

Gobernanza y Administración Pública Inteligente: un enfoque novedoso para una gestión revitalizada*

Laura Varela Arévalo**

ESTRATEGIAS E INICIATIVAS PARA IMPULSAR LA CALIDAD Y LA MEJORA CONTINUA SON INDISPENSABLES PARA CUMPLIR EL ROL FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE SERVIR AL CIUDADANO Y LOGRAR RESULTADOS QUE PERMITAN SATISFACER SUS NECESIDADES, PARA LO CUAL ES INDISPENSABLE EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS LLAMADOS A SER NO SOLAMENTE LOS ACTORES CLAVE EN LOS PROCESOS DE IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE CALIDAD, SINO TAMBIÉN IMPULSORES DEL CAMBIO A LA INNOVACIÓN Y LA MEJORA SI SE CREAN LAS CONDICIONES QUE LO PERMITAN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN; GOBERNANCIA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION: MANAGEMENT, GOVERNANCE

Introducción

La época actual, caracterizada por un proceso de globalización que avanza a pasos agigantados, es

observada desde la Administración Pública con dosis de preocupación, propios de una institución social que

* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública "Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública" en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

** Máster en Administración de Recursos Humanos, Licenciada en Psicología, Profesora en Educación Especial de la Universidad San Carlos de Guatemala. Asesor Profesional Especializado I en Gestión de Recursos Humanos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de Guatemala.
Correo electrónico: lauvervar@yahoo.es
laura.varela@onsec.gob.gt

Rec bido: 24 de marzo del 2014.
Aceptado: 24 de octubre del 2014.

se ve impulsada a realizar cambios que le permitan abordar las complicaciones que genera el nuevo contexto. Sin embargo, esta nueva etapa está suponiendo una oportunidad para la revalorización del papel del Estado y la Administración Pública, precisamente como un instrumento necesario y de gran utilidad para unas sociedades inmersas en una cierta incertidumbre. De la capacidad de la Administración Pública para adoptar un planteamiento inteligente en esta nueva etapa, dependerá la revalidación de su legitimidad en nuestras sociedades.

El proceso de modernización que viene pregonándose desde hace décadas, propone un cambio de perspectiva: la Administración Pública está siendo capaz de adaptarse al entorno ofreciendo respuestas a las grandes dificultades y retos que se plantean las sociedades actuales. A lo anterior se añade que el ciudadano del siglo XXI cuenta con mayores recursos a la hora de manifestar sus demandas: existe un mayor acceso a los medios de comunicación y estos a su vez ejercen una mayor presión sobre los gobiernos.

El estudio realizado, mediante la literatura relevante publicada en los últimos años, ha permitido cumplir con el objetivo de la presente investigación monográfica que consiste en plantear una visión de la incorporación de la calidad en la gestión pública, a partir del proceso de cambio que experimenta la Función Pública y frente a la emergencia de la nueva gobernanza.

De esta forma se demuestra que las transformaciones globales, que se han producido en el plano económico y social, han obligado a los diferentes países a impulsar una serie de cambios institucionales, para mejorar el desempeño económico de los gobiernos y de sus servicios civiles o función pública, a partir del cambio en la cultura burocrática y la incorporación de nuevas herramientas de gestión, con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía.

Es importante mencionar que a los países altamente desarrollados, les ha tomado por lo menos un par de décadas, introducir ese tipo de herramientas, lo cual no ha sido una tarea fácil, pues les ha significado transformar a fondo el marco institucional y adaptarlo a la serie de cambios en el sector público, para responder fundamentalmente a las exigencias de un entorno social cada vez más diverso y desigual, pero altamente demandante.

En los países de América Latina, después de la etapa de reformas económicas, que permitieron redimensionar las funciones del Estado y abrir los mercados; el siguiente paso consistió en impulsar una reforma de carácter gerencial, para hacer más eficiente el funcionamiento de la función pública. Fue así como se retomó la Nueva Gestión Pública, NGP, adaptándola a los retos de la reforma administrativa y gubernamental.

La reforma gerencial comprendió también iniciativas de profesionalización de los servidores públicos; procesos de descentralización de funciones, desde los gobiernos centrales hacia gobiernos regionales y locales; simplificación y mejora del marco regulatorio público; incorporación de la transparencia institucional y fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas.

En conclusión, la calidad se está convirtiendo en un instrumento fundamental para fortalecer la eficiencia de los procesos internos y la prestación de los servicios públicos. Junto con la aplicación de modelos como en el que se expone en este trabajo investigativo: “Administración Pública Inteligente”, permitirán a los gobiernos y a sus servicios civiles o función pública, recuperar la confianza ciudadana y hacer frente a las presiones para mejorar sus rendimientos, en un contexto de austeridad continua.

¿Qué es el Servicio Civil o Función Pública?

La expresión se utiliza frecuentemente con significados diferentes. En concordancia con “Longo” creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de función pública que se extienda a la totalidad del empleo público, aun cuando no toda clase de empleo público es servicio civil, sino solo cuando este se da en determinados contextos institucionales: los que hacen posible

la existencia y la protección de una administración profesional.

Consideraremos que esta existe cuando las instituciones públicas disponen de una serie de atributos que les permiten ubicar personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Entre otras cosas, esto incluye poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y la objetividad de los servidores públicos y su conducta respetuosa con la institucionalidad democrática y obligada a respetar en su gestión los principios de *igualdad, mérito y capacidad*.

Dado que este propósito no se impone espontáneamente, son necesarias un conjunto de reglas de juego formales e informales que lo garanticen. Será la eficacia práctica de esas reglas la que determine la existencia efectiva de un régimen de función pública. Solo en los contextos institucionales, nacionales o subnacionales, en los que esa efectividad sea constatable, estaremos ante modelos de gestión de empleo público a los que quepa atribuir la naturaleza de función pública.

Proponemos, por lo tanto, una noción de servicio civil (Longo, 2004: 68) que la define como:

“el sistema de articulación de empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos pa-

ra la existencia de administraciones públicas profesionales”.

¿Por qué y para qué nace el servicio civil?

¿Cuál es la razón de ser del servicio civil en el Estado contemporáneo? ¿A qué propósito sustantivo obedece la necesidad de un marco constitucional propio del empleo público, relacionado, como dijimos, con la protección de una administración profesional?

Para Prats, este aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que:

“es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras”.
(Prats, 2002: 32-34)

En la misma línea de pensamiento, se aduce que la sustitución de un sistema de padrinazgo por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Esta burocracia “weberiana” exigiría la concurrencia de tres características institucionales clave:

- Reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas.
- Procedimientos específicos -no políticos- para contratar y despedir.
- Carrera profesional basada en la promoción interna.

Se trata de argumentaciones en cierto modo próximas a otras que han puesto el acento en la profesionalidad del empleo público como la variable más importante para la reducción de la corrupción. Etzioni y Halevy, explican la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites política y burocrática y la cultura política que las gobierna. (Longo, 2004: 72).

Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina, y los procesos democráticos son más puros.

Seguridad jurídica y eficacia de la Administración son, por lo tanto, los principios que se hallan en la base de los sistemas de función pública. Hacerlos operativos ha obligado a los países a articular un conjunto de arreglos institucionales, cuyo objetivo es garantizar que el comportamiento de los empleados públicos se ciña a ciertos patrones. Si para enunciarlos tomamos como referencia el *Civil Service* británico, hallaríamos los siguientes cuatro principios básicos fundacionales:

- acceso abierto y transparente;
- promoción según el mérito;
- integridad, objetividad e imparcialidad; y
- no politización.

El reto de nuestros días es, precisamente (World Bank, 2000), conseguir una base robusta para que esos principios sean trasladados a la práctica, pero sin una rigidez excesiva.

Los Servicios Civiles ante un entorno globalizado

Globalización, Estado y Gobernanza

Desde una perspectiva institucional, la globalización ha planteado la necesidad de reorganizar y reestructurar los gobiernos, las administraciones públicas y los servicios civiles para permitir un mayor y más ágil flujo de capitales, mercancías y personas entre las diversas regiones del mundo. En este sentido, es claro que, desde los primeros años, los

imperativos de la globalización obligaron a muchos Estados a modificar legislaciones, transformar sus instituciones y ajustar las burocracias, enfrentando con ello nuevos retos para la gobernanza¹ de sus sociedades.

Riesgos de la globalización

La globalización ha provocado una serie de impactos de carácter económico, político e incluso territorial, que influyen en la propia estructura y configuración de los Estados nacionales y su interrelación. Los impactos a que se hace referencia se han caracterizado de diversas maneras. Por un lado se habla de transformaciones globales, en un sentido positivo, y por otra parte, se habla cada vez más de los efectos negativos de la globalización, definiéndolos *como nuevos riesgos globales o nuevos miedos globales* (Bauman 2008). Al respecto Inneraty (2010), sostiene que:

“El actual incremento del miedo no se debe solo a que hayan aumentado ciertos riesgos que amenazan a la sociedad, sino a que han aumentado las condiciones de incertidumbre en las que discurre la vida de las personas”. (p. 57)

Para este autor, el miedo en las circunstancias actuales se traduce en parálisis e incapacidad para reaccionar de forma productiva y racional, para edificar un marco institucional que afronte las consecuencias más negativas de la globalidad.

