

La Reforma del Estado y los Institutos de Formación para la Administración Pública

Carlos Blanco *

La discusión sobre los institutos de formación en el campo de la Administración Pública tiene inevitablemente que contextualizarse. Este debate sobre los institutos aflora periódicamente y en muchas oportunidades no se analiza el marco en el cual éstos se desenvuelven y, por tal razón, no se asume de manera clara la cuestión del propósito real de estas instituciones.

El objetivo de esta presentación es plantear la relación entre los institutos de formación en la Administración Pública y el marco más general que proporciona el proceso de Reforma del Estado en América Latina. Esta dinámica prácticamente arropa a toda la región y es la que está marcándole el rostro a los desenvolvimientos políticos, económicos, sociales e institucionales de esta zona del mundo.

Se puede decir que la Reforma del Estado es el proyecto de transformación más importante que ha asumido América Latina hasta el presente. El continente históricamente ha estado sometido a toda clase de despotismos caudillistas. La democracia es un sistema relativamente reciente y frecuentemente asediado y que, como remedio de sus males, siempre ha estado sometido a las promesas mesiánicas de la revolución socialista, en unos casos, o de la salvación militar, en otros. Sin embargo, desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa se compromete en una propuesta de honda significación para procurar la transformación de la democracia por métodos democráticos.

* Secretario General del CLAD.

El planteamiento se dirige a postular que las grandes transformaciones que requiere el Estado y la sociedad pueden -y deben- ser procuradas a través de una dinámica democrática. Es a partir de las instituciones y las prácticas de la democracia, insuficiente y a ratos precaria, que se puede plantear alcanzar estadios superiores de modernización. El hecho de partir del sistema político prevaleciente en la mayoría de los países y de postular su mejoría, no refiere a una especie de tímido cambio o de maquillaje de conveniencia. La idea central es que es perfectamente posible impulsar un cambio profundo, capaz de abarcar al conjunto de la sociedad y, consecuencialmente, al Estado, sin que sea necesario arrasar con el sistema político democrático.

Este punto de vista, hoy ampliamente aceptado, tiene una especial significación para una región en la cual los cambios siempre se han planteado y parcialmente realizado a través de la violencia y recurriendo al autoritarismo. Se puede afirmar que la transformación que está en curso es de una gigantesca significación y de un potencial que sólo recientemente se comienza a explorar.

De un Estado a Otro

Las características básicas del Estado latinoamericano, a pesar de los matices que entre los países existen, son las que lo definen como excesivamente centralizado, en el cual todo el poder se concentra en el nivel nacional y, sobre todo, en la presidencia de la república. Un centralismo que en la práctica ha ahogado o constreñido muy fuertemente las dimensiones regionales y locales, abultando un aparato público nacional que marcha normalmente por los caminos de la ineficiencia creciente.

Este centralismo tiene una característica adicional que proviene de la historia latinoamericana. Se trata de su sesgo autoritario, emparentado con toda la tradición dictatorial que ha acumulado a lo largo de los años. Este autoritarismo permea al Estado y a muchas de las instituciones sociales, las cuales se atienen a los usos de la democracia en sus aspectos más formales, pero que en sus prácticas cotidianas reflejan ese trasunto despótico.

El Estado tiene otra característica que debe ser puesta de relieve. Se trata de una inmensa presencia partidista, que se expresa por

vía de un control de las instancias estatales, y también por la vía del clientelismo. En estas circunstancias se tiene a un Estado colonizado por los partidos, más allá de cualquier influencia política, normal, explicable y conveniente.

La consecuencia de esta peculiar conformación del Estado es que sus instituciones están escasamente desarrolladas, son frecuentemente interferidas por los poderes fácticos y, por lo tanto, no tienen posibilidad de cumplir con los cometidos que la constitución y las leyes de cada país consagran. Son instituciones vaciadas de contenido o, en todo caso, averiadas por el tejido que las condiciona y atrapa.

Este Estado no tiene capacidad de ser, en los hechos, un Estado democrático y social de derecho, comprometido con propósitos de justicia social y guiado por el imperio de la ley, frente a las arbitrariedades seculares en la región.

