

Profesionalización de la función pública para la gobernanza y la gestión de calidad en la administración gubernamental*

Luis Lorenzo Rodríguez**

PRESENTA UN REPASO DE CONCEPTOS SOBRE GOBERNANZA, GESTIÓN DE CALIDAD, NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA SEÑALAR LAS PRINCIPALES DIFICULTADES PARA LA PROFESIONALIZACIÓN, LA GOBERNANZA Y LA CALIDAD, IDENTIFICANDO ALGUNAS POSIBLES ESTRATEGIAS ORIENTADAS A MITIGAR ESTOS PROBLEMAS.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / GOBERNANZA / CALIDAD / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Breve repaso de conceptos y de aspectos fundamentales

Un repaso breve de los conceptos que se incluyen en el título de este artículo, nos hace retomar pri-

mero a Michel Crozier,¹ uno de los padres indiscutibles de la nueva gestión pública² y de la profesionalización³ y de la calidad, quien nos decía en sus primeros escritos sobre este tema, al analizar profundamente las características y tendencias actuales que, aparecen en escena, cuatro elementos esenciales cuya interacción permite hablar de lo que él llamó una nueva lógica:

* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

** Profesor e Investigador de la Universidad de Costa Rica, UCR.

Recibido: 26 de junio del 2008.

Aceptado: 8 de setiembre del 2008.

1. Crozier, Michel, "La necesidad urgente de una nueva lógica", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.

2. CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela, 1998.

3. Ozslack, Oscar. (2002) Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana.

- La capacidad de innovar, al mismo tiempo en el producto, en la técnica y en la relación con el cliente, lo que conducirá al éxito. Para mantener esta capacidad se deben manejar de otra manera los recursos y, más concretamente, los recursos humanos. La noción de necesidad se desvanece, y el servicio al cliente se convierte en lo esencial.
- La nueva lógica de los servicios y de la alta tecnología se basará en la calidad como elemento primordial. La innovación no se hará respecto a la cantidad, sino a la calidad.
- El protagonismo de los recursos humanos. En cuanto al éxito del servicio en sí mismo, no tiene ninguna posibilidad a menos que el cliente sea, a su vez, considerado como un recurso humano y se aproveche su capacidad de aprendizaje.

La calidad como prioridad hace que el recurso humano sea decisivo. Imposible un servicio eficaz, sin prestatario de servicio dispuesto a ofrecerlo, sin tomador capaz de recibirlo y sin capacidad relacional por ambas partes. Imposible obtener una calidad parcial, y todavía menos, una calidad total, sin un compromiso prioritario del empleado de base.

El recurso humano pertinente no consiste en una colección de individuos, sino en una organización, o más bien en el conjunto de relaciones organizadas en una cultura.

Desde el momento en que el cliente, la calidad y el servicio son protagonistas, el recurso humano toma la delantera sobre los demás. Al mismo tiempo es necesario precisar que no se trata del recurso humano, tal y como se ha analizado y enseñado dentro del concepto tradicional de lo social, lo que ya no significa consumo y reparto, sino participación, compromiso y desarrollo.

- La capacidad de innovar, de desarrollar nuevos servicios, y de conseguir una calidad cada vez mayor, no depende solamente de la inversión material, sino cada día más de la calidad y de la pertinencia de la inversión. La selección mediante tests psicotécnicos, exámenes o diplomas, pierde importancia en relación a la formación y a la experiencia en cooperación, a través de fórmulas de delegación, de descentralización, de círculos de calidad o de desarrollo organizacional. El concepto clave que plasma el desarrollo de la inversión inmaterial es el aprendizaje.

El hombre del modelo industrial es sustituido por un ser que decide y se compromete, pero que también y sobre todo, se reconoce por su capacidad de aprender individual y colectivamente, y que evoluciona en su aprendizaje.

Sobre el concepto de gobernanza

El origen de este término, lo encontramos en el "Europa Glosario" y dice:

"El debate sobre la gobernanza europea, puesto en marcha por la Comisión en su Libro Blanco de julio de 2001, abarca el conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en la Unión Europea. El objetivo consiste en adoptar nuevas formas de gobernanza que acerquen más la Unión a los ciudadanos europeos, la hagan más eficaz, refuercen la democracia en Europa y consoliden la legitimidad de sus instituciones.

El concepto de gobernanza lo incluye el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, y lo define como "Arte o manera de gobernar

que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

De acuerdo con la enciclopedia Wikipedia: *Gobernanza* es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989). También se utiliza el término gobierno relacional.

Del reconocido autor Joan Prats,⁴ podemos hacer un resumen de su artículo sobre este término y dice:

"La eficacia y legitimidad del actuar público se fundamenta en la calidad de la interacción entre los distintos niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones empresariales y de la sociedad civil. Los nuevos modos de gobernar en que esto se plasma tienden a ser reconocidos como gobernanza. La reforma de las estructuras y procedimientos de las Administraciones Públicas, pasan a ser consideradas desde la lógica de su contribución, a las redes de interac-

4. Prats, Joan. Pero ¿Qué es gobernanza? *Gobernanza: Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. Edición 17. 2005.

ción o estructuras y procesos de gobernanza.”

A todo esto se alude con la referencia cada vez más generalizada en el lenguaje político y administrativo a la gobernanza, al gobierno interactivo, emprendedor y socio o facilitador.