1. De acuerdo con Aguilar (2009): “Por gobernanza/gobernanza se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización” (p. 90).

Por tanto, para dimensionar las consecuencias de la globalización y relacionarles con las transformaciones que sufre el Estado,² se debe subrayar que en poco tiempo se ha pasado de un conjunto de ideas hipotéticas a claras expresiones del curso que han tomado esas transformaciones; las cuales muestran hoy Estados mucho más compactos, en términos institucionales, con servicios civiles en búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios y con mayor impulso dentro de la sociedad.

En suma, la globalización trajo consigo nuevas realidades y retos, en los diferentes planos del desarrollo, para los cuales los Estados y sus gobiernos no estaban preparados. Ello mostró cómo las empresas y grandes emporios económicos rápidamente se fortalecieron, y adquirieron paulatinamente un creciente poderío y una mayor autonomía del alcance regulativo público, en grado tal que sería imposible anticipar algunos de los efectos más nocivos en el sector financiero y cuando los Estados reaccionaron, para imponer un nuevo marco de orden y coordinación, el contexto era ya ampliamente desfavorable a la intervención estatal.

2. Fundamentalmente a raíz de la crisis financiera internacional, que se detonó en septiembre de 2008, muchos analistas entre los que se cuentan los premios Nobel de economía Joseph Stiglitz y Paul Krugman, pronosticaron el fin de la etapa de la globalización y la recuperación de las capacidades regulativas de los Estados y sus gobiernos.

Transformaciones del Estado contemporáneo

Pero si bien el contexto económico y político no favorece una intervención más vigorosa por parte del Estado, hay una creciente preocupación por recuperar algunas capacidades que, en medio de este proceso, se fueron diluyendo y que hoy se muestran como una necesidad para ordenar el funcionamiento económico y fortalecer la cohesión social. Como señala Thwaites (2002):

El Estado democráticamente conducido tiene que cumplir funciones rectoras en la vida económica y social... Pero el Estado que tiene que asumir esas tareas debe ser profundamente reformado. Para ello, debe partirse de un compromiso político serio sometido al control de la sociedad. (p. 4).

En esta tendencia, los gobiernos y la función pública sufren también diferentes transformaciones, como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que fundamentalmente “han abierto un camino que hay que seguir explorando” (Olias, 2001, p. 9). Principalmente, para identificar los aspectos que se deben apuntalar para reformar los Estados y sus instituciones, permitiendo que se adapten mejor a los retos de la modernidad global, misma que ha trastocado algunos principios esenciales que le definían anteriormente.

Como se puede apreciar, la capacidad de los Estados y de los servicios civiles (función pública) para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales se ha visto afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole (Blanco y Gomá, 2003). Por tanto, es necesario recalcar que no se trata de un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino de una transformación que afecta al núcleo de las relaciones entre la política y la sociedad. Pero en atención al tema que ocupa esta investigación, es importante dimensionar cómo es que se afectan los procesos de gobierno.

Crisis de la capacidad directiva del gobierno

Las estructuras organizativas del gobierno³ y la administración pública, también han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada

3. Por gobierno se entiende la estructura institucional que hace posible la aplicación de mecanismos para la dirección pública de la sociedad. El concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos existentes, como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para designar la forma de organización del régimen político (Molina y Delgado, 1998, pp. 57-58).
4. "El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/ corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales" (Aguilar, 2009, p. 140).

país. La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernación, uno se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y la otra se ocupa de la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atingentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

De manera específica, Aguilar (2010) enmarca esta complejidad como un problema de validez directiva del gobierno (y no de validez institucional o legal) que se relaciona con su capacidad de previsión y sus competencias técnicas, gerenciales y políticas. Para el autor, la problemática que enfrentan los aparatos públicos demuestra que la complejidad se ha trasladado del sujeto/institución gobierno, a la acción del gobierno, es decir, al proceso de gobernación o gobernanza (Aguilar, 2010). Siendo ahí, precisamente, donde se manifiestan nuevos retos para un proceso de gobierno exitoso, pues es evidente la emergencia de nuevos y múltiples actores que plantean demandas y asuntos, que ponen a prueba la capacidad directiva y de coordinación gubernamental.

Por ello, junto a la *nueva gobernanza*⁴ la calidad se revela en instrumento básico para promover una regulación económica de calidad y dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco insti-

tucional de calidad, para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para *fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia*.

El papel del sector público y dos modelos de Administración Pública

Europa y América del Norte durante el siglo XIX, y algunos países de Asia Oriental durante el siglo XX, han progresado económicamente como resultado de un sector público eficaz. Es un hecho cada vez más aceptado la necesidad de un Estado eficaz como condición fundamental para promover el crecimiento y reducir la pobreza de los países.

En un mundo caracterizado por vertiginosas transformaciones de los mercados, las sociedades civiles y las fuerzas mundiales, el Estado se ve obligado a ser más eficaz. Sin esta condición es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social.

Para que el Estado pueda hacer una mejor aportación al proceso de desarrollo es esencial comprender la función que cumple en el entorno institucional (por ejemplo, su

capacidad de imponer el cumplimiento de la ley) y, de esa manera, facilitar las transacciones.

Países y regiones atrapados en el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo, producto de la crónica ineficiencia del Estado, pueden desencadenar con demasiada facilidad en la violencia social, la delincuencia, la corrupción y la inestabilidad, problemas todos que socavan la capacidad del Estado y la función pública para impulsar el desarrollo económico y social.

El modelo Jerárquico

La Administración Pública ha surgido como entidad distinta a las empresas privadas. El primer modelo moderno de administración pública surgió en los países del Atlántico Norte, que se modernizaron en el siglo XIX. Este modelo utiliza dos “técnicas” para mejorar la relación mandante-mandatario, y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto a favor del interés público: controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado. Aunque ha desempeñado un buen papel en los países más avanzados, el modelo jerárquico se ha mantenido bajo presión. Se originó cuando el gobierno era pequeño. Pero la función del Estado se expandió enormemente (al menos hasta la década de los ochenta), y en 1995 esta proporción creció hasta casi el 50%.⁵ Este cre-

5. Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional, Banco Mundial, 1998.

cimiento ha producido grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de ser “capturadas” por intereses especiales. Ello ha conducido a la *ineficiencia* y la *inflexibilidad*, en tanto que los ciudadanos, han expresado su creciente insatisfacción.

La Nueva Administración Pública

Las debilidades del sistema jerárquico han obligado a los países avanzados a experimentar con las modificaciones de este modelo; sin embargo, es difícil hablar de un patrón único. El modelo emergente se caracterizó por cuatro lineamientos cuyo punto común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado:⁶

1. *Delegación de la toma de decisiones*: reduce la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor delegación en los niveles inferiores de jerarquía, lo que permite la toma de decisiones adecuadas, ya que los responsables de ellas están próximos al problema y tienen los objetivos más claros.
2. *Orientación hacia el desempeño*: el énfasis en la responsabilidad de los productos provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.

6. Los cuatro temas siguen un esquema sugerido por David Shand.

3. *Orientación hacia el ciudadano-cliente*: informar y escuchar a los ciudadanos, permite responderles con servicios más apropiados.
4. *Orientación de mercado*: el mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre las instituciones públicas y la desconcentración de servicios, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

Un breve recorrido por la modernización e innovación del Estado de Guatemala y la contribución del servicio civil al fortalecimiento de la Administración Pública

Modernización se define como la acción y el efecto de dar forma o aspecto moderno a algo. Moderno significa que pertenece a la época actual o existe desde hace poco tiempo. Por su lado la modernización del Estado implica *cambiar su función, lo que hace y la forma de hacerlo*. De un Estado benefactor, paternalista y centralizado debe innovarse a uno que complemente las acciones de las personas. La Constitución Política de la República de Guatemala, contiene principios claros para impulsar los cambios. El más importante, lo encontramos en el Artículo 118: “*Cuando fuere nece-*

sario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada...”⁷

Sin perder de vista el objetivo principal de la modernización e innovación del Estado, el cual se orienta en coadyuvar a mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos. Se supone que esto puede lograrse en parte transformando al gobierno en un buen gobierno, congruente con un entorno político, económico y social que conduzca al desarrollo. Sin embargo, este proceso también debe incluir la institucionalidad necesaria para que el Estado no vuelva a desactualizarse y tenga la capacidad necesaria para adaptarse continuamente a las necesidades de una sociedad que constantemente ha venido evolucionando.