Frente a un Estado de estas características se ha venido planteando una opción que es la que porta el proyecto de Reforma del Estado. En esta perspectiva se promueve un Estado descentralizado, capaz de impulsar la incorporación de las regiones, municipios y localidades al proyecto nacional, mediante la transferencia de competencias y recursos que permitan el desarrollo de las instancias subnacionales. La idea es que un Estado y una sociedad descentralizados tienen mayores posibilidades de propiciar la participación democrática de la ciudadanía, al tiempo que se convierte en un dispositivo institucional mucho más eficiente.

Del mismo modo se plantea la ruptura con las tradiciones autoritarias que se han conservado en los usos y prácticas del sector público. Un Estado auténticamente democrático, no sólo en los mecanismos de renovación de los poderes públicos, sino en su relación cotidiana con los ciudadanos, se convierte en un objetivo a obtener. Hay una dimensión cultural que debe ser atendida para superar en los ciudadanos los automatismos autoritarios, pero una transformación del Estado en este sentido es indispensable. Se tiene que procurar un Estado más volcado hacia el servicio público, apto para entender que se debe a los ciudadanos y que las demandas de éstos se constituyen en una medida de sus responsabilidades y de su eficiencia.

En este contexto, el Estado debe aspirar al desarrollo de su dimensión más profesional en el campo de la Administración

Pública. El destierro de la colonización partidista y del clientelismo tiene, como necesaria contrapartida, el desarrollo de un aparato público muy profesionalizado. Este planteamiento no procura una asepsia imposible e indeseable frente al hecho político, lo que procura es rescatar la continuidad administrativa y la búsqueda de la más alta calidad profesional entre los servidores públicos.

La consecuencia deseable de este conjunto de cambios es tener un Estado mucho más institucionalizado, en el cual las diferentes ramas del poder público y sus diversos niveles tengan claras atribuciones, que las puedan desarrollar sin interferencias y que el ciudadano tenga precisas referencias en esas instituciones para el cumplimiento de sus actividades.

El objetivo es tan viejo como nuevo. Una vieja aspiración ha sido demorada por las imperfecciones y distorsiones del Estado latinoamericano. Se trata de conquistar el Estado democrático y social de derecho en las condiciones que plantea este fin de siglo.

La Administración Pública

La Administración Pública es uno de los centros focales de la Reforma del Estado. Es la que comunica a los ciudadanos sus mecanismos de acción, sus ofertas y su rostro. Para la gente común y corriente el Estado, en sus diversas complejidades, tiene una presencia inmediata en la Administración Pública y en su mayor o menor eficacia para cumplir las tareas que le corresponden. Obviamente, es también el instrumento para materializar la voluntad política del Estado; de su coherencia, capacidad de operar en tiempo real, nivel de información y preparación de los funcionarios, dependerá que lo haga con corrección y eficacia.

El tipo de Administración Pública al cual se tiende en el proceso de reformas está caracterizado por los siguientes elementos:

a. *Una Administración Pública ligada a las demandas del ciudadano.* Capaz de reaccionar en tiempo real a los requerimientos que la sociedad hace y que tenga la posibilidad de desburocratizar el concepto de calidad del servicio público. Esto significa que el criterio de calidad dominante no puede ser el que impongan los

agentes de la prestación del servicio, sino el que deriva del grado de satisfacción que la ciudadanía obtiene. Como se puede apreciar, este punto de vista implica una transformación radical del concepto prevaleciente en el sector público, el cual tiende a verse a sí mismo como la medida de las cosas. Esta perspectiva, sencilla en su formulación, implica un vuelco completo en lo que son los modos tradicionales de relación entre el ciudadano y el Estado.

b. *Desarrollar la capacidad del Estado para la formación de las políticas públicas.* Una de las insuficiencias recurrentes que se anota es la ausencia de mecanismos y funcionarios idóneos para concebir, elaborar, ejecutar, controlar y evaluar las políticas públicas. Frecuentemente el resultado es la carencia de información suficiente, contradicciones entre las políticas, ausencia de elementos para el análisis de su impacto y una sistemática incapacidad de seguimiento. La Administración Pública de un Estado moderno tiene que plantearse la superación de esta limitación como condición para plantearse el logro de objetivos de carácter estratégico.

