

El Papel de la Escuela Nacional de Administración Pública en la Mutación del Perfil de Competencias de los Gestores de la Administración Pública en Quebec

*Pierre Cazalis**

Por primera vez, los gobiernos reconocen de manera colectiva y oficial la existencia de una relación de causalidad entre la eficacia del sector público y los resultados globales de la economía nacional.

OCDE: junio de 1990

1. El Estado y la Función Pública Quebequenses

1.1 Quebec y su Estado

En el seno de Canadá, estado federal con menos de 28,000,000 de habitantes, Quebec, una de las diez *PROVINCIAS* federadas, tiene apenas más de 7,200,000 habitantes. Según la Constitución de Canadá, las Provincias desempeñan casi todas las funciones de un Estado moderno, menos la Defensa, la Moneda y una parte del Comercio Exterior (aduanas). De hecho, varios estudios recientes confirman el traslape, o duplicación, total o parcial, de 67% de los programas gubernamentales, 65% de los presupuestos y 45% del número de funcionarios correspondientes.

* Director del Centro de Desarrollo de Cuadros Superiores de la Escuela Nacional de Administración Pública de Quebec.

Para ejercer sus poderes, el Gobierno de Quebec tiene hoy 18 ministerios (23 hasta enero de 1994), y cerca de 200 *organismos* (agencias paragubernamentales, empresas estatales...). Además, financia y controla *redes peripúblicas* de 800 establecimientos de salud y de servicios sociales, y 300 de educación. Asimismo, está asociado con más de 1,500 municipios, "Municipios Regionales" o "Comunidades Urbanas".

1.2 La Plantilla Actual

La plantilla regular de la Función Pública quebequense constaba de 57,199 personas al 15 de marzo de 1994. Un mes antes era de 58,444; la disminución había sido de 2.1% en un mes. Veremos luego por qué.

Se trata aquí sólo de los funcionarios sujetos a la *Ley sobre la Función Pública* del Gobierno del Estado de Quebec. Esta plantilla constaba de 257 miembros de *Alta Dirección* (*sous-ministres* o *sous-ministres adjoints*), es decir, subsecretarios o subsecretarios adjuntos. En esa categoría había 284 personas en febrero y la baja había sido de 9.5%. Contaba también con 2,299 *Ejecutivos Superiores* (llamados *cadres supérieurs*); la cifra era 2,373 en febrero (una baja de 3.1%). Había además 2,485 *Ejecutivos Intermedios* (*cadres intermédiaires*) que antes eran 2,615 y sufrieron una baja de 5%. De 15,910 *profesionales*, esto es especialistas en planificación socio-económica, informática, gestión financiera, recursos humanos, junto con ingenieros, abogados, notarios, agrónomos... su número llegaba a los 16,117 en febrero (una baja de 1.3%). El Estado de Quebec tiene también 428 docentes (444 en febrero) en los conservatorios de música y arte dramático, y 35,820 (36,611 en febrero) técnicos, secretarías, policías, obreros... Por último, contaba con 3,500 empleados "no regulares" (*occasionnels*), de tiempo parcial o completo.

Por otra parte, 575,000 personas no sujetas a la *Ley sobre la Función Pública*, es decir, no funcionarios propiamente dicho, prestaban servicios públicos en los sistemas llamados *parapúblicos* o *peripúblicos*, subsidiados total o parcialmente por el gobierno de Quebec: 275,000 en las redes de la salud y de los servicios sociales (hospitales de todo tipo y tamaño, centros para los ancianos), más de 125,000 en las *redes* de la educación

(escuelas, colegios, universidades), 80,000 en las empresas estatales y las agencias gubernamentales, y más de 70,000 en los municipios.

Por último, alrededor de 68,000 funcionarios del gobierno federal canadiense prestaban servicios a la población dentro del territorio de Quebec.

En resumen, más de 700,000 personas estaban empleadas por los diferentes niveles de gobierno, al 15 de marzo.

1.3 Una coyuntura político administrativa febril

Parece que la plantilla de funcionarios “regulares” logró su cúspide en 1993. Los datos de marzo, comparados con los de febrero, traducen por primera vez uno de los efectos de las decisiones tomadas por el gobierno de Quebec. La primera fue la adopción simultánea, por la Asamblea Nacional, en junio del año pasado, de dos leyes: la Ley 102 (*Ley sobre las condiciones de trabajo en el sector parapúblico y municipal*) y la Ley 198 (*Ley sobre la reducción de la plantilla dentro de los ministerios y organismos públicos*). La ley 198, por ejemplo, impone una reducción de 20% del número de ejecutivos y de 12% del número de los demás funcionarios, dentro de tres años, en los ministerios y otros organismos del gobierno.