La Administración Pública y el Servicio Civil de Guatemala, han experimentado cambios fundamentales en las últimas décadas. Al hacer una *revisión histórica* del Estado de Guatemala, se puede concluir que se ha inclinado más hacia un modelo jerárquico centralizado, lo cual se reflejó en que las instituciones se caracterizaron por ser centralistas, mercantilistas y excluyentes.⁸ Después de la independencia (15 de septiembre de 1821) los gobiernos continuaron con la estructura centralizada de corte colonial. Durante la

década de los sesenta y setenta, la idea de que el mercado era incapaz de generar mejoras y de eliminar la desigual estructura social, dio lugar al surgimiento de estrategias de desarrollo dirigidas por el Estado.

En la década de los ochenta, después años de dictadura militar, dos golpes de Estado y casi treinta y seis años de guerra interna, se restableció la democracia en Guatemala y se promulgó una nueva Constitución. Transcurrieron tres gobiernos sin que se presentara una iniciativa capaz de cambiar radicalmente la estructura estatal. La década de los noventa, referida a los latinoamericanos, se podría denominar la “*Década de la Modernización*”. Sin embargo, el rol del Estado debió cambiar, no porque estuviese de moda hacerlo, sino por principio y por la capacidad de tomar decisiones. El resultado más importante de todo el proceso sociopolítico contemporáneo de Guatemala (1986-2000) es que la descentralización y desconcentración del Estado así como la modernización de la sociedad son, necesidades nacionales sentidas y planteadas por la diversidad de sectores y actores. Este planteamiento se concreta en la Constitución de 1985 y la reforma constitucional de 1994 y, sobre todo, en los Acuerdos de Paz de 1996 que contienen la aspiración de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Es de gran relevancia mencionar que en 1969 se anuncia la Ley de Servicio Civil y veintinueve años más tarde nace el Reglamento a la Ley.

7. Esperanza de Paz: una propuesta para el desarrollo integral de Guatemala, CIEN, julio 1994.

8. CIEN-CIPE (1998) “Un Estado en Tiempos de Paz” “Hacia la Paz y el Desarrollo”. Año 1, edición 6. CIEN. Guatemala.

Un nuevo paradigma

Desde la década de los noventa se da en los países de Iberoamérica un movimiento vigoroso hacia la *modernización del Estado, así como para la profesionalización de su función pública*. El desencanto con la implantación de políticas neoliberales y sus resultados en nuestras economías, ha hecho que volvamos a ver al Estado, a los servicios civiles y a sus funcionarios como los motores impulsores de la modernización, el desarrollo y los procesos democráticos de nuestros países. Afortunadamente para los entusiastas del servicio público, parecen haber quedado atrás los tiempos en los que se creía como dogma de fe que la empresa privada era más eficiente que el sector gubernamental, y que por tanto, podía generar los cambios que nuestras sociedades buscaban y deseaban.

En este nuevo *paradigma, los servicios civiles y los sistemas de función pública* deberán perseguir, además de los valores tradicionales de la eficiencia y eficacia administrativa, el mérito, la protección de los derechos de los empleados y la equidad social,⁹ valores tales como la transparencia gubernamental, la capacidad para rendir cuentas, la inclusión y la no-discriminación, la bilateralidad o multilateralidad de los procesos administrativos, la flexibilidad administrativa, la profesionalización, el mejoramiento continuo, y la

9. (Klinger, Nalbadian y Llorens (2010).

promoción de la democracia como algunos de los “*nuevos valores*” de la función pública.

Como se desprende de la ponencia anteriormente presentada, desde fines de los noventa se viene estableciendo la normativa para poder impulsar en Iberoamérica, unos servicios civiles y sistemas de función pública profesionales y capaces de sustentar procesos de modernización y redemocratización, así como la competencia económica a nivel global.

Actualmente, la Administración Pública, como principal instrumento de gobierno al servicio de la sociedad, con un gran peso en la economía, debe asumir la responsabilidad de actuar como impulsora y generadora de proyectos innovadores. La visión de la modernización e innovación de la Administración Pública bajo los principios de *autonomía, control y gestión por resultados; eficacia, calidad en la acción de gobierno, rendición de cuentas y la transparencia, para lograr el objetivo: “satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas con el nivel de calidad que la sociedad exige”*.

En la época actual, no se habla únicamente de modernización. La innovación se transforma en una necesidad cuando una institución se plantea *hacer las cosas de manera diferente*: crear valor, modificando la manera de hacer las cosas, replantear los procesos internos de la institución e innovando la calidad en la prestación de los servicios.

Sin embargo, no será posible la innovación si el conocimiento no fluye en las instituciones. *El conocimiento y la información* son actualmente las bases de la producción, la productividad y la competitividad, tanto para empresas como para las propias Administraciones Públicas. Las organizaciones funcionan en redes en las que se comparte el conocimiento: para empezar dentro de la organización, pero también redes entre organizaciones y redes entre las organizaciones y sus unidades descentradas.

Cada vez es más apremiante la adaptación al cambio, lo que redundará en que los servicios civiles adopten estrategias que proporcionen herramientas de análisis y actuación, integradas y flexibles. La evaluación de políticas públicas y la gestión de calidad en los servicios proporcionan un marco adecuado.

Algunas propuestas en el ámbito público

- Herramientas para la mejora de la productividad; productividad por resultados.
- Generación de códigos éticos.
- Manuales del empleado.
- Formación.
- Participación en grupos de trabajo externos.
- Colaboración en grupos de mejora internos.
- Espacios para la innovación

Las Administraciones Públicas iberoamericanas están adoptando “modelos de excelencia, integrales u holísticos, que facilitan la comprensión de las dimensiones más relevantes de la realidad de los órganos y entes públicos y permiten establecer criterios orientadores, homogéneos, tanto para el análisis sistemático y riguroso como para lograr la acción coherente, según la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.

Profesionalización de la función pública y una mejora en la gestión

La profesionalización permite un desempeño 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:

- La conformación de una función pública profesional, impacta positivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- La existencia de una función pública profesional, es un fac-

tor relevante en el desarrollo económico y social.

- La profesionalización de la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociadas al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- Una función pública profesional, contribuye a un mejor desempeño del sector público.
- 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.

Función pública y cambios en el modelo de gestión

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. Existe evidencia suficiente 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.

Conforme con el criterio que se presenta, 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 de mérito alcanza vigencia efectiva. Se puede especular que si la sociedad demanda mayor calidad institucional de la democracia, las condiciones para que el principio de 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.

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.

Es importante destacar que las implicaciones de la profesionalización de la función pública sobre la mejora del desempeño gubernamental tiene 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 el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Así mismo 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 tiene sentido. Los postulados de la Carta, 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.

De esta manera la función pública se conecta con el desarrollo

de capacidades institucionales que permitan 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.

Prioridades en la agenda de innovación

En la agenda de la innovación en distintos países latinoamericanos puede reconocerse la influencia de la NGP. Tomando como referencia un conjunto de temas comunes a la reforma de la gerencia pública identificados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 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 Loeffler, 1999: 147s).

La influencia de la NGP es heterogénea, y si bien para algunos constituye un nuevo paradigma dentro de las ciencias de la administración, otros aprecian en ella solo 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, propuso una agenda para 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 ibe-

roamericanas 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 se presenta.¹⁰ Cabe destacar además que el CLAD identifica, en el seguimiento de las innovaciones y tendencias en la gestión pública, los siguientes núcleos temáticos:

- La evaluación como una herramienta de la gestión pública orientada a resultados.
- Gobierno electrónico y sociedad de la información.
- El control social y la transparencia de la gestión pública.

La profesionalización de la función pública.¹¹

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.

10. 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 la Participación Ciudadana (2009).

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

De este conjunto de cuestiones, sin desmerecer la importancia de otras, interesa a esta investigación profundizar en dos de ellas: la Nueva Gestión Pública de Calidad y la Administración Pública Inteligente que enmarca la profesionalización de la Función Pública. El interés se basa en la relevancia que se asigna 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. Para ello se profundiza en los temas a continuación:

Nueva gestión pública y gestión de calidad

La mayor complejidad social y política ha obligado a los gobiernos de diferente signo y a *sus servicios civiles* a buscar nuevas herramientas para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas. Por ello, han implantado tecnologías y sistemas de operación para reactivar una maquinaria aletargada que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía que cada vez más demanda servicios con calidad y eficiencia. Es así como se ha venido articulando un nuevo modelo que se ha dado en llamar nueva gestión pública, cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental y la función pública.

Surgimiento de la Nueva Gestión Pública, NGP

En 1997, una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la NGP como un enfoque de transición de la vieja administración pública hacia la importancia en los resultados y en la responsabilidad, en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos (Brugué y Subirats, 1997).¹²

En efecto, la NGP significó un cambio trascendental de la perspec-

12. La obra se centra en una perspectiva de transformación del sector público, junto a una visión de la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La NGP constituye entonces una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión (*management*) en un sentido genérico. Por vía normativa, la gestión pública incorpora una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad pública, así como por valores como la equidad, la consistencia y la igualdad. Por vía instrumental, la gestión pública reconoce la necesidad de la eficiencia a través de una visión estratégica, estructuras adecuadas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales (Brugué y Subirats, 1997).

tiva tradicional de la administración pública¹³ hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Este cambio, si bien –hasta ahora– no ha estado exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto, como sostiene Hughes, no cabe duda que este será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica (Hughes, 1996).