c. *Desarrollo de la fiscalización y control.* Una de las restricciones que caracteriza al aparato público es su carácter refractario a los procesos de fiscalización y control, en particular a los mecanismos de control de gestión. Muchas veces se produce una inercia destinada a hacer cada vez más complejos los procedimientos y trámites en los cuales la necesidad de control aumenta y la posibilidad de lograrlo prácticamente desaparece. Si los mecanismos de control interno de un organismo no son aptos, si el control externo estatal también es distante, mucho menos campo de manifestación tiene el que pudiera ejercer la sociedad civil a través de sus formas de expresión y organización. Abrir la Administración Pública a procesos de control es una de las tareas fundamentales, lo cual requiere una simplificación de los procedimientos y una capacidad de intervención real de la sociedad civil.

d. Se requiere una Administración Pública que tenga la *capacidad de adaptarse a las situaciones de crisis* y manejarlas con eficacia. El estilo tradicional es construir instituciones y dinámicas administrativas para situaciones de relativa calma, en la cual los receptores de la acción administrativa pública tienen forzosamente que someterse a los ritmos que ésta les impone. El propio sector público es la medida de sí mismo y de sus ritmos. Las situaciones imprevistas, explosivas, en las cuales todos los caminos tienen costos incomparables entre sí, los desenlaces inmanejables como

producto de la acción pública son imposibles de dirigir dentro de los cánones tradicionales de acción. Una Administración Pública moderna es la que sabe convivir con la crisis como un elemento relativamente frecuente del marco en el cual debe desenvolverse.

e. *El desarrollo de la capacidad de negociación política* es otro elemento sumamente importante para la Administración Pública moderna. Tanto en lo que se refiere a la negociación hacia el interior de las instituciones públicas, como respecto de las instituciones y sectores externos, sean políticos, gremiales, sindicales, empresariales o de cualquier otro orden.

El buen gerente público es el que sabe construir los consensos necesarios para el adecuado desarrollo de las políticas que le están encomendadas. Esto significa coordinar dentro y fuera de los límites del sector, significa básicamente construir viabilidad.

Esta conducta es incompatible con la visión de un servidor público apegado a la letra de la norma e incapaz de buscar los caminos que la propia norma permite para los acuerdos.

Los Niveles de la Reforma

La estrategia de la Reforma del Estado depende de las condiciones de cada país. Lo que es obvio es que se trata de un proceso que debe consultar una serie de restricciones que impondrán, en cada caso, los ritmos, los objetivos específicos y los tiempos para cada uno de éstos. Del mismo modo hay varios niveles que deben ser objeto de reformas profundas. Los fundamentales son los siguientes:

a. *La presidencia de la república o la jefatura del gobierno.* Es cierto que ésta es una dimensión política fundamental, pero esto no debe hacer perder de vista la circunstancia de que en nuestros países, de régimen presidencialista, es la principal de las instancias administrativas. Quizá en este nivel es donde se concentran con mayor fuerza las debilidades y limitaciones del aparato público. Se trata de la oficina presidencial y también de los mecanismos a través de los cuales se conforma la acción de la jefatura del Estado, como son los consejos de ministros, los gabinetes sectoriales, las oficinas asesoras del Presidente y otros despachos. Evidentemente este nivel tiene que entrar dentro del mapa de las reformas, pues

si la inevitable intuición política sigue sustituyendo los mecanismos de información estratégica, de discusión y elaboración de políticas, así como de seguimiento, muy poco resultado tendrá lo que se haga en otros niveles.

b. Uno de los planos en los que es necesario construir una relación adecuada, lo cual implica una reformulación sustancial en ambos, es el de las instituciones de la administración central y las de la administración paraestatal (en algunos casos llamada impropia-mente descentralizada). Al no replantearse las relaciones entre ambos sectores se abre la posibilidad de un fenómeno corrosivo del aparato público. El hecho de que el sector económico del Estado esté básicamente en el campo paraestatal genera una dinámica perversa en la cual ésta va desarrollando un poder incontestado e incontestable. Son las empresas de este sector las que imponen las dinámicas presupuestarias, los endeudamientos externos e internos, las grandes negociaciones del Estado, las políticas laborales. Mientras que la administración central conserva un mítico poder que en los hechos se va disolviendo o, en todo caso, va entrando en contradicciones muy severas con aquella potencia que a su vera crece. Reequilibrar las relaciones de poder y de dirección estratégica entre estos dos campos del área pública es indispensable para una administración sana. Este sector paraestatal está cambiando y con su cambio lo hace el Estado en su conjunto en la medida en que ha avanzado el proceso de privatización. Este cambio reclama el rol de regulador como el principal que debe asumir para garantizar la creación de condiciones idóneas de competencia y que no se impida el logro de las finalidades esenciales del Estado democrático y social de derecho.