La gobernanza moderna se explica por una conciencia creciente de que:

- Los gobiernos no son los únicos actores que enfrentan las grandes cuestiones sociales. Éstas son, hoy desafíos también para las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.
 - De ahí que se rompa el dogma del monopolio estatal de los intereses generales. Esto desde luego supone un cambio en la concepción hasta entonces vigente de la relación entre Estado y sociedad: no se niega la autonomía de ambas, pero se reconoce su interdependencia y la necesidad de la cooperación para la definición y realización de los intereses generales.
 - Para enfrentar eficazmente esas grandes cuestiones, además de los modos tradicionales de gobernación (burocracia y gerencia), se debe contar con nuevos modos de gobernanza. Ésta no elimina
- en absoluto la burocracia ni la gerencia, convive con ellas y designa sencillamente el cambio de foco en la búsqueda del buen gobierno. Con todo, la orientación a la gobernanza cambia estructuras organizativas, requiere introducir flexibilidad, perfiles competenciales de los gerentes, la interacción requiere dosis extraordinarias de visión estratégica, gestión de conflictos y construcción de consensos, cambio en los instrumentos de gestión, paso del plan a la estrategia, por ejemplo, al tiempo que multiplica el valor de la transparencia y la comunicación.
- La gobernanza no pretende ser un modelo organizativo y funcional de validez universal, la gobernanza es multifacética y plural, busca la eficiencia adaptativa y exige flexibilidad, experimentación y aprendizaje por prueba y error.
 - La clave para la gobernanza está en saber organizar un espacio público deliberativo basado en normas procedimentales que retroalimenten la confianza en la estructura de interdependencia.
 - La política ya no puede pretender tener un fundamento exclusivamente legal y técnico. Su legitimidad parte del reconocimiento de que hacer política es optar entre bienes públicos igualmente valiosos,

y que la decisión responde a juicios de valor, interés, oportunidad y otros que no sólo son sino que deben ser siempre discutidos en la esfera pública.

- Sólo mediante la creación de estructuras y procesos sociopolíticos interactivos que estimulen la comunicación entre los actores involucrados y la creación de responsabilidades comunes, además de las individuales y diferenciadas, puede hoy asegurarse la gobernanación legítima y eficaz, al menos en relación a los grandes desafíos de nuestro tiempo.
- La misión fundamental de la dirección política y administrativa consiste en la creación de tales estructuras y procesos, es decir, en la construcción de gobernanza.
- Esto plantea exigencias importantes de rediseño organizacional, de personal, de procedimientos, de instrumentos de gestión y presupuestación, de transparencia y responsabilización.
- Tanto las reformas como la teoría tienen que focalizarse en la interacción más que en el gobierno como actor único o sobredeterminante de la gobernanación.

Un buen ejemplo de Gobernanza en nuestra región, que reúne plenamente las características de este concepto, han sido los tratados de libre comercio suscritos en los últimos años, para los cuales, fue necesaria la creación de instancias de consulta y participación de la sociedad civil y de las empresas, que hasta hace pocos años no eran conocidas ni concebidas en nuestro medio.

Concepto de calidad

En algunas ocasiones se nos trata de presentar el tema de la calidad como una novedad, sin embargo, solo como ilustración recordemos que en 1946 se crearon: la Sociedad Norteamericana de Control de Calidad y la Unión de Científicos e Ingenieros Japoneses, JUSE, y en 1951, la JUSE creó el Premio *Deming* a la calidad

La búsqueda de definiciones en nuestras ciencias sociales son siempre una tarea compleja. El motivo principal es la ausencia de una definición aceptada por la mayoría de los expertos. Es por ello que encontramos tantas definiciones de calidad como autores sobre la materia.

Las definiciones instrumentales sirven para el objetivo de intentar implantar la calidad, de poder medirla, controlarla, de poder establecer lo que el sujeto reconoce como calidad y lo que no. Por todo ello, se resu-

men a continuación las definiciones más comunes.⁵

- *Ph. Crosby*: cumplir los requerimientos o especificaciones, esto significa que se deben establecer previamente las características del producto o servicio y luego ceñirse a estas especificaciones.
- *J. Juran*: adecuación para el uso, satisfaciendo las necesidades del cliente.
- *W.E. Deming*: un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado.
- *A.V. Feigenbaum* la define como: "Un sistema eficaz para integrar los esfuerzos de mejora de la calidad de los distintos grupos de una organización, para proporcionar productos y servicios a niveles que permiten la satisfacción del cliente".
- *Modelo C.A.F. Marco Común de Evaluación para Administraciones Públicas*: calidad es una característica de un producto o de un servicio. Se puede medir directamente como cumplimiento de un estándar o indirectamente por la apreciación o el impacto en los clientes/ciudadanos.

- *ISO 9000:2000*: conjunto de propiedades de un producto o servicio que le confieren su aptitud para satisfacer unas necesidades expresas o implícitas.

El aseguramiento y el control de la calidad

Las normas: normalizar, es la "actividad encaminada a establecer disposiciones destinadas a un uso común repetido, con el fin de conseguir un grado óptimo de orden en un contexto dado". La normalización se extiende, así, al sistema de calidad y consiste en la elaboración, la difusión y la aplicación de normas.

El aseguramiento de la calidad: es el "conjunto de acciones planificadas y sistemáticas implantadas dentro de un sistema de calidad y demostrables, si es necesario, que son adecuadas para proporcionar la confianza de que una entidad satisfará los requisitos sobre la calidad".

La Gestión de Calidad Total se centra en los procedimientos y procesos que se consideran decisivos para promover la calidad.

