resguardos al despido arbitrario.

En primer lugar es conveniente destacar que las implicancias de la profesionalización de la función pública sobre la mejora del desempeño gubernamental tienen una proyección más amplia. La Carta Iberoamericana de la Función Pública, que concibe a la función pública en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, destaca como principios rectores (CIFP, 2003:5-6) el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Asimismo, incluye los principios de la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas, procesos de gestión del empleo y las personas, la transparencia, objetividad e imparcialidad, el pleno sometimiento a la ley y al derecho, como condiciones bajo las cuales los principios anteriores tienen sentido.

Los postulados de la Carta, que no conforman una prescripción de reformas, al tiempo que promueven principios y valores generales, sugieren instrumentos eficaces para mejorar el desempeño de la función pública y dotar de recursos calificados a las instituciones del Estado en consonancia con la complejidad de los desafíos que afronta.

En definitiva, nuestro argumento sostiene que las orientaciones de política para la función pública no se limitan al establecimiento de unas reglas de juego orientadas a proteger a los funcionarios de la discrecionalidad, sino que el marco de garantías cobra sentido para reforzar el desempeño al servicio del interés general dotando a la acción pública de eficacia, efectividad y eficiencia. De esta manera la función pública se conecta con el desarrollo de capacidades institucionales que permiten al Estado orientar la acción colectiva de la sociedad.

En otro plano, también corresponde destacar el impacto que sobre el desempeño puede tener la moral que desarrolla una organización, ya sea por la internalización del valor que se le reconoce a la misión asignada, así como por el reconocimiento de la calidad de los servicios percibidos por el público. Evans (2003:15) destaca que la internalización entre los administradores de la creencia que brindan invaluable servicios y que la desviación respecto de los estándares profesionales es moralmente inaceptable, resulta un factor esencial para la efectividad de una organización burocrática.

9. Reglas de profesionalización e incentivos

La existencia de un sólido marco normativo y las expectativas para el desarrollo de la carrera pública, cuando se aplican de manera efectiva y previsible, juegan un papel importante en el compromiso de los funcionarios y ayudan a promover valores como la honestidad, la dedicación y la efectividad en el servicio que brindan. Su construcción es laboriosa y su destrucción hace gravosa una reconstrucción necesaria. Evans (2003:16) subraya que la estima y el reconocimiento público son factores que pueden jugar un papel importante entre las compensaciones a los funcionarios públicos, y agrega que expandir esa parte del paquete puede costar muy poco en términos fiscales y tener una alta tasa de retorno en términos de rendimiento.

En términos generales, puede preverse razonablemente que la existencia de incentivos y su adecuada gestión como parte del diseño institucional de la carrera administrativa, tienen una influencia positiva en el ejercicio de la función pública, impactando en la mejora del desempeño y la obtención de resultados. La aparente obviedad de este argumento, sin embargo, no se corresponde con las prácticas habituales en contextos donde la profesionalización está insuficientemente desarrollada: la valoración del desempeño que puede apreciarse en las culturas administrativas es débil o inexistente, existen tendencias a la nivelación de los sistemas remunerativos, y la falta de discriminación del desempeño en los sistemas de incentivos no contribuyen a la mejora de las actividades de la administración pública.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública destaca que los incentivos tienen la capacidad de contribuir efectivamente al rendimiento de las personas en el trabajo, lo cual requiere la existencia de sistemas de evaluación como parte de las políticas de gestión de recursos humanos.

También el principio de mérito puede operar como incentivo en el desempeño de las personas si es incluido en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior, asumiendo que la misma tenga sustento en la valoración del rendimiento, potencial y desarrollo de competencias, con base en instrumentos que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo.

En otros casos, la gestión por resultados puede administrar incentivos que aplican en la escala de la organización, y se han adelantado experiencias relacionadas con la flexibilización de reglas a las organizaciones que demuestran mayor efectividad en el logro de los objetivos. Pero es frecuente el desvío de las reglas que tiene como consecuencia una asignación indiscriminada de los incentivos, anulando la valoración del aporte de personas y grupos a la organización. Por otra parte, también debiera ser sopesada la pertinencia de una “discriminación positiva”, a fin de no retacear el acceso a recursos y herramientas funcionales a la mejora de la gestión en organismos que “no califican” en su desempeño, atendiendo al interés público puesto en juego.