Por otro lado, la Operación de Realineamiento de la Administración Pública, presentada como medida de modernización, fue adoptada en mayo de 1993 e implementada en septiembre del mismo año, para:

“...revisar la organización y el funcionamiento de la función pública quebequense con los objetivos de productividad y de equidad de los servicios públicos...”

(La Operación persigue además) ...movilizar el conjunto de los empleados de la Administración Pública en un proceso de autocrítica y de mejora permanente, para ofrecer a los ciudadanos productos y servicios pertinentes, de alto nivel de calidad, al mismo tiempo que se disminuyen los gastos, de conformidad con los objetivos presupuestarios del gobierno.”

Compaginadas, la ley 198 y la Operación de Realineamiento están imponiendo a la función pública un régimen de adelgazamiento

drástico. Pocos países industrializados están simultáneamente remodelando su Administración Pública, recortando la plantilla de funcionarios y los salarios de los empleados públicos (1% en 1993 y 1% en 1994). Por ello, se puede calificar como febril la situación actual de la función pública quebequense.

2. Reconcebir el Estado, la Administración Pública y el Perfil de Competencias del Gestor Público

2.1 Los factores de cambio

La modernización de la Administración Pública constituye, de hecho, una de las prioridades de todos los gobiernos. En Quebec como en todo Canadá y en otros países, esta situación procede de varios factores:

- en todas partes, desde mediados de la década de los 80, los gobiernos están luchando contra déficit crecientes de los presupuestos nacionales;
- en todas partes los ciudadanos-consumidores requieren mejores servicios, al mismo tiempo que rechazan cualquier aumento de la carga fiscal;
- en todas partes nacieron nuevas necesidades (control del medio ambiente, lucha contra el desempleo...);
- en todas partes, el movimiento de la mundialización de la producción de bienes y servicios, de intercambios comerciales o de la utilización del saber impone a los gobiernos y las Administraciones Públicas obligaciones de productividad y competitividad;
- en todas partes, por último, la penetración de nuevas tecnologías exige nuevas competencias y actitudes de parte de los agentes de los servicios públicos.

Estos factores coyunturales imponen, entonces, no sólo un esfuerzo de modernización de la Administración Pública, sino una reflexión, previa sobre el modelo de ESTADO que necesita el país.

A decir verdad, el ejercicio de reflexión que necesitamos hoy tiene que referirse a dos objetos:

- el rol del Estado, sus estructuras, y los modos de intervención más convenientes de parte de la administración y
- los métodos de trabajo, el perfil de competencias, el proceso de formación y de desarrollo profesional de los funcionarios de todos niveles.

2.2 Reconcebir el Estado

En Quebec y en Canadá, la reflexión sobre el NUEVO ESTADO todavía no ha empezado verdaderamente a nivel de los gobiernos; éstos temen una discusión pública larga y conflictiva. Han preferido una evaluación pragmática de la pertinencia de los programas y políticas, así como de los procesos administrativos (*Comisión Nielsen* y *Operación Función Pública 2000* para el gobierno federal, o *Realineamiento* para el gobierno de Quebec).

Sin embargo, varios factores hacen insoslayable la revisión de la canasta de servicios -del rol del Estado- obtenidos por el modelo de *Estado de Bienestar* (État-Providence) que conocimos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial:

- el *envejecimiento de la población* del país y sus consecuencias ya conocida (cambio del perfil de consumo de servicios de salud, *pesadez creciente de la factura de servicios sociales*);
- *diversificación étnica y cultural*, a causa del crecimiento de la inmigración;
- negociación de *nuevos estatutos para los pueblos indígenas*;
- consolidación de los *derechos de la persona*;
- déficit de los presupuestos públicos y *crisis financiera nacional*;
- *mundialización* de la producción y de los intercambios comerciales;
- *capacitación de los recursos humanos*;
- *control del medio ambiente y búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo sostenible*.