La preocupación por el problema de la calidad ha hecho que la *Internacional Standar Organization*, ISO, redacte unas normas que son seguidas, totalmente o en la mayor parte de sus especificaciones por los países de la Unión Europea, UE, Estados Unidos, Canadá y el resto

5. Muñoz Machado, A. 1999. La gestión de la calidad total en la administración pública. Días de Santos, Madrid.

de los países industrializados. Estas normas reciben la denominación general de ISO 9000. LA UE ha hecho propias estas normas al adoptarlas sus organismos, lo que prueba suficientemente, el carácter universal que ha adquirido las normas de calidad.

Los principios sobre los que se fundamenta la norma ISO 9000:2000 son los siguientes:

- *Orientación hacia el cliente del servicio* (ciudadano o usuario interno).
- *Liderazgo*: tanto de políticos como de directivos, reforzando su capacidad de decisión y responsabilidad, estableciendo objetivos y comunicando su visión de la organización hacia la calidad.
- *Participación del personal*: este es el mayor activo. Por ello, se necesita su implicación en esta nueva cultura al tiempo que, es necesario incorporar mecanismos que evalúen su satisfacción y potencien su desarrollo.
- *Adoptar un planteamiento de gestión por procesos*: las actividades, servicios y recursos necesitan ser gestionados como procesos para aplicar los principios de calidad total y gestión de la calidad.

- *Enfoque de sistema para la gestión*.
- *Planes de mejora continua*: el funcionamiento de la organización requiere integrar los planes de mejora continua en la misma. En todas sus fases y procesos.
- *Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones*: introducir indicadores, controles y mediciones de los procesos, resultados y satisfacción de los clientes para decidir considerándolos debidamente.

Los modelos de gestión de la calidad conforme a las normas ISO 9000:2000 tienen por objetivos básicos la satisfacción de los clientes y la gestión por procesos. Por tanto, este tipo de modelos gerenciales otorgan un papel fundamental a las expectativas, necesidades y percepción que los usuarios tienen de los servicios públicos así como, de los empleados y proveedores en aras a mantener y mejorar el desempeño global de la organización.

La administración pública se manifiesta, principalmente, por la prestación de servicios. Un "servicio es un trabajo realizado por alguien".⁶ En términos de la Norma ISO, un servicio es el "resultado generado por actividades de la interfase entre el cliente y el suministrador, y por las actividades internas del suministrador para satisfacer las necesidades del cliente". El cliente es el "destinatario del servicio".

6. Muñoz Machado, A. 1999. *Ibidem*.

Siguiendo a los autores citados, definen la calidad del servicio como la diferencia que existe entre las expectativas o deseos de los clientes y sus percepciones.

Dimensiones o criterios de valor de la calidad del servicio:

- *Elementos tangibles:* instalaciones físicas, equipos, etc.
- *Fiabilidad:* habilidad para realizar el servicio de modo correcto.
- *Capacidad de respuesta:* disposición de proveer a los clientes de un servicio rápido.
- *Profesionalidad:* conocimiento y capacidad para prestar el servicio requerido.
- *Cortesía:* consideración, respeto, amabilidad, etc.
- *Credibilidad:* veracidad, creencia, honestidad.
- *Seguridad:* inexistencia de peligros o riesgos.
- *Accesibilidad:* facilidad para establecer contacto y relación.

- *Comunicación:* lenguaje comprensible, escucha e información.
- *Comprensión del cliente:* conocer las necesidades del cliente.

Los mismos autores,⁷ señalan las deficiencias más comunes que en el sector público, pueden afectar la calidad del servicio final:

- *No saber qué esperan los clientes.* Existe una concepción errónea de las expectativas de los clientes.
- *Establecimiento de normas de calidad equivocadas.* Establecimiento de unos estándares de calidad divergentes con las expectativas de los clientes.
- *Deficiencias en la realización del servicio.* Sucede cuando la prestación efectiva del servicio difiere de las normas y procesos previamente establecidos.
- *Discrepancias entre lo que se promete y lo que se hace.* Si la organización hace una serie de promesas que después no cumple significa crear, y a la vez frustrar, las expectativas de los clientes.
- *Frustración de las expectativas de los usuarios.* Es la consecuencia de la presencia de alguna de las cuatro deficiencias anteriores.

7. Caballero Quintana A, Sanz Mulas A. 2007. Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.

La nueva gestión pública y la gestión de calidad

Posiblemente como uno de los tantos productos de la globalización, en nuestra región se ha modificado la percepción de los ciudadanos sobre las características de los servicios públicos.

En la década de los noventa se empieza a acuñar el término de Nueva Gestión Pública, la que incorpora términos desconocidos hasta entonces en la administración pública como son: calidad, cliente, gestión de calidad. En 1994, en la *National Performance Review*, el Vicepresidente de EE.UU., Al Gore, presenta este nuevo paradigma fundamentado en cuatro puntos:

- Reducir papeles y trámites.
- Descentralizar autoridad.
- Trabajar mejor y a menor coste.
- Satisfacer al cliente, introduciendo dinámicas de mercado y calidad.

Esta nueva concepción ha tenido un gran impacto en Europa y en el resto del mundo, aunque los resultados son menos dramáticos en los países subdesarrollados.

En 1998, los veinticinco países miembros del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, suscribieron el documento "Una nueva gestión pública para América Latina".⁸

La nueva gestión pública, implica asumir una serie de principios que definen una nueva forma de pensar la gestión gubernamental, y la incorporación de nuevas pautas de desempeño institucional.⁹

"La nueva gestión pública representa un cambio trascendental de la perspectiva tradicional de la administración pública a un sistema que pone énfasis en los resultados, que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional y que este cambio, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público, y al respecto no cabe duda que éste será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica".¹⁰

Hay que tener en cuenta que la difusión del paradigma gerencial significa, incluso para diversos autores, la superación del modelo burocrático *weberiano*, básicamente en razón de los tres planos en que se han manifestado las transformaciones del Estado:

- Acercamiento entre las técnicas de gestión, sector privado y el público.