c. La relación entre la administración central y la administración descentralizada es otro de los temas cardinales de un Estado moderno. La descentralización es una faceta insustituible del Estado que se está conformando este fin de siglo en América Latina. Una de las dimensiones que hay que cuidar más adecuadamente es la de las relaciones entre el poder nacional y los poderes subnacionales. La posibilidad de que la descentralización coadyuve en un fortalecimiento de la nación y en la convergencia de objetivos estratégicos entre los diversos planos de poder, depende de un adecuado manejo de las relaciones entre ambos. Por supuesto, esto implica que la propia administración descentralizada, tradicionalmente preterida en los países centralistas, deba experi-

mentar una fortificación urgente, que le permita una interlocución no subordinada o de segunda línea con el centro político y administrativo del país del cual se trate. La experiencia ha demostrado que para manejar la descentralización, sea en los estados y municipios, sea en el gobierno central, se requiere de una particular experticia que no surge espontáneamente al calor de los procesos.

d. La relación entre la Administración Pública en su conjunto y la sociedad civil es un tema que ya ha sido mencionado y constituye uno de los niveles esenciales en los cuales se define el proceso de modernización del sector público. Este plano no implica una mitificación de la sociedad civil, sino una demanda del proceso de democratización y de promoción de la eficiencia de la sociedad en su conjunto. La sociedad civil, a través de sus organizaciones, tiene que desarrollarse para poder ejercer una interlocución real con la administración, que tenga capacidad de superar cierto populismo espontáneo que se afina en demandas generalizadas, que se presentan independientemente de sus costos y de los tiempos en los cuales éstas puedan satisfacerse. Del mismo modo se requiere una adaptación de la administración para entender que los ciudadanos no son la excusa sino el objeto de su existencia y desarrollo.

La Profesionalización de la Administración Pública

El centro de la reforma del sector público son los funcionarios, tanto en los niveles directivos como en los supervisorios. Se ha insistido muchas veces que el problema esencial no son las tecnologías ni los organigramas, porque cuando éstos no se colocan al servicio de la prestación de los servicios a los cuales los funcionarios están comprometidos y obligados, pueden no sólo no ser inocuos sino, en ocasiones, francamente perjudiciales. Más de un organigrama ha desajustado sin remedio una repartición pública, más de una red de computación ha hecho lo mismo.

Colocar como centro de la transformación de la administración a los funcionarios públicos es un reto político e institucional. El eje del planteamiento es la profesionalización en el sector público, lo cual significa reconocer en los servidores del Estado una fuente

de cambios y admitir que en ellos puede estar el potencial para estimular la transformación. Mientras se les vea como los burócratas que es necesario reemplazar y como los empleados cuyo número es indispensable siempre disminuir, no se llegará a una visión apropiada sobre su papel.

Un elemento sustancial es el reconocimiento de la función de los líderes del sector o, como se les suele denominar en algunos contextos nacionales, de los gerentes públicos. Estos conforman la capa de funcionarios que tiene la misión de dirigir en términos cotidianos la administración y constituyen -adecuadamente estimulados- una importante veta para las reformas que es necesario acometer. Son éstos quienes constituyen, por su formación, nivel en el cual se ubican y frecuentes condiciones técnico-políticas de sus posiciones, una especie de promotores y receptores simultáneos de las corrientes de cambio.

La reforma de la Administración Pública debe corresponderse con la creación de un estado de conciencia social, sobre todo en las élites dirigentes, que valore algunos elementos que los prejuicios ideológicos han contribuido de manera injusta a desestimar o desechar.

El primer aspecto es que *la Reforma del Estado y la modernización social no significan una minusvalía creciente del Estado, sino, por el contrario, un fortalecimiento de su papel y funciones en las áreas que le corresponden*. Esto no niega las políticas dirigidas a promover el mercado, la apertura y la competitividad en general. Lo que implica es que, si bien puede descargarse de algunas funciones y áreas, otras deben ser asumidas. En la medida en que se atenúa el clásico papel intervencionista, va creciendo de manera absolutamente firme la función reguladora del Estado. No es posible conquistar una sociedad competitiva sin un impulso que comunique este proceso al sector público y la creación del indispensable marco legal para que esa regulación tenga base confiable.