En definitiva, los sistemas de incentivos relacionados con la vigencia efectiva de un sistema de premios y castigos, debieran permitir a todos los actores involucrados, percibir efectivamente las ventajas de adoptar conductas responsables respecto de los objetivos precisamente identificados y de relevancia apreciable en lo que hace a su contribución a fines públicos. (Bonifacio, 2007:22).

10. Contribuciones de la función pública a la gobernanza

Finalmente, proponemos una reflexión a partir del supuesto de que un sistema de servicio civil profesional crea mejores condiciones para promover las innovaciones coherentes con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática.

Dentro de lo que se considera el “modelo tradicional” de ejercicio del gobierno, el Estado es un actor relativamente autónomo en la toma de decisiones con base en la autoridad que le es conferida por la ley, tanto en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad. Cuando la participación de la sociedad se limita pronunciarse en elecciones para conformar gobiernos, la democracia queda limitada a su expresión “delegativa” conforme con el concepto formulado por O’Donnell. Como dice Evans (2003:24s), la transferencia electoral del poder, celebrar elecciones regulares y proteger los derechos civiles no es una base suficiente para definir las metas de desarrollo o la asignación de recursos colectivos.

Al poner en entredicho muchos de los supuestos del gobierno y la administración pública tradicional, la gobernanza moderna es interdependiente de otras fuerzas sociales y de ciudadanos en condiciones de asumir responsabilidades públicas que tradicionalmente estaban restringidas al gobierno. El “buen gobierno” logra que las cosas se hagan pero no a partir de la autoridad y la jerarquía, sino haciendo posible la cooperación entre múltiples actores para lograr resultados. En consecuencia, las capacidades del Estado no pueden ser comprendidas con independencia de las influencias sociales, y su potencial para cambiar la realidad en función del interés público requiere la combinación de coherencia interna y de inserción en la sociedad, resultado al cual Evans (2007) llama “autonomía insertada”.

En la actualidad, una variedad de mecanismos se fueron desarrollando para dar lugar a una mayor participación de los intereses organizados de la sociedad en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, incluyendo su implementación. Esta visión más comprensiva de la gobernanza involucra una diversidad de actores, y si bien amplía las manifestaciones de la democracia, también presenta las dificultades propias de la adopción de decisiones que requieren de consensos más amplios.

Esta complejidad es argumentada por Peters (2003:28s), quien destaca que una gobernanza que dependa significativamente del grado de involucramiento de los actores de una red que gire en torno a un tema específico, puede generar una

forma localizada de democracia, pero puede excluir al público en general u otros grupos e individuos interesados en el área de política en cuestión. Si bien admite que estas dificultades no impiden que la gobernanza continúe siendo una meta, reconoce que las “soluciones” que se han descubierto para los problemas de la gobernanza de carácter democrático es igual al número de decepciones que produjeron las reformas.

En consecuencia, apreciamos que los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieran de una función pública profesionalizada, porque la gobernanza efectiva tiene más probabilidades en sociedades más disciplinadas, confiables y organizadas, lo cual supone una institucionalidad pública estable, predecible y también confiable, además es requerido por estar el sector público colocado, al decir de Peters (2003:13), en la paradójica y delicada situación de tener que conservar gran parte de la responsabilidad por la gobernanza, mientras se debilitan muchos de los mecanismos concretos que hacen posible el gobierno desde el centro.

Alcanzar la gobernanza en los términos descritos hace necesario superar situaciones de autoritarismo, corrupción, captura del Estado por intereses privados, clientelismo o corporativismos burocráticos. En todos estos casos una función pública profesionalizada juega un papel importante, debido a que las reglas de juego sobre las cuales se basa, tales como el mérito, la transparencia, la equidad y la responsabilidad, reducen el margen de discrecionalidad que da lugar a distorsiones que, como las citadas, afectan los valores cívicos y democráticos.