La reforma gerencial en América Latina

Ahora bien, en América Latina, el arranque de todo el proceso de transición hacia la NGP, se debe ubicar en el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad; además de incorporar a la región a los mercados internacionales. Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, entre otros, a lo largo de los años ochenta impulsaron programas de ajuste estructural (*reformas de primera generación*), a los que siguieron otra serie de reformas institucionales enfocadas a la mo-

13. “La administración pública consiste en la estructura del poder ejecutivo, subordinada al gobierno, que tiene la misión de coordinar e implementar las políticas públicas, como institución representa la estructura que hace posible la vinculación entre gobierno y sociedad” (Molina y Delgado, 1998, p. 8-9).

dernización de las administraciones públicas (*reformas de segunda generación*) (Moyado, 2006).

La primera ola de reformas redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales en los sistemas de gestión pública, se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado y se realizaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. Paralelamente, se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial.

No obstante, al reconocer que esta serie de reformas fueron insuficientes para resolver los problemas sociales de los países de la región, se propuso iniciar una nueva generación de reformas que permitieran la reconstrucción del Estado latinoamericano. En este marco, se impulsó un programa de reformas gerenciales que constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional, para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato que se produjo en las últimas décadas.

En este sentido, en 1998 los veinticinco países miembros del CLAD suscribieron el documento *Una nueva gestión pública para*

América Latina, en donde se definió la agenda de la reforma gerencial para los países de la región, entendida como “un componente de la reforma de las instituciones políticas y (que) es interdependiente con la redemocratización y la consolidación de la democracia en nuestros países” (Aguilar, 2009, p. 201).

En este documento se afirmaba: América Latina pasó por una gran crisis en la década de los ochenta y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años noventa. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, en la mejor distribución de la renta y en la consolidación de la democracia. (CLAD, 1998, p. 22).

La “Agenda de la Reforma Gerencial en América Latina”, según el mismo documento del CLAD8 sería la siguiente:

- a. Profesionalización del servicio público como punto de partida para constituir un núcleo estatal estratégico, es decir, contar con una *élite burocrática* de tomadores de decisión, con gran capacidad técnica encargada de la formulación y seguimiento de las políticas públicas.
- b. Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad, combatir las politizaciones clientelares y la corrupción.
- c. Descentralización de la ejecución de servicios públicos. Esto favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- d. Desconcentración organizacional, delegando la ejecución de funciones hacia agencias descentralizadas.
- e. Evaluación de desempeño y control de resultados, no solo control de normas y procedimientos, como en el modelo burocrático *weberiano*, y la integración de un sistema de evaluación del desempeño.
- f. Autonomía gerencial de las entidades públicas mediante control de resultados, control contable de costos, control por competencias administrativas y control social.
- g. Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente (calidad), reestructurar los servicios públicos y enfocarlos en función de las expectativas del cliente y consumidor y disponer una infraestructura institucional para brindar servicios con calidad.

- h. Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público.

Hasta ahora los países que han incorporado la *gerencialización* de los servicios civiles, lo han hecho con diferente grado de intensidad; sin embargo, el análisis de esas experiencias refleja que este conjunto de reformas va generando una nueva cultura administrativa, basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos.

Como señala Bresser (2001):

La reforma gerencial está solo empezando en América Latina. Una sociedad civil activa en la cual el debate público tenga un papel principal como formador de la opinión pública, y la reforma institucional, particularmente la reforma gerencial, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo económico de la región. (p. 14).

La gestión de calidad

Respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se dio con gran profusión, inicialmente en los Estados Unidos, fueron los japoneses los primeros en adoptarla como

instrumento de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Guajardo, 1996).

El proceso de recuperación de la economía japonesa en la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial, requería de un fuerte impulso a la competitividad de las empresas y, para ello, era necesario introducir la calidad como estrategia adicional para generar productos también competitivos y reinsertarse en los mercados internacionales en el periodo de la posguerra.

En este sentido hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico (principios del siglo XX), a su integración al proceso administrativo, bajo el aseguramiento de la calidad (hacia los años cincuenta), hasta su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (albores del siglo XXI) (Barba, 2004).

Esta serie de antecedentes ilustra cómo la nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad, fue descubierta como el arma estratégica que daría al Japón la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. En esta tesitura, los especialistas

aconsejaban orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos, para dar variedad a los productos ofrecidos sin elevar los costos.

Así, se consolida la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de este para satisfacer sus expectativas; lo cual es congruente con la definición de calidad como *“La totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que lo hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas”* (Aguilar, 2009, p. 136).

A partir de esta visión, se puede observar el potencial de un principio como la calidad en el proceso administrativo, pues como señala Malvicino (2001):

Gestionar la calidad de un servicio, el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica adaptar los instrumentos gerenciales correspondientes, para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. (p. 5)

14. Blog de Jordi Sevilla. Ministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España (Noviembre de 2006).

Administración Pública Inteligente, “Un Enfoque Novedoso para una Gestión Revitalizada”

“sin innovación, no se puede salir de la crisis”

Manuel Castell

*“Una administración pública inteligente es aquella que sabe adaptarse al momento en el que vive y que hace todo lo posible para ponerse al servicio de los ciudadanos”.*¹⁴

En la actualidad vivimos una época de auténtica revolución que va a definir el futuro de las administraciones públicas, de la forma en la que presta sus servicios y en la que los ciudadanos se relacionan con ella. El completo proceso de modernización que vivimos va a marcar un punto de inflexión en el trato entre administración y los ciudadanos ya que se está produciendo una profunda reforma en su funcionamiento en todos los ámbitos: función pública, procesos selectivos, introducción de las nuevas tecnologías, fomento de la cooperación entre las administraciones y garantía de la calidad.

Unos servidores públicos satisfechos en sus puestos de trabajo, son fundamentales para que los servicios prestados por las administraciones públicas alcancen el nivel que demandan los ciudadanos. Para ello es necesario establecer las condiciones de trabajo coherentes con el entorno laboral actual, como la introducción y promoción de la evaluación del desempeño y la recompensa objetiva de los esfuerzos. En

este sentido es igualmente necesario garantizar que las personas que se incorporan a la función pública lo hagan en condiciones idóneas, adecuándose al futuro laboral que van a encontrar.

La administración pública debe asumir como un reto ineludible, beneficiarse de las nuevas tecnologías para acercar sus servicios a los más necesitados de los mismos; reconocer el derecho de todos los ciudadanos a poder acceder a la información y a los servicios públicos a través de los nuevos instrumentos electrónicos es una necesidad vital en la sociedad en la que vivimos, y un hito que marcará un antes y un después en la relación entre ciudadanos y administraciones públicas. Obviamente, el reconocimiento de este derecho de ciudadanos e instituciones, tiene que llevar implícito la obligación y el compromiso de todas las administraciones a garantizarlo.

La cooperación entre las administraciones, es el pilar sobre el que se debe asentar la reforma de lo público. Hay que dejar de exigir que el ciudadano busque a la administración, es necesario facilitar su relación con ella, por lo que deben ser las distintas entidades públicas las que trabajen juntas para ofrecer un único punto de interlocución que le garantice soluciones, independientemente de a qué administración compete la gestión a realizar o la información a obtener.

15. Marina, J.A. "El vuelo de la inteligencia". Ediciones de bolsillo. Barcelona 2004.

Mejora de la calidad del empleo público, adaptación a las nuevas tecnologías y cooperación entre las administraciones son los tres pilares sobre los que tiene que apoyarse la administración pública del siglo XXI. Siempre garantizados por condiciones máximas de calidad en las que la satisfacción de los ciudadanos sea el principal baremo a seguir.

En resumen, estas son las principales iniciativas que se impulsan con esta investigación y que persigue el objetivo de enunciado fácil pero de implantación compleja: Adaptar de forma inteligente la Función Pública a las necesidades de los ciudadanos del siglo XXI.

Propuesta para una Administración Pública Inteligente

José Antonio Marina, en su libro "*El vuelo de la inteligencia*" nos confirma que los caminos de la inteligencia acaban desembocando en la ética,¹⁵ y nos ayuda a transitar por esos caminos. Una aproximación al concepto de Administración Pública Inteligente requiere, en primer lugar, de una delimitación de algunos rasgos que la definan y que se detallan a continuación:

Capacidad de acción y resolución

La Administración es un instrumento, no un fin, del que la socie-

dad se dota para facilitar la convivencia y la felicidad de las personas. Tiene que ser ante todo útil y práctica, en una palabra: *resolutiva*. Resolución es una hermosa palabra que procede de “resolver” y significa dos cosas: *inventar soluciones y avanzar con decisión*. Así pues, una institución inteligente resuelve, inventa soluciones y avanza con decisión. Las Administraciones resolutivas y con capacidad de actuación son las que marcan la diferencia: no postergan las decisiones difíciles, sino que las toman buscando las mejores alternativas y tratando de anticiparse a los problemas. Para ello tienen que manejar diferentes instrumentos de racionalidad, combinados con adecuados modelos de liderazgo y gestión emocional.