Por falta de posición formal de nuestros gobiernos en cuanto a las consecuencias político-administrativas de los factores anteriores, no es posible hoy fundamentar un nuevo modelo de administración pública a partir de un concepto renovado y claro del Estado, para el final del siglo XX y principios del siglo XXI, en Canadá y en Quebec. Pero consideramos que, según esos factores, el Estado deberá:

- en el campo económico, sustentar los mecanismos del mercado, instituir condiciones propicias para el desarrollo, dejar sus funciones empresariales;
- en el campo social, combatir la pobreza y la “exclusión” social, desarrollar la colaboración entre las organizaciones públicas y las organizaciones de la comunidad, y matizar los programas sociales conforme a su capacidad financiera.

2.3 Reconcebir la Administración Pública

No es fácil reconcebir la Administración Pública sin tener una visión clara del nuevo papel del Estado. Mientras tanto, considerando los debates de los años recientes, damos por un hecho que el Estado y su Administración Pública van a:

- descentralizar la gestión de varios programas sociales, económicos y culturales,
- aliviar sus estructuras,
- aumentar la productividad de sus servicios y miembros,
- centrar sus modos de gestión en los resultados y la responsabilidad personal de los funcionarios (“accountability”), y abandonar el paradigma de gestión de regalía.

Todo eso significa, en particular, reconcebir el perfil del gestor público.

2.4 Reconcebir el perfil de competencias del gestor público

La problemática de la relación entre modernización de la Administración Pública y desarrollo de los gestores públicos ha sido

analizada por una Comisión creada en 1992 por la ENAP, con el apoyo del Secretario General del Gobierno de Quebec. La Comisión Boudreau, integrada por Subsecretarios del Gobierno, altos funcionarios de municipio, dirigentes de empresas privadas y profesores de la ENAP, sintetizó la esencia de sus conclusiones en un cuadro que hoy constituye la base del pensamiento y de la acción de la Escuela en cuanto a los objetivos, a los contenidos y a las modalidades pedagógicas de sus programas de formación y perfeccionamiento.

Según la Comisión, el gestor público del mañana tendrá como características:

- centrarse en el servicio a los ciudadanos,
- ser capaz de manejar los servicios de manera estratégica y con costos bajos,
- tener la habilidad de motivar y movilizar los recursos humanos.

El sentido de servicio a los ciudadanos tiene que fundamentarse en tres convicciones bien asentadas:

- la función pública no constituye su propia finalidad,
- el servicio del Estado no tiene eficacia o sentido si no existe un respeto profundo del ciudadano,
- la inquietud del servicio a los usuarios es una dimensión fundamental del sentido del Estado.

La visión estratégica tiene componentes múltiples y complejos, de acuerdo al informe Boudreau:

- comprensión profunda de los objetivos de la organización,
- lectura atinada de los componentes del entorno político-administrativo,
- análisis correcto de las fortalezas de la organización y de los factores que pueden obstaculizar la acción,
- medida realista de los recursos necesarios,
- programación rigurosa de las decisiones que tomar,
- identificación de todos los recursos aptos para lograr las metas establecidas.

La *aptitud para manejar los servicios con costos bajos* implica que la administración en su conjunto, y cada gestor en su sector, tengan capacidad de:

- introducir en su cultura de manejo la noción y la práctica de la productividad, esto es, dar más importancia a las medidas de resultados que a los controles de conformidad;
- familiarizarse con nuevos imperativos como reestructuración, racionalización, simplificación, flexibilidad, aligeramiento de los organigramas y revisión periódica de los procesos de gestión,
- experimentar nuevos métodos (descentralización, administración de los programas por organismos de la comunidad o por empresas privadas).

La **habilidad para motivar y movilizar al personal** requiere el desarrollo de aptitudes aún poco frecuentes en la Administración Pública:

- liderazgo “de competencia” y no “de autoridad”,
- capacidad de comunicación,
- sentido pedagógico en la acción,
- alto nivel de integridad personal,
- respeto de los valores democráticos,
- inquietud de servicio a los ciudadanos.

Las características ideales del perfil del “nuevo gestor” son muy pocas veces innatas. No proceden generalmente de la formación inicial del funcionario (pregrado, licenciatura o formación equivalente), sobre todo cuando esa formación es disciplinaria (derecho, ingeniería, agronomía). Por eso, las Administraciones Públicas carecen de la cultura *managerial*, según la expresión inglesa, que fundamenta necesariamente su modernización.