8. CLAD. Una nueva gestión pública para América Latina. Venezuela, 1998.

9. Moyado Estrada, Francisco, Gestión pública y calidad. Congreso Internacional del CLAD, Portugal 2002.

10. Hughes, Owen E. "La nueva gestión pública", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP. España, 1996.

- Un estilo de gestión que pone énfasis en los resultados.
- Mayor preocupación por la eficiencia, la calidad y la efectividad.

La nueva gestión pública promueve:

- Un Estado más eficiente y descentralizado.
- Con menos control jerárquico y mayor rendición de cuentas.
- Defiende la participación como insumo que produce resultados significativos y asegura el éxito y la efectividad.
- Mayor capacidad para el análisis estratégico.
- Comunicaciones activas.
- Horizontalidad y potenciación de las capacidades organizacionales.
- Construcción de redes institucionales.

Tanto el modelo de la nueva gestión pública como el de la gestión de calidad parten de la preocupación de fortalecer la eficiencia de las instituciones, con el propósito de lograr el reconocimiento social y legitimidad gubernamental.

Carlos Vilas en un análisis crítico del proceso, vincula reforma del Estado y calidad, sosteniendo que:

“Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión estatal, la utopía del estado mínimo dio paso a la necesidad del Estado efectivo. Adquirió preminencia, consecuentemente, la atención a la calidad de la gestión pública, al diseño y funcionamiento real de las instituciones gubernamentales y a la modernización de la dotación de recursos humanos, operativos, tecnológicos, organizacionales...”.

Calidad y legitimidad

Los gobiernos y sus administraciones públicas han empezado a proponer cambios en busca de mejorar la calidad, ante la necesidad de cambiar la imagen de ineficiencia del sector público y también ante la necesidad de fortalecer la legitimidad del Estado, la que se ha visto afectada con las reestructuraciones de los últimos veinte años, de simple reducción del aparato público, sin tomar en cuenta los efectos en la calidad de los servicios públicos.

La incorporación de la calidad en los servicios públicos representa una de las etapas de consolidación de la nueva gestión pública, por ello este proceso pasa antes por una serie de reformas que permiten concentrar el esfuerzo en la atención de demandas y asuntos públicos, que incidirán en el fortalecimiento de la legitimidad de lo público.

La calidad y la percepción ciudadana

En este sentido, retomando la tercera premisa de este apartado, la calidad adquiere su dimensión social, al tratarse fundamentalmente de un proceso de persuasión. Aquí es necesario asumir, como se verá más adelante, que el reto de la calidad es también recuperar la credibilidad y la confianza de los ciudadanos en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas. Por tanto, sin una percepción social de que hay mejores servicios, la calidad no sirve a los gobiernos. Diríamos que sin credibilidad no hay calidad.¹¹

Una nota sobre el debate: ciudadanos, usuarios, clientes, contribuyentes o beneficiarios

Con la llegada de técnicas gerenciales modernas, originarias y típicas del sector privado, a la administración pública, tales como: planificación estratégica, calidad total, *benchmarking*, justo a tiempo, reingeniería, empoderamiento, *outsourcing*, y otras más, se presenta el dilema de la utilización del concepto "cliente" para definir al receptor de los servicios, tal y como es natural en las empresas privadas.

La introducción de esta concepción, ha provocado una profunda discusión por cuanto el desarrollo de nuevas técnicas o modelos gerenciales y organizativos tienden ante todo, a procurar la satisfacción de los clientes.

El concepto cliente, referido a los ciudadanos en su relación con las administraciones públicas, es objeto de polémica, ya que, hay autores que lo interpretan como *actor* con relevancia y poderes.¹² Esta nueva relación con el ciudadano supone una serie de posibilidades de formación para que el ciudadano asuma un nuevo rol de cliente-contribuyente capaz de decidir.

En esta discusión, el único ganador es el ciudadano, llámesele: cliente, usuario, contribuyente o beneficiario, por cuanto, entre más se discuta al respecto, más se evidencia que debe ser él la razón de ser del aparato público.

Una nota positiva sobre tendencias en profesionalización, gobernanza y calidad

Según Muñoz Machado¹³ los autores que él señala, son numerosos los logros alcanzados en la mejora de los servicios públicos, y presenta en su obra, una lista, la que trataré de resumir, con el propósito de compartir una nota positiva y optimista sobre los logros alcanza-

11. Moyado Estrada, Francisco, *Ibidem*.

12. Caballero Quintana A, Sanz Mulas A. 2007. *Ibidem*.

13. Muñoz Machado, A. 1999. *Ibidem*.

dos y la posibilidad de profundizar, en esta ardua labor de mejorar los servicios públicos.

- La reforma se orienta hacia una gestión estratégica. En algunos países cada ministerio ha de definir sus estrategias para satisfacer mejor las necesidades de sus clientes.
- La evaluación del proceso de reforma.
- Los códigos de conducta comienzan a ser objeto de un vivo debate.
- La movilidad del personal.
- La tendencia de dar responsabilidades y una autonomía creciente a los escalones inferiores de la administración, con la finalidad de asegurar una prestación de los servicios más receptiva y eficiente.
- La campaña acerca del tamaño y estructura del sector público, para reducirlo o llevarlo a sus justas dimensiones.
- La privatización sigue considerándose y practicándose.
- La descentralización hacia otros niveles de gobierno. El fortalecimiento de los escalones inferiores de la administración y la descentralización a este nivel de responsabilidades de modo creciente. El gobierno japonés ha adoptado los "Principios fundamentales

para la promoción de la descentralización".