Teniendo en cuenta la complejidad de la gobernación, especialmente en el marco de la gobernanza contemporánea, la mejora de sus capacidades puede encontrar en una función pública profesional un componente necesario, pero la misma complejidad a la que aludimos nos impide considerarla como suficiente para el buen gobierno. Hemos sostenido antes (Bonifacio, 2004) que no puede pretenderse que la institucionalidad administrativa se constituya en el reaseguro frente a las crisis de gobernabilidad, sino que la misma es parte de un entramado institucional más amplio que puede dotar a la democracia de recursos efectivos adicionales para responder a los desafíos de la gobernabilidad actual. En ese sentido, una función pública meritocrática constituye un activo institucional, un recurso disponible para la mejor gestión de los asuntos públicos.

Aunque sea necesario realizar evaluaciones precisas para conocer si las políticas que contienen las reformas legislativas destinadas a incorporar elementos de profesionalización en los servicios civiles latinoamericanos, se puede esperar que las mismas estén afianzando resultados efectivos. Al menos debe reconocerse que son una parte significativa del proceso de cambio, y existe evidencia de su impacto en aspectos clave para la función pública profesional, como la incorporación del mérito para el acceso y la promoción en

empleo público y su aplicación a la cobertura de funciones directivas, revelando que esta política está siendo considerada en las agendas de los gobiernos de la región.

En coincidencia, Heredia (2002:21-22) afirma que el tránsito de burocracias discrecionales, fragmentarias e irresponsables a burocracias eficientes, profesionales, honestas y transparente constituye un proceso largo, costoso y difícil, pero reconoce que también existen logros en la región en los últimos años y las experiencias exitosas de cambio en otros países y períodos indican que modernizar y profesionalizar los sistemas de personal gubernamental, aunque difícil, no es imposible.

Para ponderar la contribución de la función pública a la gobernanza, nos parece relevante proponer un análisis en el cual la política para la función pública se conciba más allá del rol instrumental al cual la recluyen algunas estrategias de reforma o modernización del Estado, poniendo el énfasis en la responsabilidad que le compete como agente responsable de asegurar bienes públicos y valores colectivos, en cooperación con los representantes políticos legitimados por los ciudadanos en elecciones libres para constituir gobiernos democráticos, y con las organizaciones de la sociedad civil. Ello hace necesario identificar factores que en el diseño institucional de la función pública intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado como garante del bien común.

Cabe destacar este énfasis, porque si el debate sobre la gestión pública se limita a la eficiencia se confunden las prioridades y se desvirtúa el sentido del servicio público como actividad concurrente a la construcción de ciudadanía, resultando perjudicado el interés público ante la pérdida de capacidad institucional del Estado. El movimiento de la nueva gestión pública, que enfatiza el giro de la administración hacia el logro de mejores servicios a los clientes y a la gestión por resultados, no termina de resolver el problema de las relaciones del ciudadano con la administración, asegurando la apropiada identificación de esta con el interés público y evitar, por esa vía, que su actuación se oriente a favor de intereses particulares (Peters, 1998).

Las reformas tecnocráticas han omitido que en la construcción de una función pública democrática y eficiente es imprescindible la participación de los representantes electos, dado que la acción política es un insumo crítico para establecer una función pública responsable en el acompañamiento de una gestión y de políticas consensuadas democráticamente, a partir de reconocer y promover la competencia profesional de aquella. Con plena conciencia de esta necesidad, se ha destacado (CLAD, 2005:2s) que las estrategias de reforma necesitan contar con un liderazgo político que traslade a los actores involucrados una sensación de necesidad y urgencia por cambiar; que debe inspirar a una política de Estado clave para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía; que se requiere

construir alianzas para apoyar las iniciativas de cambio y operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos.⁹

En cuanto al papel del actor más complejo, menos estructurado, y parte esencial de la argamasa de la gobernanza, la sociedad civil, es clave considerar su intervención en este proceso, que por razones metodológicas y de posibilidad hemos centrado en la consolidación de una función pública profesional. Sería una simplificación considerar que la sociedad civil, que los ciudadanos, tienen una sola voz. Y reducir la ciudadanía a las categorías de “administrados”, “clientes” o “usuarios”, constituiría un error de concepto, no porque estas últimas no expresen una parte de la realidad social y carezcan en tanto tales de entidad para la administración o el gobierno, sino porque no abarcan a todos los sujetos comprendidos en la gobernanza.