Ello significa que los “saber”, “saber-hacer” y “saber-ser” recomendados por la Comisión Boudreau tendrán que adquirirse en el momento de la promoción a un puesto de ejecutivo. Además, dado que la coyuntura “societal” y los parámetros de gestión evolucionan permanentemente, los funcionarios en general, y

los ejecutivos en particular, tendrán que actualizar de manera continua sus conocimientos y habilidades.

Ello constituye un principio de acción no sólo para la ENAP, también para los dirigentes de la función pública quebequense.

3. La ENAP y la Mutación del Perfil de Competencias de los Gestores Públicos

3.1 El “Protocolo ENAP-Gobierno de Quebec”

La colaboración entre la ENAP y el Gobierno de Quebec se ha plasmado poco a poco en una serie de actividades que presentaremos sucintamente después. Todas ellas entran en el marco de Protocolos Trienales firmados el 16 de octubre de 1990 (1990-1993) y el 29 de marzo de 1994 (1994-1997). Esos documentos no sólo formalizan el aporte de ambos socios en el proceso de formación y perfeccionamiento de los gestores públicos, sobre todo, intentan asegurar la presencia de altos funcionarios en el proceso de formación continua e investigación, con miras a una integración fecunda de las dimensiones académicas y profesionales (o prácticas).

Por eso, con el Protocolo, el Gobierno constituyó la *MISION GUBERNAMENTAL EN LA ENAP*, que consta hoy de diez miembros, Subsecretarios o Subsecretarios adjuntos, adscritos provisionalmente a la Escuela, para compartir con los profesores actividades de formación o de investigación.

La ENAP, por su parte, creó para los altos funcionarios tres estructuras específicas, el FORUM-ENAP, el CERCLE-ENAP y el Centro de Desarrollo de Cuadros Superiores, cuyas clientelas y actividades presentaremos también en las páginas que vienen.

3.2 Principios pedagógicos y éticos de la formación

El director anterior del Centro, Jean-Claude Deschênes, y yo contribuimos a la elaboración de estos principios, en los inicios de

los tres órganos. Las líneas siguientes son parcialmente la traducción de la presentación de mi colega en Toluca, en julio de 1993.

Los “estudiantes ejecutivos” de los tres centros tienen un promedio de 40 años de edad, por lo menos un diploma universitario de nivel de licenciatura (la mitad con un diploma de maestría o de doctorado) y una experiencia profesional de 15 años. Los métodos pedagógicos utilizados respetan, entonces, las lecciones más recientes de la andragogía:

- *Aprovechando la experiencia personal de cada uno* y pidiendo su participación activa en todas las actividades;
- Concibiendo el contenido según *problemáticas expuestas por cada uno*, en función de su “cuestionamiento” personal;
- Programando *temas vinculados con las necesidades expresadas por los comités* de subsecretarios titulares o adjuntos;
- Trabajando dentro de lo que cabe, mediante *estudios de caso* o el *método de solución de problema* (“*solving problem method*”) y el *proceso inductivo*, que permiten simultáneamente aprovechar las experiencias personales y los casos estudiados;
- Analizando los casos desde los puntos de vista *político* y “*magisterial*”, porque traducen mejor las inquietudes y las experiencias de los participantes.

En suma, la ENAP organiza las actividades para los ejecutivos alrededor de los dos polos constituidos por la *diversidad de las experiencias*, por un lado, y la *búsqueda de una convergencia de los intereses profesionales*, por otro. En consecuencia, la ENAP se considera como el socio de los dirigentes de la función pública en la identificación de las necesidades de desarrollo de los ejecutivos.

Además, después de una reflexión detenida y de varias discusiones con el Foro de los Subsecretarios, la ENAP hace hincapié en valores explícitos que son:

- *El conocimiento de sí*, porque constituye la base indispensable de todo esfuerzo organizado de desarrollo de la persona. De esta forma, la Escuela valoriza el conocimiento de sí como gestor, con instrumentos llamados *Apreciación por Simulación (APS)* o *Evaluación de las Competencias en Gestión*, desarrollados por su Servicio de Evaluación de las Competencias.