Autodeterminación y proyección

Una organización inteligente ha de tener un proyecto sobre sí misma, combinando la asunción realista de su misión en el presente con una adecuada perspectiva o visión de futuro. El replanteamiento periódico de la naturaleza o razón de ser (misión) de muchas instituciones públicas, así como el de su visión y posicionamiento estratégico ante un mapa cambiante, es una tarea que no se puede postergar. Por el contrario, el conformismo o la inercia de algunos servicios públicos, que tradicionalmente dominan el escenario, no son posibles ni aconsejables.

16. Marina, J. A. “El misterio de la voluntad perdida”. (1997) Anagrama.

Ahora más que antes los factores exógenos como la globalización, nuevas tecnologías, sistemas de comunicación y otros endógenos entre los que cabe señalar las expectativas de los ciudadanos, implican grandes oportunidades que no deben ser desaprovechadas, y presionan a favor de un cambio en el diseño y la gestión de los servicios públicos que los acerque a las necesidades de las sociedades actuales.

¿Tiene nuestra Función Pública –cada Ministerio u organismo público,... un proyecto claro sobre sí misma?; ¿sabe su razón de ser (misión) y hacia dónde va (visión), y se lo replantea de cuando en cuando? Formularse estas preguntas básicas, y sobre todo la manera de resolverlas, evidenciarán el grado de inteligencia de nuestras instituciones.

Voluntad y energía para actuar

La voluntad, tal y como la entendemos en las instituciones inteligentes, va más allá de lo que habitualmente denominamos como “voluntad política”, o del “voluntarismo” de las personas y los equipos. Para explicar esta capacidad, que también nos remite el esfuerzo individual y colectivo, recurre con frecuencia *Marina*¹⁶ al protagonista de una vieja y clásica novela alemana, “El Barón de Munchhaussent”, hombre exagerado y de muchos recursos, que habiendo caído en una ocasión con su caballo a un pantano de arenas movedizas, fue capaz de salir montado en el caballo tirándose

hacia arriba de sus propios cabellos. Así de poderosa es la voluntad cuando actúa en pos de un proyecto inteligente.

La voluntad de una organización, de un equipo, no es tanto una facultad (que se tiene o no se tiene), como un aprendizaje guiado por la inteligencia, que debe ser hábil negociadora entre fuerzas muchas veces en conflicto. La voluntad de un grupo, como la de un individuo, se educa y se fortalece -o se abandona y debilita- gestionando los deseos, las emociones, los hábitos, los premios o castigos, que son los que van esculpiendo el comportamiento de una organización. Pequeños éxitos bien gestionados (como éxitos políticos y del equipo) renuevan la voluntad y fortalecen al grupo. El sentimiento de la propia eficacia de un grupo: ¡somos capaces de hacerlo porque lo hemos hecho otras veces! es quizás la más poderosa fuente de energía de un equipo o de una organización.

Como afirma J. Valdano,¹⁷ *“un equipo es un estado de ánimo”*, lo que nos lleva nuevamente a considerar la gestión emocional y relacional de nuestras organizaciones como factor crítico de éxito, y a su relación con los estilos de liderazgo. No cabe duda que el liderazgo, y la forma en que este se proyecta sobre los equipos, son elementos funda-

mentales en las reformas y procesos de cambio, y el principal detonante de la voluntad de actuar en las organizaciones. En manos de las personas está la voluntad y la principal fuente de energía para el cambio.

¿Cómo encontrar y potenciar líderes y equipos inteligentes? O mejor aún ¿cómo desarrollar modelos de liderazgo que aseguren una gestión inteligente, más allá de las personas? Este es sin duda un gran reto para cualquier Administración, y en ese camino deberemos buscar y encontrar referencias y modelos: *“la gente que hace lo que siente, que es capaz de entusiasmar, poner “alma” a las cosas, es capaz también de generar en quienes están alrededor un entusiasmo muy especial... Son gente que activa el profesionalismo desde la pasión.*¹⁸ Una organización que apoye a aquellos que tienen ímpetu e iniciativa, que creen en lo que hacen, puede estar asegurándose para el futuro una buena dosis de voluntad y energía para actuar.

Capacidad de aprendizaje

Las instituciones inteligentes aprenden para mejorar. Investigan interna y externamente su realidad y su entorno, recogen y aprovechan la información y la hacen circular con transparencia entre sus empleados, e interactúan permanentemente con los ciudadanos y la sociedad, transformando la información y haciendo brotar el conocimiento.

Llevar a la práctica esta idea es extremadamente complejo pues

17. Jorge Alberto Francisco Valdano Castellanos (Las parejas, Santa Fe, Argentina, 4 de octubre de 1955).

18. Valdano, J. “Liderazgo, gestión y motivación de equipos”. Cap. 3.

implica la constante renovación de la cultura organizacional. A veces se afirma con cierta ligereza que las personas pasan pero las organizaciones permanecen. Esto solo es cierto a medias. Las personas imprimen un estilo en su trabajo, que deja huella en la cultura de la organización en la medida que se consolida. Si este proceso tiene que ver con el éxito de los planteamientos, estaríamos ante instituciones inteligentes que aprovechan las pequeñas pero útiles innovaciones cotidianas de sus efectivos para mejorar su actuación.

La organización debe desarrollar capacidades para incorporar a su cultura corporativa *las innovaciones* que se producen de manera cotidiana y que repercuten en la mejora de su eficiencia. Una vía para acercarnos a este propósito es la incidencia sobre los valores de la organización y su influencia en las personas que la integran. Las actitudes y valores ante el éxito y el fracaso, suelen ser buenos exponentes de esa capacidad de innovación. Si la organización propicia una dinámica del tipo "búsqueda de culpables", estará incorporando el valor del miedo al fracaso, y de paso el miedo a la innovación y al cambio. La rutina se convertirá así en la pauta a seguir, en un refugio para los empleados. Se fomentaría un entorno propicio para la mediocridad y alejado del contexto óptimo para el desarrollo de la inteligencia. Por el contrario, las organizaciones inteligentes han de tener en cuenta que habitualmente el fracaso en algunos proyectos res-

ponde a múltiples causas: oportunidad, grado de madurez del contexto, adecuación a la realidad, descompensación entre medios y fines, etc. El resultado final negativo de una experiencia no debe encubrir los posibles aciertos en alguna de sus fases. Esto es muy importante a la hora de delimitar las responsabilidades y, como mínimo, extraer conclusiones para descartar caminos ante futuros intentos.

El mayor riesgo que tienen las organizaciones actualmente es el de no arriesgarse. La Administración Pública necesita valientes, innovadores y con valores; las llamadas buenas prácticas, son estimulantes para una organización. No darles relevancia es desaprovechar su efecto multiplicador y motivador. Pero no debemos quedarnos ahí, pues las experiencias de éxito pueden no incidir en la cultura organizacional si únicamente nos quedamos deslumbrados por los resultados finales. Es necesario conocer los procesos internos que están detrás de esas prácticas. Los éxitos están plagados de múltiples fracasos a partir de los cuales también se puede generar aprendizaje.

En los últimos años el conocimiento se ha convertido en el principal factor para obtener valor en las organizaciones. La denominada "gestión del conocimiento" es un concepto que suele manejarse de manera generalizada, teniendo en ocasiones, un contenido difuso. Algunas claves para potenciar esta

inteligente línea de trabajo podrían ser las siguientes:

- La innovación se produce en los entornos cotidianos. Los grandes avances suelen ser la suma de pequeñas mejoras muy concretas. La organización debe generar un entorno de transparencia que fomente el intercambio de información.
- Es necesario prestar atención a la comunidad profesional en la que nos desenvolvemos. Realizar un seguimiento de lo que hacen nuestros colegas para aprender de sus éxitos y fracasos.
- Revisar las experiencias anteriores de nuestra propia organización. No se trata de calcar proyectos ya desarrollados sino de analizar las razones que llevaron a tomar unas decisiones y no otras para no “golpearnos dos veces con la misma piedra”.
- Partir de una metodología probada, pero siendo heterodoxos para mejorarla, cuando esta implique mayores dificultades que beneficios a la hora de avanzar hacia los objetivos.
- Consolidar el aprendizaje organizacional, documentando las experiencias con memorias ágiles, sistemáticas y manejables, con análisis e investigación transparente, y poniendo en marcha instru-

mentos prácticos: nuevos procedimientos, metodologías, etc.

- Incorporar la perspectiva integral a la gestión de las personas teniendo en cuenta sus capacidades más allá del puesto que desempeñan.

A partir de estas premisas, es cuando las nuevas tecnologías de la información y comunicación nos resultarán verdaderamente útiles pues seremos capaces de incorporar a las aplicaciones una orientación práctica: Intranet corporativa, foros temáticos en la red, capacitaciones en red (“e-Learning”), gestores de documentos, etc.