La sociedad civil es diversa, compleja, y sus posiciones frente a diversas cuestiones es divergente en cualquier sociedad democrática. Como ha sugerido Cardoso (2004), frente a la imagen idealizada que se suele proyectar, la sociedad civil no es el reino de los “buenos valores e intenciones” en contraste con la lógica del poder y los intereses que se atribuyen a los Estados. Ello es así porque puede ocurrir que los grupos sociales defiendan causas discutibles o incompatibles con normas y principios aceptados universalmente, de modo que la cuestión que quién habla en nombre de la sociedad civil no tiene respuesta sencilla. La legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil emana de lo que hacen y no de a quienes representan ni de ningún tipo de mandato externo; su poder consiste en su capacidad de discutir, proponer, experimentar, denunciar y servir de ejemplo, no es un poder de decisión (Cardoso, 2004).

Agrega Cardoso que la sociedad civil tiene una capacidad para actuar por sí misma que no depende de ninguna autorización ni mandato, y sin embargo en su relación con el Estado pueden existir límites legítimos a su participación directa en el proceso gubernamental de toma de decisiones. Pero una sociedad civil activa, que se involucre en los asuntos públicos no debilita la democracia y la gobernanza, sino que incrementa los recursos nacionales invertidos en el desarrollo social y da mayor peso a la opinión del país en cuestiones globales.

Entre modalidades de relación alternativas, la colaboración en un esquema de mutuo respeto entre políticos y administradores, que implica reconocimiento de las

9. Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. CLAD México, 5 y 6 de mayo de 2005. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0051500.pdf>

legitimidades en juego, constituye la forma indicada de un sistema de servicio civil orientado al interés público. Este reconocimiento de legitimidades, en lo que hace al funcionariado, interpela al principio del mérito y también supone el reconocimiento de la autoridad política en sus atributos de legitimidad para el ejercicio responsable del gobierno. El gobierno político debiera conceder a la burocracia la oportunidad de legitimarse de cara a la sociedad por la vía de institucionalizar el principio del mérito, beneficiando la función de la gobernación con el recurso de una administración más competente, lo que reforzaría su legitimidad en cuanto a los resultados de la gestión.

La gobernanza debiera considerar el impacto de los procesos de transición y los cambios de liderazgo en la gestión política de la administración, porque altas tasas de rotación de funcionarios tanto en cargos políticos como en los niveles directivos, generan inercias administrativas costosas e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas. En el proceso se entra y dificulta la elaboración de consensos indispensables para viabilizar políticas de Estado, que son las que aseguran la continuidad institucional de cursos de acción concertados entre fuerzas políticas y sociales, con independencia de su cambio de posición en el ejercicio de los roles de poder. La incapacidad para profesionalizar la burocracia pública puede ser un subproducto de este proceso, donde junto con las políticas se reemplazan a los actores que las protagonizaron, en un cambio continuo.

El reemplazo y la alternancia de los representantes por medio de elecciones expresa la voluntad de los ciudadanos a favor de cambiar políticas y resultados de la acción gubernamental. Los cambios de gestión, que tienen costos inevitables y también deseables, con base en un sistema de función pública profesional y previsible, estarían en condiciones de reducir costos adicionales que tienen origen en los movimientos propios de la dinámica democrática, a los que se suman a veces la imprevisión, la falta de información y la inexperiencia.