- La desconcentración en el interior de la Administración Central.
- Los intentos de introducción del mecanismo de mercado.
- Los responsables de la gestión se han remitido más hacia los resultados que hacia los procesos.
- La gestión de recursos financieros.
- La gestión de personal. Legislación sobre agentes permanentes, temporales y especializados.
- La gestión y reforma de la reglamentación. Programas de desregularización.
- La relación de la administración con los ciudadanos y/o con las empresas. Empleo de índices de satisfacción y a la puesta en conocimiento del público de *normas de calidad*. Mejorar la calidad y reducir el número de formularios administrativos. Se han publicado encuestas en la que se evalúa la imagen que los ciudadanos tienen de los servicios públicos, su grado de satisfacción y sus deseos prioritarios.
- Las tecnologías de la información, se realizan estudios,

análisis, planes relativos a la informatización de la administración pública.

Si se trata de noticias positivas debemos agregar el Decreto No. 668-05 de la República Dominicana que declara de interés nacional la profesionalización de la función pública y le otorga al Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, amplias potestades para su promoción.

Principales dificultades para la profesionalización, la gobernanza y la calidad

La administración pública y el poder político

Identificación política de los altos cargos administrativos

Uno de los objetivos incuestionables de los países con un cierto grado de desarrollo, ha sido conseguir una administración pública profesionalizada y políticamente neutral. La contrapartida lógica a la neutralidad del funcionario ha de ser, la fijación de la línea divisoria entre los puestos políticos y los técnicos, y el consiguiente respeto del político

hacia el campo de acción propio del técnico.¹⁴

Esa línea divisoria, en los países desarrollados, está determinada por la estabilidad del funcionario. Si se tiene el puesto en propiedad, se debe ser neutral, si es de nombramiento por el período del gobierno, se trata de un puesto político.

Nadie duda que los puestos superiores del Poder Ejecutivo deben estar en manos de políticos. El asunto está en garantizar para los puestos administrativos, un reclutamiento objetivo y con base en criterios profesionales.

Entre otras muchas ventajas, una administración neutral y profesionalizada al máximo, garantizará la continuidad de la acción administrativa al margen de los cambios políticos del momento.

En nuestros países, este criterio parece indispensable, porque no se puede conseguir hacer una auténtica labor de programación a mediano y largo plazo de la actividad administrativa, cuando las personas llamadas a ejecutar estos programas no tienen garantizada una mínima permanencia en el puesto.

Hasta aquí todo lo expresado es sin duda correcto. El problema de la politización de los puestos es aún más serio, cuando por algún mecanismo de dudosa legitimidad, se le garantiza la estabilidad en un puesto en la administración pública, a personas adictas a un partido o tendencia política.

14. Giménez, Abad, Manuel. Las transferencias de funcionarios a las comunidades autónomas. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, sin fecha.

Esta situación, no sólo dificulta la continuidad sino que la entorpece y produce efectos desbastadores en todo el aparato público.

Estas desviaciones provocan también la falta de expectativas profesionales del funcionario, su desánimo al ver que otros han conseguido por la vía de la política, sin demasiadas dificultades y a veces con escasa preparación, lo que él nunca va a conseguir por méritos profesionales y, lo que es peor, constituyen una invitación a que el propio funcionario se politice,¹⁵ con los consiguientes efectos multiplicadores de los daños que esto ocasiona.

Papel reclutador de los partidos políticos

En la mayoría de nuestros países, existe una fuerte y antigua tradición por parte de los políticos de inmiscuirse en los procesos de selección, nombramientos, traslados, ascensos, tratando de interceder por miembros de su partido. Los altos jerarcas de los partidos, principalmente los diputados, son por tradición los encargados de gestionar la colocación de la mayor cantidad de partidarios en puestos públicos.

15. Giménez, Abad, Manuel. *Idem*.

16. Shepherd, Geoffrey. Administración Pública en América Latina y el Caribe. En ¿De burócratas a gerentes? De Carlos Losada, BID, 1999.

En nuestro medio, es posible identificar la mayoría de las personas que ocupan puestos de dirección o jefatura en las instituciones públicas, con tal o cual partido político y dentro de éstos con alguna tendencia. Esta identificación de los funcionarios con el partido en el poder, se va a seguir manifestando en la Carrera Administrativa de manera evidente pero no documentada. Aún cuando los nombramientos se lleven a cabo por medio de concursos, los funcionarios que van a ocupar los cargos más importantes de las instituciones, sobre todo los cargos de mando, serán quienes cuenten con el apoyo de los dirigentes del partido en el poder.

El partido saliente realiza todos sus esfuerzos por dejar a sus partidarios en puestos protegidos, y el partido entrante se encuentra casi sin espacios para colocar a los suyos. En este sentido, en nuestra región se practica aun el sistema de patronazgo y de despojos (*spoils systems*) común en el siglo XIX.¹⁶

Ante cualquier proyecto tendiente a limitar las posibilidades de los partidos políticos como agentes empleadores, es de esperar una reacción de indiferencia y poca disposición de abordar el tema.