Como vemos, una Administración Pública Inteligente no comete los mismos errores, sino que es sensible a los impactos que provoca su actividad y aprovecha estas informaciones para mejorar, incorporando sistemas de previsión y optimizando sus flujos de información para generar conocimiento.

Productividad

Una Administración inteligente tiene que ser productiva, optimizando los recursos que tiene a su disposición para “crear el máximo valor público” (Moore, 1995).

La gestión por resultados, es un modelo actual de crecimiento en Guatemala y en los países de la

región. La Administración juega un doble e importante papel en ese sentido: como impulsora de la Innovación, la actividad económica y social, por lo que cualquier mejora en su gestión tiene un enorme impacto en la sociedad guatemalteca.

Entre las múltiples contribuciones que los Estados pueden hacer para lograr los objetivos, la revisión y ajuste de sus programas de gasto es de las más importantes. Conseguir lo anterior con racionalidad y sin costes sociales, requiere disponer de herramientas que permitan tomar decisiones teniendo en cuenta sus previsibles consecuencias e impactos. En muchos casos estas herramientas existen y bastaría utilizarlas con imaginación aprovechando sus potencialidades y las oportunidades que brindan las tecnologías de la información. Así, una gestión más inteligente del presupuesto, lo convierte en un instrumento no solo de fiscalización, justificación del gasto y asignación de los recursos públicos, sino también en una herramienta fundamental para el seguimiento de la gestión.¹⁹ Este ejemplo nos abre el camino para *transformar las tradicionales herramientas de control legal propias de la administración, hacia un uso más inteligente, pasando del control burocrático al de gestión*. Para ello es necesario evolucionar estos instrumentos para que faciliten a políticos

y directivos la mejora de la productividad y de la propia gestión. Hablaríamos entonces de un *control útil*, que nos proporciona información para la acción (conocimiento).

En este sentido, recuperar la importancia de la *Planificación*, con la flexibilidad que requiere una administración que se pretende adaptativa, facilitará ese control de la gestión y el aprovechamiento de las herramientas existentes más allá de lo establecido en las normas. La Planificación, que nunca se ha dejado de emplear en las organizaciones, es una herramienta de singular potencia si está bien orientada a objetivos y resultados. Aplicada teniendo presente la dimensión social de la Administración puede repercutir, tanto en la mejora de la productividad como en la de la relación con la sociedad.²⁰

Es importante mencionar que la productividad de la propia Administración Pública, por su peso específico en la economía de nuestro país, merece ser un centro de atención. La mayoría de los expertos atribuyen a la gestión de las personas el principal factor de influencia en la productividad de las Administraciones.

A la hora de intervenir en este asunto, nos encontramos con la rigidez propia de las variables concurrentes: el tiempo de trabajo y los costes salariales, más las dificultades que implica para una gestión innovadora el peso de una *cultura tradicional funcionarial, trufada con la cultura sindical*.

19. González Pueyo, J. M. Interventor del Ayuntamiento de Madrid. Cap. 9.

20. Los Planes Estratégicos que cuentan con participación ciudadana son un ejemplo de esto último.

Los resultados, tanto en el sector privado como en el público, coinciden en señalar que la productividad se incrementa mediante la satisfacción de los empleados lo que nos lleva de nuevo a la importancia de adecuar la gestión de personas y equipos, conjugando positivamente factores como: conocimientos, afectos y sistemas de interacción con los otros, asociados a la difusión de un conjunto de valores orientados al cambio progresivo de las organizaciones públicas. Junto a ello, es necesario no perder de vista criterios básicos y de sentido común en relación al tiempo o condiciones de trabajo y a los costes salariales, donde la Administración Pública, si bien puede ayudar a marcar tendencias (por ejemplo en conciliación laboral e igualdad de la mujer, protocolos contra el acoso laboral, respeto a las personas de la tercera edad) nunca debería alejarse de la realidad del conjunto del país. La preocupación por la productividad es sin duda una cualidad de las administraciones inteligentes.

Transparencia y ética

Todos los atributos que se acaban de describir para una Administración Pública Inteligente, deben desarrollarse en un marco caracterizado por la *transparencia* y la *ética* en la gestión para ser realmente efectivos. En caso contrario no po-

dríamos hablar de inteligencia, ya que la Administración habría dejado de cumplir con un precepto esencial en su misión: *la construcción de ciudadanía*, alejándose de su naturaleza misma. Como señala Blanca Olías, esto tiene que ver con ese espacio de valores que es el ámbito público. "Por más que la Constitución y las leyes reconozcan derechos y obligaciones, si la Administración no los vive, promueve y respeta en cada una de sus actuaciones, *la ciudadanía* acaba siendo un término vacío y carente de vigencia."²¹

Además de lo anterior, María de Jesús Aranda nos recuerda las razones de la necesidad de la transparencia en las Administraciones Públicas:²²

- La obligación legal que emana del marco jurídico vigente.
- La necesaria valentía democrática que implica la asunción de críticas ante actuaciones que pueden suscitar discrepancias y ser objeto de un debate público.
- Reforzar la credibilidad, en lo que supone de gran oportunidad para revalorizar lo público. En el plano político, la ciudadanía tiende cada vez más a castigar electoralmente la falta de credibilidad.
- El cambio cultural hacia la cultura de calidad: un repaso a las diferentes iniciativas que

21. Olías, Blanca. "Rendimiento institucional, ética y democracia". Cap. 6.

22. Aranda, M. J. "Transparencia y control de la Gestión Pública I". Cap. 9.

están llevándose a cabo nos llevaría a citar: los manuales de buen gobierno, gobierno electrónico, auditorías, responsabilidad social corporativa y diferentes políticas de participación que, en el caso del sector público, suponen un paso hacia la integración de la voz del ciudadano en la definición de los objetivos de la Administración.

- Es conveniente afirmar con rotundidad, que los caminos de las organizaciones inteligentes acaban desembocando, de forma natural, en la ética.

Hasta aquí hemos recorrido el camino de las propuestas para una “*Administración Pública Inteligente*” en el marco global de la Reforma del Estado y la Modernización Pública. A continuación se plantean prácticas inteligentes para alcanzar el objetivo fundamental.

Prácticas inteligentes: el ajuste con la realidad

“Un problema teórico se resuelve cuando se conoce la solución, un problema práctico no se resuelve cuando se conoce la solución, sino cuando

*se pone en práctica, que es lo más difícil”.*²³

Esto explica muchos de los fracasos en las propuestas de reforma de la Administración, con muy buenas intenciones, e incluso diagnósticos teóricos acertados, pero carentes de los correspondientes planes de implantación y equipos para llevarlos a cabo.

La perfección “académica” o teórica de un diagnóstico o de una situación, no garantiza en modo alguno su viabilidad práctica. Es en parte lo que ocurrió, por ejemplo, con la reforma educativa, o lo que ocurre habitualmente con las grandes propuestas o reformas que se plantean en los llamados “libros blancos”, que suelen contener buenas soluciones teóricas que en la mayoría de las ocasiones se quedan en los cajones de los despachos ministeriales.

Recordemos que la primera característica que hemos definido para una Administración Pública inteligente es que ha de ser ante todo *útil y práctica: resolutive*.

Tampoco la adopción mimética de supuestas “buenas prácticas” que han funcionado en otras organizaciones y con otros contextos nos garantiza el éxito. Esa manera de “copiar” estaría también en la antítesis de lo que aquí queremos plantear. Una Administración Pública Inteligente tiene que elegir y objetivar sus actuaciones mediante un “análisis de las relaciones causa-

23. Marina, J. A. “Documentos del Foro la Ciudad Humanizada”. Ediciones de Andalucía, s.l. 2004.

efecto entre los elementos del diseño y los resultados previstos”.²⁴

En los últimos años se han dado en nuestras Administraciones Públicas, notables impulsos en la teoría y en la práctica, bajo el paraguas de los programas de modernización y modelos de gestión de calidad, con reconocimientos nacionales a la calidad y mejores prácticas, con lo cual se promueve la innovación, el reconocimiento y el conocimiento de diferentes actores.

A través de tres modelos, se ilustra el necesario ajuste con la realidad que cualquier *organización inteligente* debe realizar combinando con honestidad enfoques teóricos y resultados prácticos.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

El CLAD recogiendo acuerdos de las cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, ha impulsado sucesivas propuestas orientadas al fortalecimiento de la gestión pública.

Así pues, ya en 1996 el Consejo Científico y el Consejo Directivo del CLAD establecían en el documento “Una nueva gestión pública para América Latina”, que la región

tenía que prepararse para enfrentar la competencia económica global que había traído consigo la globalización. Para lograr esto, el documento proponía entre otras medidas, la modernización y redemocratización del Estado, para lo que era necesario promover la profesionalización de la función pública, particularmente de sus niveles más altos.²⁵

En el 2003, la *Carta Iberoamericana de la Gestión Pública* (CLAD, 2003) va más allá al establecer los lineamientos específicos para el establecimiento de unos sistemas de función pública profesionales y que propendan la modernización del Estado y la democratización o redemocratización de nuestros países. De este modo, establece una serie de conceptos básicos sobre la función pública, unos criterios y principios orientadores de la misma, así como sus requerimientos funcionales y una serie de consideraciones específicas sobre la función directiva.