Por otra parte, la consolidación de la democracia en nuestros países, puede encontrar en la democratización de la administración pública un aliciente importante. La administración burocrática, circunscripta a su estructura jerárquica de organización, amparada en normas y procedimientos formales, distante de las personas e ignorante de sus necesidades, expresa un patrón autoritario que los ciudadanos perciben como ajeno e inamistoso. La modernización de la administración pública tiene un fuerte desafío en la demanda por su mayor democratización, que comprende brindar servicios apropiados a los ciudadanos, pero mucho más allá, supone modificar relaciones de poder en la sociedad.

La extensión de las reglas de juego democráticas al interior de la administración, en el sentido de una efectiva participación de distintas expresiones de la sociedad civil en el proceso de las decisiones públicas gubernamentales, puede plantearse en

distintos niveles, e implica importantes cambios en la función pública como organización y como institución. Es posible desarrollar modalidades de estructuración y funcionamiento de las burocracias públicas que hagan posible un mayor contacto con los ciudadanos, mediante la autonomía de los administradores públicos profesionales en el ejercicio de su gestión, con mecanismos de control que aseguren su contribución al interés público, y no a intereses políticos particulares (Barth, 1996; King y Stivers, 1998).

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública, entendida como adopción de un compromiso ético y una preocupación por las consecuencias de la acción (Martin, 1997), es un concepto que aplica al diseño del régimen de funcionarios y se corresponde con la orientación hacia el interés público. Así, la responsabilidad en el sistema de función pública demanda que los funcionarios den cuenta de sus acciones a un espectro de actores más amplio, incluyendo políticos, colegas, clientes, usuarios y ciudadanos, con directas consecuencias de democratización del ambiente de la gestión pública (Quirk, 1997).

El planteo de la democratización de la administración pública como vía para asegurar que el servicio civil oriente su desempeño de acuerdo al interés público, excede los alcances planteados por otros aspectos de las reformas gerenciales, por la revisión en profundidad de la propia identidad de la administración pública. Como la hemos expuesto, la democratización de la administración pública reconoce la doble vía del control político y del control social sobre el servicio civil. La tradición de la dicotomía entre política y administración, al obviar la importancia de la influencia del servicio civil en el proceso decisorio, restaba espacio a la consideración de un control social separado del político, cuando en realidad los ciudadanos tienen múltiples oportunidades de participación en las decisiones, lo cual supone, a su vez, que los servidores públicos deben asumir responsabilidades que van más allá de las que les imponen las instancias políticas. La combinación de las nociones de ética del servicio y de representatividad burocrática puede ser una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades.

Como se adelantó en el Foro de México¹⁰ la implantación de las orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública requerirá de esfuerzos sostenidos que permitan la conformación de una voluntad política y de consensos político-sociales, así como de un cambio cultural propicio. Estas condiciones pueden dar

10. Discurso de Fernández Toro, Secretario General del CLAD en la presentación del "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública".

significado a los aspectos más relevantes de la reforma para institucionalizar un sistema de función pública profesional, evitando naturalmente el riesgo de acomodar las políticas trascendentes a un mero recetario de soluciones, ignorante de los desafíos que enfrenta el Estado y de la relevancia que para su desempeño de cara a la sociedad tiene la calidad institucional del aparato gubernamental.

Existen argumentos que corroboran la contribución de una función pública basada en el mérito a la seguridad jurídica, a la gobernabilidad y a la continuidad institucional de políticas. Un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su apartamiento a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general ¹¹, contribuyendo de manera decisiva a la gobernanza que haga posible el acceso de nuestros pueblos a un desarrollo con justicia social y democracia plena.

Bibliografía

Alonso-Jiménez, Caryl (2006), “Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública”. *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov. <<http://www.clad.org.ve>>.

Barth, Thomas J. (1996), “Administering in the public interest: the facilitative role for public administrators”, pp. 168-197. En: *Refounding democratic public administration: modern paradoxes, postmodern challenges* / Wamsley, Gary L., ed.; Wolf, James F., ed. - Thousand Oaks: Sage Publications.