Legitimación del tráfico de influencias

El tráfico de influencias en nuestros países, no es delito, ni es

socialmente censurado. Es una costumbre practicada y estimulada principalmente por las personas ubicadas en los cargos políticos más elevados. Las oficinas de los diputados, ministros, viceministros, alcaldes, gerentes, presidentes ejecutivos, asesores, etc., tienen como una de sus rutinas de trabajo diario, atender a las personas solicitando cartas o llamadas telefónicas, para ser recomendada en algún cargo público, lo que limita el derecho de acceso a la función pública, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos en su postulado 21, 2.

Pantouflage político

Con este término, en algunos países europeos, se estudia una de las causas del entramamiento y la ingobernabilidad en la administración pública. Se trata del fenómeno, según el cual, los funcionarios de la administración pública de niveles medios y altos, incursionan en la política partidaria.

Cuando el partido, para el que un funcionario ha colaborado, gana las elecciones, puede ser que obtenga algún puesto político: diputado, ministro, viceministro, presidente ejecutivo, gerente, asesor, director, etc., conservando, el derecho al puesto que tenía en algún ministerio, institución, municipalidad o empresa pública. Pasado el término de su mandato político, vuelve al puesto que dejó en la estructura administrativa.

Aparentemente todo sigue como antes. La verdad es que estas personas, no dejarán de participar de las actividades político-partidistas y por lo general, serán los mayores enemigos de la administración siguiente, sobre todo cuando esta nueva administración corresponde a un partido contrario, o al menos a una fracción contraria dentro de su propio partido.

Este es uno de los fenómenos que mayor daño le causa a las administraciones públicas de los países subdesarrollados. Los países desarrollados, por lo general, tienen legislaciones adecuadas, para evitar los graves daños que causa este fenómeno. No se trata de restringir el derecho de los funcionarios públicos de participar en política, se trata de restablecer el equilibrio perdido.

Los ciudadanos que no gozan de permisos que le garanticen regresar varios años después a sus puestos de trabajo, son los que están en franca desventaja. Es por esto que cada día, son menos los ciudadanos interesados en participar en política y son más los empleados públicos que llenan ese vacío.

Dificultades estructurales de nuestras administraciones públicas

Ausencia de control de rentabilidad y eficiencia

Existe un rechazo evidente y una especie de acuerdo tácito entre

políticos y administradores de no hablar de costos de los servicios públicos y de no realizar evaluaciones sobre eficiencia. Aun cuando existan unidades encargadas de esta función según alguna ley, por lo general estas unidades no cuentan con los recursos para realizar esta labor, ni están ubicados en los niveles estratégicos que les permita tener alguna influencia en la toma de decisiones.

Devaluación de las funciones Sustantivas

Existe una tendencia en nuestras administraciones públicas a clasificar y valorar en los niveles más bajos de las escalas salariales a los puestos sustantivos, sobre todo aquellos que están encargados de atender al público.

Es común que el maestro y el profesor que están en el aula con los estudiantes, el policía que recorre las calles protegiendo al ciudadano, el médico, el enfermero o asistente que atiende a los pacientes, el funcionario que está en la ventanilla o mostrador de los ministerios y en las instituciones atendiendo las solicitudes de servicio de los ciudadanos, sean los que ganen relativamente menos en sus respectivas instituciones.

Es una realidad tan evidente que nos parece que estamos haciendo lo correcto. En los sistemas de clasificación y valoración de puestos que nos rigen, si alguien quiere estar bien clasificado y por ende bien valorado, debe evitar decir que su labor principal es atender al público. En estudios realizados con estudiantes de maestría de la región, siempre hemos podido comprobar que: "a más cercanía con el público menor salario y viceversa".

Los puestos que tienen como función principal atender a los ciudadanos son, por lo general, los de ingreso a la administración pública. Son los menos apetecidos por el control permanente que tiene el ciudadano sobre el funcionario, y por lo tanto, por el arduo trabajo que implican y la baja remuneración. Quienes ocupan estos cargos por lo general están buscando la manera de ser ascendidos, lo que implica en nuestro medio, dejar de atender al público. Esto contribuye a acelerar otra característica negativa que veremos en el siguiente punto.

Inflación orgánica

Los temas hasta ahora descritos sobre la influencia política en la administración pública, el fenómeno del pantuflage político, la ausencia de control de costos y de eficiencia, así como la devaluación de las funciones sustantivas, producen un fenómeno conocido como inflación orgánica¹⁷ empleomanía o macrocefalia.

17. Giménez, Abad, Manuel. *Ibidem*.

Ésta consiste en un incremento innecesario de puestos generalmente ubicados en unidades no sustantivas de las instituciones. En las instituciones públicas es común encontrar la presencia de personal sobrecalificado. Son los funcionarios con título profesional, ocupando plazas que no requieren esta condición. Esto ocasiona serios problemas de frustración y desmotivación. En algunos casos, constituye una fuente de presión para la creación de puestos con requisitos superiores a los que realmente demanda el cargo, como respuesta a la existencia de personal con ese perfil, o como justificación para asignaciones salariales superiores a lo que técnicamente correspondería. Esto contribuye a la creación artificial de puestos de mando sin contenido ni capacidad decisoria.

Políticas salariales discriminatorias

Existen en nuestros países espectaculares diferencias retributivas entre instituciones que aprovechan su poder económico o su proximidad al poder político, para obtener mejores salarios que los

percibidos en categorías similares dentro del mismo sector público.

En la concepción del Estado de Derecho, la legislación es la fuente de autoridad para las instituciones y funcionarios públicos. En función de la cantidad y variedad de normas que rigen la materia de salarios y empleo, resulta complicada y ambigua. La numerosa, desarticulada y casuística producción de leyes, decretos, convenciones colectivas, sentencias judiciales y otras normas, en materia de salarios, ha dado como resultado una multiplicidad de sistemas salariales en el sector público, los que han anulado totalmente cualquier criterio técnico y de equidad.