- *La ética*, calidad de los gestores públicos exigida hoy por los ciudadanos y considerada como vital por el carácter monopolístico de muchos servicios públicos.
- *La calidad del servicio público* no de los razgos dominantes de la Administración Pública contemporánea es la sustitución paulatina pero real de actitudes tecnocráticas y burocráticas por una nueva escucha de los ciudadanos, sobre todo cuando están organizados en grupos de presión. La difusión del concepto de calidad “total” está traduciendo esa evolución.
- *El liderazgo, la iniciativa y la creatividad* son las bases de la exigencia cada día más importante del manejo de cambio y de la mejora de la productividad, y permiten distinguir los gestores exitosos de los gestores “de regalía” tradicionales.
- *La gestión de las “interfaces”* es esencial cuando las problemáticas político-administrativas son multisectoriales, multidisciplinarias y multiministeriales, porque permite superar los feudalismos tradicionales de las organizaciones públicas. Ya sabemos que la gestión pública moderna significa enfrentar problemas complejos, manejarse dentro de redes de competencias, negociar compromisos y compaginar divergencias...
- *La gestión de los desafíos* es una exigencia procedente de varios factores (rapidez de los cambios en la sociedad, mutación de los valores, escasez de los consensos sociales) que imponen a la Administración Pública enfrentar las turbulencias del entorno económico, social, cultural y, por supuesto, político.

Los seis valores fundamentan la concepción de los contenidos de los cursos, sesiones, seminarios y otras actividades preparadas para los gestores de nuestra Administración Pública, en el seno de los tres centros que tengo el honor de dirigir en la ENAP y que presentaremos en seguida.

3.3 Los Programas Regulares de la ENAP

Antes, quiero solamente recordarles que la ENAP acoge un promedio de mil estudiantes a nivel de sus maestrías. La primera, de tipo “profesional”, está abierta a los gestores que tienen por lo

menos una experiencia ejecutiva de tres años; la mayoría son de tiempo parcial. La segunda, de tipo “fundamental” y centrada principalmente en la evaluación de programas, acepta egresados directos de las licenciaturas de las universidades, sin experiencia profesional.

La Escuela cuenta también con *Diplomas* de “Segundo Ciclo” (en administración internacional, por ejemplo) es decir de nivel pos-licenciatura, pero de 15 ó 30 créditos solamente, mientras que las maestrías tienen 60 créditos.

3.4 El FORUM-ENAP y el CERCLE-ENAP

El FORUM acoge a los subsecretarios titulares, mientras que el CERCLE acoge a los subsecretarios adjuntos. Ambos comparten un objetivo común: brindar a los dirigentes superiores de la función pública un ambiente de reflexión y perfeccionamiento específico. Con este fin, quieren especialmente ayudar a los miembros de ambos grupos en:

- La actualización de su saber profesional;
- La puesta al día de los conceptos y prácticas de manejo útiles en su función;
- La consolidación de su liderazgo;
- La comprensión de las tendencias teóricas sobre parámetros tecnológicos, sociales y organizacionales que puedan influir tanto en las problemáticas políticas o administrativas, como en el manejo del Estado;
- El fortalecimiento de sus habilidades de análisis del medio organizacional y cultural específico que constituye la Administración Pública;
- El afinamiento de su sentido del servicio público y de la ética en el contexto político-administrativo de Quebec;
- La comprensión de las interrelaciones entre sector público y sector privado, necesarias para el desarrollo de la comunidad.

3.5 El Centro de Desarrollo de Cuadros Superiores

El Centro se dedica al perfeccionamiento de la categoría de los 2,500 “cuadros superiores”, ubicada inmediatamente debajo de las dos categorías anteriores. Puede excepcionalmente organizar actividades para los subsecretarios y sus adjuntos. Ofrece los siguientes tres tipos de actividades.

Los programas de acogida e integración. Se trata de cuatro tipos de programas elaborados específicamente para cuatro categorías de funcionarios promovidos recientemente:

- los subsecretarios titulares y adjuntos,
- los dirigentes de tribunales administrativos,
- los “cuadros superiores” de categorías I, II y III,
- los “cuadros superiores” de categorías IV y V, y los “cuadros intermedios” de categorías 6 a 10.

Para las dos primeras categorías, los objetivos de las “sesiones de acogida” de cuatro días son:

- mejorar la comprensión de los fundamentos socio-históricos y de la evolución del rol del Estado en la sociedad;
- fomentar un mejor conocimiento de la organización interna del Gobierno y del rol de los altos funcionarios;
- suscitar la adhesión a las orientaciones gubernamentales en el campo de la gestión de los recursos financieros y humanos;
- presentar los desafíos principales del Gobierno ante las problemáticas actuales en los campos económico, social,

político interno o externo...