Bau Aedo, Catalina (2005), “Informe de Conclusiones. Área temática: La profesionalización de la función pública y la promoción de la gerencia pública”. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Bauman, Zygmunt (2003), *En busca de la política*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

11. Así lo expresa Horn, citado por Prats (1999).

BID (2006), “Progreso económico y social en América Latina : la política de las políticas públicas: informe 2006” - Washington. 314 p. Informe coordinado por: Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Mark Payne. Texto completo: <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/>

Bonifacio, José Alberto (2008), “Profesionalización para mejorar la gobernanza”. *XIII Congreso Internacional del CLAD*, Buenos Aires.

Bonifacio, José Alberto (2007), “Instituciones y políticas sustentables para la innovación como recurso de la gobernanza”. *XII Congreso Internacional del CLAD*, Santo Domingo.

Bonifacio, José Alberto (2006a), “Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional”. En *Servicio Profesional de Carrera* Vol. III, núm. 6, México, segundo semestre.

Bonifacio, José Alberto (2006b): “La función pública en el buen gobierno”. En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, San José: Nos. 50-51 (Ene.-Dic.), pp. 9-35.

Bonifacio, José Alberto (2004), “Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición”. En *Revista de Administración Pública*. Número 110. Volumen XXXIX, no. 1 (enero-abril), pp. 181-194. México.

Cardoso, Fernando Henrique (2004), “Civil Society and Global Governance”. <<http://www.un.org/reform/pdfs/cardosopaper13june.htm>>.

Carlson, Ingrid; Payne, Mark (2002), “Estudio comparativo de estadísticas de empleo público en 26 países de América Latina y el Caribe”. *Diálogo Regional de Política* Washington: BID. - 49 p. y anexos.

CLAD (2005), “Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública”. México, 5 y 6 de mayo. <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0051500.pdf>>.

CLAD (2003), *Carta Iberoamericana de la Función Pública* - Caracas: CLAD - 31 p.

CLAD (1997), *Una nueva Gestión Pública para América Latina*.

Dror, Yehezkel (1997), “Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina”. *Reforma y Democracia* N° 7. Enero.

Dror, Yehezkel (1994a), “La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma”. *Círculo de Lectores*. Barcelona.

Dror, Yehezkel (1994b). El profesionalismo en el arte de gobernar. *Reforma y Democracia* N° 1. Enero.

Dror, Yehezkel (1990). *Enfrentando el futuro*. Fondo de Cultura Económica, México.

Echebarría Ariznabarreta, Koldo (ed.). (2006), *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina /* - Washington: BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. - 610 p.

Evans, Peter (2003), “El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa”. *Reforma y Democracia*. No. 25. Caracas.

Evans, Peter y Rauch, James (1999), “Bureaucracy and Growth: a Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’, State Structures on Economic Growth”. *American Sociological Review*, N° 64.

Evans, Peter (2007), “El Estado como problema y como solución”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Editado por el Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.

Graña, François (2005), “Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo””. Montevideo: Cinterfor/OIT. <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/papel/16/>>

Heredia, Blanca (2002), “La economía política de la reforma de sistemas de administración de personal público en América Latina: un marco de análisis”. *Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Red de Transparencia y Gestión de la Política Pública*. Tercera Reunión: La Reforma del Servicio Civil, Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre.

King, Cheryl Simrell; Stivers, Camilla (1998) “Introduction: strategies for collaboration”. Pp. 71-87. En: *Government in US: public administration in an anti-government era* / King, Cheryl Simrell; Stivers, Camilla, eds. Thousand Oaks: Sage Publications.

Longo Martínez, Francisco (2005), “La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma”. *CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6* Caracas: CLAD. 24 p.

Martin, John A. (1997), “Changing accountability relations: politics, consumers and the market”. *Paris: OCDE. Public Management Service*. 14 p.

Mayntz, Renate (2000), “Nuevos desafíos de la teoría de Governance”. En *Instituciones y Desarrollo, N° 7*, Barcelona.

OCDE, (1995), *Governance in Transition*.

Ormond, Derry; Löffler, Elke (1999), “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?” En *Reforma y Democracia* Nro. 13. Caracas. Pp. 141-172.