En el 2008, la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (CLAD, 2008) expone la vital importancia de la adopción de estrategias de *innovación, racionalización y mejora de la gestión pública*, orientadas por la calidad, lo que permitirá a las Administraciones Públicas iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora

24. Barcelay, M. “Ponencia inaugural del Curso de Verano de El Escorial “Administración Inteligente II”. Julio de 2005.

25. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

creativas, con el propósito de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir.

La certificación

En sus diferentes modalidades, nos ofrece otro ejemplo de cómo una metodología puede aplicarse estrictamente en un ámbito administrativo sin que de ello se deriven mejoras sustantivas en la organización. Estamos ante una herramienta que, aplicada inteligentemente, puede dar resultados muy positivos pero que también puede generar inconvenientes. La certificación es una herramienta muy desarrollada en el ámbito industrial, basada en la aplicación de las normas ISO a procesos caracterizados por su repetición y por una clara delimitación de las actividades que los conforman. Esto hace que refuerce la tendencia a la estandarización, lo que produce un fuerte choque cultural cuando se trata de aplicar al heterogéneo sector de los servicios.

La multiplicidad de objetivos y la complejidad de la misión que se dan en las Administraciones Públicas no siempre encajan con la estandarización resultante de la aplicación estricta de las normas ISO, y en ocasiones requieren de una mayor adaptación a las diferentes coyunturas. Cualquier operación de servicios es singular y difícil de estandarizar íntegramente debido a que en ella participan factores externos e impre-

decibles. Por ejemplo, en los servicios de atención al ciudadano debemos adaptarnos a la reacción del propio cliente, que en general participa activamente en la prestación del propio servicio. Sus demandas suelen tener una base común repetitiva, pero también incluyen un gran nivel de especificidad, que requiere de otro tipo de habilidades poco estandarizables (empatía, comunicación, iniciativa del empleado, etc.).

De esta forma, al redactar procedimientos para las Administraciones, a menudo no resulta evidente encontrar el nivel de abstracción idóneo. Nos movemos en la tensión de cumplir con los requisitos de la norma pero a la vez permitir cierto nivel de variabilidad. Debemos pues evitar un exceso de papeles y normas prescriptivas, así como la imposición de mecanismos de control con escaso valor añadido que suelen generar aun mayor burocracia, pero también hemos de controlar la calidad. Esto puede solventarse determinando los aspectos críticos para la prestación del servicio, diferenciando los que precisan un control riguroso de los que se caracterizan por la flexibilidad. A todo esto hay que añadir los grandes problemas de interpretación del lenguaje de las normas, que agregan dificultades a su implantación por el personal de la administración pública.

Finalmente se habla de los costes como el mayor problema para la extensión de la certificación en la Administración Pública. Sin obviar estos, debemos fijar nuestra atención en dos aspectos fundamentales:

- La pertinencia de su aplicación, que pasa por su implantación en aquellos ámbitos de la Administración Pública más sujetos a procedimientos estrictos (el tradicional núcleo duro cuya actuación está fundamentada en la aplicación del derecho administrativo).
- Los tiempos, que siendo un importante coste, en muchos casos no se tienen en cuenta.

La adopción de nuevos Modelos de Gestión

La adopción como referencia de un modelo de Gestión (EFQM²⁶ CAF²⁷ o similar) conlleva, tanto ventajas, como algunas dificultades, derivadas de su aplicación a organizaciones complejas con culturas profesionales muy diversas como la Administración. Tener un modelo de referencia riguroso, contrastado en el mercado, que pueda servir para compararse con otras organizaciones y que aporte un lenguaje común para la gestión, es una buena herramienta de diagnóstico y cohesión para cualquier equipo u organización. Elegir bien ese marco global para la gestión, es una decisión muy relevante, si queremos que realmente sea un referente efectivo y no

estemos dando una solución teórica a problemas de índole práctica. Por otra parte, la resolución de problemas concretos, y las técnicas para ello, no se puede postergar a la aplicación de ningún modelo de referencia. Será necesario hacer un diagnóstico previo de las repercusiones organizativas que tendrá en nuestra propia Administración, y además contar con el necesario compromiso, político y directivo, para implantarlo.

Recordemos que uno de los requisitos que definíamos para *una administración inteligente es la voluntad* y energía para actuar, dándole un peso importante a los líderes en este aspecto. Sucede que en muchas ocasiones, la implantación de un nuevo modelo de referencia para una administración pública, acaba percibiéndose como una superposición con el sistema de gestión histórica y culturalmente implantado. En la práctica, cada organización tiene que acabar creando históricamente su propio modelo, en paralelo a la consolidación de su cultura organizativa, y para ello es muy importante contar con referencias, herramientas y guías de apoyo. La introducción de estos enfoques novedosos, provenientes de la Gestión Pública o Privada, es necesaria para que una administración renueve su capacidad de acción e innovación, aunque suponga un factor de incertidumbre, en la medida en que se abren nuevos caminos en los que se carece de experiencia. Al final, nos terminaremos encontrando ante el reto de la Gestión del Cambio.

26. Modelo de la Fundación Europea para la Calidad en la Gestión, EFQM, de extensión creciente en organizaciones públicas y privadas españolas. Dispone de adaptación para la Administración Pública.

27. Modelo de Gestión de Calidad.

La termodinámica del cambio en la función pública

*“Apostar por el cambio significa asumir la incertidumbre de lo nuevo, la incomodidad y el riesgo de lo desconocido, y en muchas ocasiones el vértigo del caos”.*²⁸

El cambio tiene siempre un buen caldo de cultivo en zonas fronterizas de la organización (entre lo político y lo técnico, en las zonas de contacto con los ciudadanos,...etc.), zonas de conflicto y convulsiones, donde lo viejo y lo nuevo se hayan constantemente en guerra. Desde un punto de vista clásico, el motor del cambio en una Administración es el proyecto político que la impulsa y orienta hacia los grandes objetivos y actuaciones de cada periodo. Pero este enfoque, aun siendo válido, no termina de explicar completa ni correctamente el comportamiento de los sistemas complejos, donde lo interesante parece más bien fruto de la interacción cotidiana entre los componentes o actores del sistema (sistemas autoorganizados).²⁹

Las administraciones públicas son sin duda sistemas complejos, donde siempre tendremos que referirnos a los tres tipos de actores intervinientes: los políticos (el gobierno), los empleados públicos (los funcionarios y equipos de trabajo) y los ciudadanos (auténticos dueños de la organización). Estos actores se comportan a la manera de tres grandes “módulos afectivos” que interactúan permanentemente en la gestión del cambio. Las organizaciones inteligentes serán las que consigan potenciar al máximo la colaboración de estos actores hacia los fines establecidos.

A partir de aquí, la Gestión del Cambio puede abordarse mediante dos tipos de estrategias³⁰ que a la postre son complementarias:

- *El modelo de cambio planificado*: cuando para crear una nueva situación futura se toma una decisión y esta se ejecuta mediante un proyecto que contempla un recorrido de implantación. La principal dificultad estriba en cómo la organización se adapta a la nueva situación instituida tras la implantación formal de la decisión. Para superarla con inteligencia se ha de posibilitar el aprendizaje de las nuevas rutinas y patrones de comportamiento que permitan a la organización ajustarse al nuevo escenario. El aprendizaje se convierte así en una fuente de adaptación organizativa. Se requieren grandes dosis de

28. Díaz, A. “Gestión del cambio en la administración local”. En “Calidad y Modernización en la Gestión Pública”. Gestión 2000. Barcelona 1997.

29. Ibañez, J. “Las dimensiones de un pensamiento complejo”. Rev. ANTHROPOS Nº 113.

30. Swieringa, J. y Wierdsma, A. F. (1992): *Becoming a Learning Organization*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. (versión en castellano: *La Organización que Aprende*. 1992.

energía para poner en marcha los cambios y se precisa un diagnóstico compartido para poder iniciarse, y una pequeña estructura de apoyo e impulso. La propia utilización del modelo EFQM o CAF para elaborar un diagnóstico y posterior plan de mejora, es un ejemplo de este modelo.

- *Modelo de mejora continua:* cuando el devenir de la organización, la experiencia adquirida y el conocimiento generado abren nuevas vías hacia la mejora que es conveniente explorar, la organización experimentada la *mejora y cambios continuos*. En este segundo caso, el aprendizaje es fuente de transformación a partir de lo cotidiano. Para que el cambio continuo³¹ se produzca es necesario que la organización cuente con mecanismos que posibiliten la generación y aplicación del conocimiento. En el caso de las Administraciones: clima laboral adecuado, sistemas de comunicación y coordinación, cauces para desarrollar iniciativas y respaldo de los líderes para el impulso de las mismas. *La utilización inteligente* de esta estrategia, que se caracteriza por ser progresiva, nos orienta hacia la resolución de problemas que tienen que ver con

las debilidades de la organización o el refuerzo de sus fortalezas. En ambos casos la estrategia de cambio continuo tiene una implantación más fácil y en cortos plazos. Pese a que no produce resultados espectaculares, prepara el camino para las estrategias de *Cambio Planificado*.