Con base en una investigación,¹⁸ se puede asegurar que para una plaza con idénticas características, como podría ser: profesional, secretaria, contador, oficinista, director, chofer,¹⁹ no existen en la administración pública dos instituciones que tengan un mismo salario para un mismo puesto.

Aunado a lo anterior, como ya se expuso, la legislación ha creado regímenes especiales, discriminatorios, entre diferentes segmentos ocupacionales; los que cuentan con privilegios comparativos respecto de otros renglones ocupacionales.

Si se piensa en el Estado como único patrono, cabe preguntar: ¿Bajo qué sustento técnico-jurídico resulta procedente que se presenten esas desigualdades, y si ello será congruente con los preceptos de igualdad, equidad y justicia?

18. Rodríguez, Luis Lorenzo. Profesionalización de la función pública en América Latina: caso Costa Rica. CLAD. 2002.

19. En la mayoría de los manuales de clasificación, se utilizan eufemismos para nombrar los puestos, como otra forma de justificar las diferencias salariales. V.gr: en Costa Rica: operador de unidad móvil, para decir chofer.

Otro aspecto de anotar en este proceso es la discriminación que siempre han sufrido los puestos de la administración pública que no se encuentran en la capital del Estado. Puestos de muy similar responsabilidad tienen en las provincias o estados más alejados, un salario inferior, debido a la presión que las oficinas centrales ejercen en su propio beneficio.

Para insistir en la importancia de este hecho basta con responder a la pregunta: ¿que efectos producen estas injusticias en la moral, la motivación, el entusiasmo y las actitudes de los funcionarios públicos?

Las políticas sobre las remuneraciones, deben buscar dos objetivos fundamentales: la justicia o equilibrio interno dentro del sector público y el equilibrio externo con el sector privado. Este requisito es fundamental para poder desarrollar los procesos de trabajo con calidad y eficiencia. Si se pierde el sentido de la justicia, es difícil alcanzar las metas del bienestar general a la que aspira toda sociedad.

Organizaciones paralelas y remuneraciones extra-presupuestarias

Al iniciar un gobierno, se encuentra con que los puestos directivos están ocupados por personas consideradas leales al gobierno anterior. Por lo general, los ministros, gerentes o presidentes ejecutivos, al

iniciar sus funciones, tratan de conformar su propio equipo de trabajo para realizar sus programas más importantes, sin tomar en cuenta a quienes ocupan los puestos en las jerarquías oficiales de la institución.

Por esta razón y por un sentimiento de desconfianza hacia la capacidad ejecutiva, el aparato público recurre a crear estructuras paralelas a las ya existentes, las que se crean mediante plazas de asesores, asistentes, contrataciones por servicios profesionales, etc., y por lo general, son financiados total o parcialmente con recursos extra-presupuestarios.

Por razones obvias, es prácticamente imposible conseguir información oficial sobre estos sistemas paralelos, y por lo general, se manejan por medio de fundaciones, fideicomisos, asociaciones, empréstitos, donaciones etc.

Si bien es cierto estas estructuras paralelas en algunos casos logran su cometido, a mediano y largo plazo, le producen un daño enorme a la administración pública. Cuando este gobierno debe entregar el poder al siguiente, el ciclo se repite y se profundiza la ingobernabilidad del sistema.

Posibles estrategias

Después de un recorrido sobre la profesionalización, la gobernanza

y la gestión de calidad en la administración gubernamental, se presentan una serie de dificultades que a nuestro juicio muestran las administraciones públicas de la región, unas más otras menos.

Entre los problemas más serios se señalaron:

- Ausencia de neutralidad de la administración pública por la función empleadora de los partidos políticos.
- Políticas salariales discriminatorias dentro del mismo sector público.
- Ocupación temporal de puestos políticos por parte de funcionarios públicos.
- Devaluación de las funciones sustantivas.
- Inflación orgánica, estructuras paralelas y remuneraciones extra-presupuestarias.
- La eficiencia y rentabilidad no es analizada sistemáticamente por ninguna instancia que cuente con el apoyo necesario del poder político.

Para atender esta lista de problemas y muchos otros que no han sido señalados, se requiere de una estrategia que logre cambios profundos y sostenibles en el corto, mediano y largo plazo. Los proyectos o programas específicos tendientes a mejorar el funcionamiento del aparato público tienen, por lo general, un

impacto reducido y únicamente en el corto plazo.

En la búsqueda de posibles estrategias y condiciones mínimas para la introducción de una nueva visión de la función pública en la región, es necesario tratar de procurar un cambio de percepción por parte del poder político, sobre la importancia de un accionar profesional y neutral de la administración pública.

Al observar nuestras administraciones públicas, es notable la descoordinación al nivel político-administrativo superior, por lo general, no existe una instancia en la estructura superior, que permita darle conducción, seguimiento y evaluación a las políticas públicas y a los proyectos y programas en esta materia.

Una estrategia a estudiar, para lograr estas transformaciones, es la de gestionar un cambio institucional que permita corregir las deficiencias señaladas. Este cambio institucional debe procurar concentrar una serie de funciones, responsabilidades y atribuciones que se encuentran dispersas en el sistema público. Al mismo tiempo, este reordenamiento permitiría conocer y divulgar la realidad de la situación, por medio de la producción de información sobre la administración pública, información desconocida, ya sea por ocultamiento, o bien, porque no existe.