Para los “cuadros superiores” I a III, se organizan varias veces al año “sesiones de formación y de integración a la gestión gubernamental” de veinte días, más tres días de “Apreciación por simulación”, cuyos objetivos son:

- sensibilizar a los cuadros sobre la importancia estratégica de sus funciones;
- fomentar el intercambio entre ellos;
- conocer el medio interno y externo de la función pública;
- fomentar el desarrollo de las habilidades de gestión.

Los temas enseñados son diversificados: organización del Estado, finanzas públicas, relaciones con los ciudadanos, liderazgo, gestión de los recursos humanos, desarrollo personal, etc.

En el caso de los cuadros IV y V y de los “cuadros intermedios”, los programas persiguen desarrollar mucho más sus habilidades administrativas básicas; por eso, los objetivos incluyen:

- entender los componentes de una organización pública y las responsabilidades de los ejecutivos;
- conocer el medio interno de la función pública, además del entorno socio-político;
- elaborar un plan personalizado de desarrollo de carrera.

Los programas de formación y de integración a la gestión gubernamental están estructurados en cuatro módulos temáticos de una semana cada uno:

- rol y entorno del gestor,

- organización y procesos de gestión,
- gestión de los recursos humanos,
- gestión de los recursos financieros.

Por último, los cuadros nombrados antes de la implementación de esos programas pueden ahora aprovechar un nuevo programa modular en gestión pública de una duración de doce días, con tres sesiones de cuatro días. Dicho programa es un extracto de los cursos de veinte días.

Las sesiones intensivas tienen por objeto actualizar los conocimientos y habilidades profesionales y técnicas de los ejecutivos. Su duración es de dos a cuatro días.

Dentro de los temas más frecuentes figuran: finanzas públicas, los componentes del Estado y el entorno político-administrativo, los cambios socio-demográficos, el liderazgo, la gestión de recursos humanos, la evolución de programas, la gestión del medio ambiente y el desarrollo sostenido.

Los programas organizacionales "a la medida". La reorganización actual de la mayoría de los ministerios, dentro del marco de la Operación de realineamiento, plantea la necesidad de establecer programas específicos de perfeccionamiento para los ministerios y otros organismos del Estado.

Por eso la ENAP está aumentando el número de programas a la medida. Sus objetivos son generalmente similares: la difusión de una cultura "*managerial*" y la preparación a la modernización de los procesos administrativos. Los contenidos, la duración (de seis a quince días, en varias sesiones repartidas en un promedio de seis meses) son diversificados y se adaptan a las necesidades propias de cada organización.

Las actividades especiales. Se trata de conferencias, seminarios o encuentros de varios tipos, generalmente concebidos a la medida, organizados en honor de "clientes públicos", sobre temas coyunturales elegidos conjuntamente con la ENAP.

La actividad especial más conocida es el Seminario de Verano para la Alta Dirección. En 1994 se abordó el tema de la Mundialización y Mutación de los Aparatos Estatales.

El Seminario acoge sólo a veinte altos dirigentes elegidos, en su mayoría, por el Secretario General del Gobierno.

3.6 El Observatorio de la Administración Pública

El observatorio es una “antena” de información y documentación en Administración Pública. Se ubica en la confluencia de varias redes de investigación, y responde a las necesidades de partición de los conocimientos y experiencias, cuando la mundialización de las problemáticas impone a los Estados un grado cada día más alto de interdependencia.

Hay tres temas prioritarios para el Observatorio:

- la evolución del rol del Estado y las estrategias adoptadas por los gobiernos para adaptar las estructuras y las políticas;
- las estrategias de lucha contra las crisis de las finanzas públicas;
- la gestión de los recursos humanos.

4. A Manera de Conclusión

Pensándolo bien, la importancia que la ENAP y los dirigentes de la Administración Pública otorgan a su colaboración permanente en el marco del Protocolo, ilustra la convicción de que la *modernización del aparato del estado es básicamente el fruto del desarrollo continuo de sus ejecutivos*, no de reformas jurídicas, de reestructuraciones o de revisiones del estatuto de los funcionarios. Esos son sólo los aspectos instrumentales de un proceso de modernización, cuyo fundamento y condición previa son el desarrollo de la persona; son muchas veces necesarias pero nunca suficientes. En este campo, el cambio es primero de tipo cultural. Así que una visión estratégica renovada del rol del Estado, una concepción nueva del perfil del gestor y un proceso continuo de formación constituyen una asociación insoslayable.