Lo ideal es que ambas estrategias coincidan en la misma organización complementándose y reforzándose mutuamente.

El optimismo de la voluntad: Ya para ir finalizando este inspirador tema de investigación, comparamos lo que ocurre en la física con las leyes de la termodinámica clásica, con la Administración, *“la energía para el cambio ni se crea ni se destruye, solo se transforma”*.

Los cuatro factores generales presentes en cualquier organización: elementos particulares, modos de interacción, información y clima relacional, son un potencial que puede enfocarse de diferentes maneras siendo las más acertadas aquellas que favorecen la consecución eficiente de los objetivos.

Una administración pública que cuente con personas preparadas tiene a priori un potencial de inteligencia para su desarrollo. Este potencial puede ser aprovechado o no, dependiendo de cómo se conjugan los restantes elementos. Si los empleados cuentan con un medio que facilita una interacción positiva,

31. La Nueva Gestión Pública y la Gestión de Calidad utiliza un término similar: “Mejora Continua”.

podrán intercambiar información y aumentar su conocimiento propio y las posibilidades de la propia organización, para lo que será condición necesaria que el clima relacional actúe como benefactor. Por el contrario, si no se dan estas condiciones, los “elementos particulares”, en este caso las personas preparadas, aplicarán sus conocimientos a otras actividades que disten de los objetivos de la organización, su energía se canalizará por otros cauces. Los ejemplos de este fracaso de la inteligencia los encontramos en la gran cantidad de personas con talento que han desarrollado su actividad al margen de su organización, en otros ámbitos (funcionarios que han terminado destacando en el mundo de la cultura o la empresa, abandonando una Administración que no supo aprovechar sus capacidades). La orientación a objetivos y un clima relacional facilitador, son claves para que la energía en la organización fluya hacia los resultados. En otras ocasiones, la Administración se comporta como nos indica la 2ª ley de la termodinámica: *en un sistema aislado, que no intercambia materia ni energía con su entorno, la entropía (desorden en un sistema) siempre habrá aumentado*. En la Administración Pública, hemos comprobado cómo la falta de referencias del exterior aleja a la organización de la realidad y termina por aislarla. La falta de proyectos genera una tendencia a la rutina.

Es necesario poner en marcha dinámicas emprendedoras que impliquen a las personas y las orienten

en torno a objetivos de referencia. Cuando una administración realiza el esfuerzo de orientarse a la sociedad para asumir como propios los planteamientos ciudadanos, se consiguen esos proyectos de referencia, aunque también se generen resistencias en los sectores más burocratizados de la organización. Esta “pérdida de energía” debe ser asumida como un desgaste propio del movimiento y siempre será menor que la energía derrochada por una organización marcada por el autismo social.

Las propuestas esbozadas para una Administración inteligente: capacidad de acción, proyecto, voluntad y energía para actuar, capacidad de aprendizaje, etc., son factores que acercan la Administración Pública, a un punto de superación en el marco de lo posible.

La Administración Pública es compleja, comprende a toda una serie de organizaciones cuyo denominador común es el servicio a la sociedad dentro del marco jurídico. Es natural que su modernización avance de forma heterogénea; sin embargo, en gran medida gracias a la presión ejercida por una ciudadanía cada vez más madura, los sectores de la Administración más aventajados se convierten rápidamente en referente para el resto.

La Gestión Pública vive un momento interesante: *apostando por la modernidad*, respondiendo cada vez con mayor agilidad a las demandas que plantea la sociedad y redu-

ciendo su incertidumbre mediante numerosas actuaciones y sistemas de previsión.

La Administración Pública está asumiendo también el reto que plantean las nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar su relación con la ciudadanía. Es una organización que cuenta con buenos profesionales y que cada vez es más atractiva para las jóvenes generaciones como opción laboral.

Los *camino de la inteligencia* llevan a la Administración a mejorar sucesivamente su capacidad de acción y resolución, de proyecto, su energía y voluntad para actuar; a aprender e innovar para mejorar su productividad, y finalmente a funcionar con mayor transparencia y ética en la gestión pública. De cómo se aborden y resuelvan estos retos dependerá su devenir histórico, pero a fecha de hoy, existen también muchos motivos para pensar que, la famosa crisis de la *Administración Pública, puede ser superada con inteligencia*.

Contribuciones de la función pública al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública

Después de recorrer las temáticas abordadas, se propone una reflexión sobre el supuesto de que un sistema de servicio civil profesio-

nal, crea mejores condiciones para promover las innovaciones coherentes con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática.

Los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieren de una función pública profesionalizada porque la gobernanza efectiva tiene más probabilidades en sociedades más disciplinadas, organizadas y confiables, lo cual supone una institucionalidad pública estable, predecible y también confiable.

Alcanzar la gobernanza, hace necesario superar situaciones de autoritarismo, corrupción, captura del Estado por intereses privados, clientelismo o corporativismos burocráticos. En todos estos casos una función pública profesional 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.

Para ponderar la contribución de la función pública a la gobernanza, es 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 valo-

res 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.

Es importante 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 NGP, 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 consensuales democráticamente, a partir de reconocer y promover la competencia profesional de aquella. Con plena conciencia de esta necesidad, se ha destacado (CLAD, 2205;2s) que las estrategias de reforma necesitan contar con un liderazgo político que traslade a los actores involucrados una sensación de necesidad y urgencia para 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.³²

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

32. 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/fulitex/0051500.pdf>

la administración o el gobierno, sino porque no abarcan a todos los sujetos comprendidos en la gobernanza.

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, circunscrita a su estructura jerárquica de organización, amparada en normas y procedimientos formales, distantes de las personas e ignorantes 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 planteamiento 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 se ha 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 importan-

cia 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.

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,³³ contribuyendo de manera decisiva a la gobernanza que haga posible el acceso de nuestros pueblos a un desarrollo con justicia social y democracia plena.

33. Así lo expresa Horm, citado por Prats (1992).

Conclusiones

- Estrategias e iniciativas para impulsar la calidad y la mejora continua son indispensables para cumplir el rol fundamental del Estado de servir al ciudadano y lograr resultados que permitan satisfacer sus necesidades, para lo cual es indispensable el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos llamados a ser no solamente los actores clave en los procesos de implantación de sistemas de calidad, sino también impulsores del cambio a la innovación y la mejora si se crean las condiciones que lo permitan.
- Los sistemas de servicio civil profesional crean condiciones para promover las innovaciones coherentes con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática.
- La calidad ofrece a la Función Pública, oportunidades para el cambio, para la mejora y la innovación que requieren crear condiciones y fortalecer capacidades de los funcionarios públicos.
- En definitiva, una administración y planificación inteligente tiene que ser capaz de incidir en el entorno (grupos de interés) y en el interno de la organización, añadiendo valor al equipo político que la lidera, a los profesionales de la organización y al conjunto de la sociedad.
- La Administración Pública está asumiendo el reto que plantean las nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar su relación con la ciudadanía.
- La adopción y aplicación de “Buenas Prácticas” de calidad permiten a las Administraciones Públicas conocerse a sí mismas (Autodiagnóstico), identificando sus puntos fuertes y áreas de mejora, lo cual conduce por el camino de la mejora continua.
- Las Administraciones Públicas Inteligentes, saben adaptarse al momento en que viven y harán todo lo posible por ponerse al servicio de los ciudadanos.
- La reflexión sobre la Administración Inteligente, surge como un enfoque novedoso para una administración revitalizada, recogiendo los principales planteamientos y experiencias de innovación en la gestión pública.
- Muchas de nuestras Administraciones Públicas, ya son “Instituciones Inteligentes”, desde que se adaptaron al cambio y están luchando por la mejora continua de sus servicios.

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.
- Bonifacio, José Alberto (2006), "Desafíos y Oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional". En Servicio Profesional de Carrera Vol. III, No. 6, México, segundo semestre.
- _____. "Servicio Civil y Gobernabilidad: Reconstruyendo la Institucionalidad Estatal en la Transición". En Revista de Administración Pública No. 110, Volumen XXXIX, No. 1 (enero-abril), pp. 181-194 México.
- 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.
- _____. (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública-Caracas: CLAD, 31 p.
- Blog de Jordi Sevilla. Ministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España (Noviembre de 2006).
- CIEN-CIPE (1998) "Un Estado en Tiempos de Paz" "Hacia la Paz y el Desarrollo". Año 1, edición 6. CIEN: Guatemala.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Díaz Méndez A., Cuéllar Martín E. "Administración Inteligente" 2008. Barcelona, España.
- Díaz, A. "Gestión del cambio en la administración local". En "Calidad y Modernización en la Gestión Pública". Gestión 2000. Barcelona, 1997.
- Modernización del Estado: La agenda pendiente, CIEN 1999 ◇