Las experiencias de programas de reforma del Estado o los

Ministerios de Reforma del Estado, han sido efímeras, y creadas con visión a corto plazo. Nunca se les ha dado verdaderas funciones, atribuciones y recursos, para cumplir su cometido.

En los círculos técnicos y políticos superiores, se empieza a hablar de la necesidad y posibilidad de crear un órgano encargado de reunir una serie de funciones actualmente dispersas, como son las del Servicio Civil, las de productividad y eficiencia administrativa y otras, dependiendo de cada país. Para agrupar estas funciones, se puede pensar en un Ministerio de la Función Pública o de la Administración Pública, siguiendo el modelo y las experiencias de otros países, en especial España.

La estrategia propone crear, mediante la agrupación de entes ya existentes, el instrumento institucional encargado de la corrección de las deficiencias, de acuerdo con las circunstancias y posibilidades, tanto políticas como económicas de cada país.

A esta institución se le deben designar misiones específicas de aplicación gradual. Una agenda tentativa de cambios y funciones a desarrollar, con el mandato y con las suficientes atribuciones legales para llevarlas a cabo, a manera de ejemplo podría ser la siguiente:

- Ordenar y uniformar gradual y sistemáticamente la normati-

va, los sistemas y técnicas relativas al factor humano.

- Velar por la correcta aplicación de los procesos de concursos abiertos y la carrera por méritos.
- Crear una base de datos sobre el personal del sector público.
- Organizar en forma coherente la estructuración de las organizaciones públicas.
- Velar y promover la transparencia y la rendición de cuentas.
- Establecer programas y medios de lucha contra la corrupción.
- Promover y supervisar la evaluación del desempeño de los funcionarios y las instituciones.
- Crear planes graduales para restablecer la justicia y el equilibrio interno y externo en las remuneraciones y otros beneficios.
- Establecer y vigilar los sistemas de incentivos por productividad.
- Instaurar controles tendientes a reducir la intervención de los partidos políticos en las desig-

naciones y promociones del personal.

- Realizar estudios de costos con miras a racionalizar los gastos.
- Velar por la efectividad de la legislación sobre protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos.
- Ser el órgano técnico superior de las contralorías de servicio de las instituciones públicas.
- Servir de medio de contención y control de las tendencias de las instituciones públicas hacia la centralización, el crecimiento de plazas y de beneficios.

La importancia, pertinencia y necesidad de crear un ente que integre las funciones y atribuciones señaladas anteriormente, son evidentes, sobre todo, para colocar a un nivel político adecuado, la temática más onerosa y de mayor impacto en los resultados de la acción gubernamental.

La idea de ubicar la función de velar de manera permanente por la eficiencia de la acción gubernamental, no debe restarle energía a los proyectos específicos tendientes a mejorar las capacidades de nuestras instituciones. Como se vio anteriormente, el enfoque de calidad supone que una organización está haciendo mejoras continuas para reducir los

tiempos, eliminar las tareas sin valor añadido y, en consecuencia, reducir los gastos generales.

Todos los proyectos parciales de mejoramiento de la calidad, como son los concursos y premios por la calidad, las cartas de los ciudadanos, la reducción de trámites y requisitos, los programas de profesionalización, los observatorios de calidad y muchos otros, deben ser promovidos y estimulados, mientras se logran las condiciones adecuadas para transformaciones más profundas y duraderas.

Es conveniente realizar mejoras parciales que tienen, además, la ventaja de que ayudan a sensibilizar a los que ostentan el poder político, sobre las ventajas y réditos, políticos y económicos y sociales, que se alcanzan, por medio de la profesionalización, la gobernanza y la gestión de la calidad en la administración gubernamental.

Bibliografía

Barnard Chester. *Las funciones de los elementos dirigentes*. Madrid. Edit. Instituto de Estudios Políticos. 1959.

Caballero Quintana A. Sanz Mulas A. *Aproximación a la evaluación de la calidad en los municipios españoles*. VII Congreso español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno.

- CLAD. *Una nueva gestión pública para América Latina*. Venezuela. 1998.
- Crozier, Michel, "La necesidad urgente de una nueva lógica", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP, España, 1996.
- Giménez, Abad, Manuel. *Las transferencias de funcionarios a las comunidades autónomas*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, sin fecha.
- Hughes, Owen E. "La nueva gestión pública", en Brugué y Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. MAP. España, 1996.
- Moyado Estrada, Francisco. *Gestión Política y Calidad*. Congreso Internacional del CLAD. Portugal. 2002.
- Muñoz Machado A. *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Díaz de Santos. Madrid. 1999.
- Ozslack Oscar. *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. IV Reunión de Ministros de la Administración Pública. Santo Domingo. República Dominicana. 2002.
- Pérez Sánchez, Margarita; "La Calidad en la Nueva Gestión Pública", en Trinidad Requena Antonio (comp..) *Evaluación y Calidad en las organizaciones públicas*. MAP. España, 2002.
- Prats, Joan. Pero ¿qué es gobernanza? *Gobernanza: Revista Internacional para el Desarrollo Humano*. Edición 17. 2005.
- Rodríguez, Luis Lorenzo. *Profesionalización de la función pública en América Latina, caso Costa Rica*. CLAD. 2002.
- Shepherd, Geoffry. *Administración Pública en América Latina y el Caribe*. En ¿De burócratas a gerentes? De Carlos Losada. 1999.
- Vilas M. Carlos; "El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno", Foro Internacional, N° 165, jul-sep, 2001.
- www.Wikipedia
www.Europa Glosario
www.infocalidad.net ◇