Peters, B. Guy (1998), “Administration in the year 2000: serving the client.” En *International Journal of Public Administration*. New York. Vol. 21 No. 12: Marcel Dekker, pp. 1759-1776.

Peters, B. Guy (2003), “La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia el centro”. *Reforma y Democracia* No. 27, pp. 7-32. Caracas, Oct.

Prats, Joan (2005), “De la burocracia al management. Del management a la Gobernanza”. *INAP*, Madrid.

Prats, Joan (1999), “La rehabilitación del estado en la teoría y la práctica del desarrollo. Planteamientos neoinstitucionales”. *Instituto Internacional de Gobernabilidad*. En <<http://www.iigov.org>>.

Rauch, James E. y Evans, Peter B. (2000), “Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries”. *Journal of Public Economics* 75, ps. 49-71.

Quirk, Barry (1997), “Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers”. Pp. 569-586. En *Public Administration* Vol. 75 No. 3: Basil Blackwell. London.

Schweinheim, Guillermo F. F. (2006), “Sistemas de gestión orientados a resultados e instituciones político administrativas”. En Krieger, M. (comp.) *El presupuesto del Estado. Un camino hacia una nueva gestión pública*. Fundación Unión, Buenos Aires.

Stoker, Gerry (1998), “El Buen Gobierno como teoría: cinco propuestas”. <<http://www.unesco.org/issj/rics155/stokerspa.html>>.

Zuñanic, Laura; Iacoviello, Mercedes y Dalbosco, Hugo (2004), “Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina”. Universidad Nacional de General San Martín. Escuela de Política y Gobierno, Buenos Aires, 13 p.

Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005), *El rol de la burocracia en el PMP en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. (documento mimeografiado).

Resumen:

Los cambios ocurridos en el mundo durante el actual período de transición secular, así como el paralelo fracaso de políticas que pretendieron confiar al mercado el resultado del orden social, volvieron a poner al Estado en el centro de la escena, reconociendo en sus capacidades –actuales o posibles- el recurso para superar las crisis que desafían a las distintas sociedades en el espacio global, por ello dejar de tener en cuenta las limitaciones de la propia acción estatal, cada día más influenciada por “mega fenómenos” como el cambio climático y catástrofes humanitarias en distintas partes del planeta, como así también las constante de la pobreza extrema, la iniquidad, el desempleo y la inseguridad individual y colectiva. Ante la renovación continua y la complejidad creciente de los asuntos públicos característica de este tiempo, y la demanda emergente para cambiar el estilo de la gobernación, los estados deben realizar esfuerzos continuos para mejorar sus capacidades institucionales. En este artículo nos proponemos identificar las prioridades en la agenda de innovaciones que se promueven con el fin de mejorar el desempeño del gobierno, para luego poner algunas de ellas en el foco atendiendo a su relevancia para elevar la capacidad y la calidad de la gestión pública, teniendo presente las experiencias y condiciones que se observan en algunos países de la región.

Palabras claves: Estado – capacidades estatales – gobernanza – calidad institucional – gestión pública.

Abstract:

The changes happened in the world during the present period of secular transition, as well as the parallel failure of policies that they tried to trust to the market the result of the social order, put the State in center of the scene, recognizing in their capacities - present or possibles - the resource to surpass the crises which they defy to the different societies in the global space, for that reason to stop considering the limitations of the own state action, every day more influenced by “mega phenomena” like the climatic change and humanitarian catastrophes in different parts from the planet, like thus also the constant of the extreme poverty, iniquity, unemployment and the individual and collective insecurity. Before the continuous renovation and the increasing complexity of the subjects public characteristic of this time, and the emergent demand to

change the style of the government, the governments must realise continuous efforts to improve their institutional capacities. In this article we set out to identify the priorities in the agenda of innovations that are promoted with the purpose of improving the performance of the government, to put some of them in the center of its relevance for the improvement the capacity and the quality of the public management, remembering the experiences and conditions that are observed in some countries of the region.

Key words: State - state capacities - gobernanza - institutional quality - public management