Fortalecer al Estado se convierte en un punto de partida conceptual que debe estar presente en una visión que aspire a fortalecer también la Administración Pública. Cuando se estima que el Estado debe reducirse hasta el límite, desaparece la cuestión del aparato público y su deterioro se convierte en una pretendida prueba de la falta de pertinencia del asunto.

Un segundo aspecto es el que se refiere a *la dimensión política e institucional* del tema. En general, hay un fuerte desprecio en los niveles “duros” de los gobiernos por estos temas que se estiman “blandos” y excesivamente técnicos, cuando no meramente instrumentales. Se tiene a los problemas de la Administración Pública como asunto de negociaciones sindicales y gremiales, dotaciones técnicas más o menos sofisticadas, y sistemas organizacionales que supuestamente forman parte del gozo burocrático. Se incurre en un severo error al ignorar la lucha por el poder que se desarrolla permanentemente y a veces de manera feroz al interior de las burocracias, lo cual revela que son un hecho esencialmente político y que se despliegan también políticamente en la sociedad.

En realidad, el problema atañe a la formación de las políticas públicas, al grado de satisfacción e insatisfacción de los ciudadanos y a la capacidad del Estado para manejarse en situaciones de alta incertidumbre y crisis más o menos recurrentes. Estos temas requieren, como se puede apreciar con claridad, una visión política sobre su importancia, así como diseños institucionales apropiados para abordarlos.

El tercer aspecto se refiere a *la propia visión que tienen de sí mismos los funcionarios públicos*. Muchas veces se aprecian como poco respetados por la colectividad, escasamente estimulados por las políticas gubernamentales y siempre amenazados por las tentaciones de la reducción del aparato público, como última “ratio” para enfrentar las crisis fiscales. Esta escasa autoestima lleva frecuentemente a una visión endogámica, preñada de reivindicativismo e incapaz de establecer relaciones de los propios funcionarios con el conjunto del proceso de reforma.

El corolario de estos elementos es que los institutos de formación en algunos momentos se autolimitan, constriñen su percepción de las tareas y se limitan a desarrollar algunas actividades que, si bien son meritorias, no tienen capacidad de producir impactos significativos en el aparato público, tampoco en el Estado en su conjunto y menos aún en la sociedad.

La profesionalización de la Administración Pública no es un objetivo tecnocrático, sino que está inmerso en los objetivos de transformación democrática de la sociedad. Por esta razón debe hacerse un esfuerzo sostenido para elevar su campo de visibilidad

y fortalecer la jerarquía que tiene en los asuntos que atraen la atención de los ciudadanos y de las élites dirigentes.

El desarrollo de las carreras en el sector público, en las cuales se contemplen los niveles adecuados de formación, capacitación, remuneración y seguridad social, forma parte de una dinámica de revalorización de los funcionarios públicos, lo cual tiene como indispensable contrapartida la exigencia social sobre su desempeño, probidad y compromiso con los intereses generales de la nación.

El Papel de los Institutos de Formación

Los institutos de formación en el campo de la Administración Pública deben aprestarse a cumplir un papel más relevante del que, en general, han jugado hasta la fecha. No pueden ser los parientes pobres de una Administración Pública también empobrecida por una visión negativa que existe en la sociedad sobre su función. Tampoco pueden ser los instrumentos de perpetuación de burocracias pasivas cuyo sentido fundamental es marchar con los menores tropiezos en la larga travesía que conduce a la jubilación.

Se hace indispensable constatar el hecho de que los institutos para la Administración Pública, en general, no tienen influencia en la formación del liderazgo político del Estado. Esta situación es preocupante por cuanto se sustrae una posibilidad de contribuir al desarrollo del liderazgo político y, por otra parte, los propios institutos se salen de la corriente principal en la cual deberían estar inscritos para fortalecer su presencia y demostrar claramente su utilidad.

Hay quienes discuten la conveniencia de proponerse tareas como las aludidas. Se argumenta que la función de los institutos de formación es la de procurar una calidad técnica a partir de un cierto nivel del personal público, pero que no deben comprometerse en tareas explícitas de impulso a la formación del liderazgo público.

Esta visión autolimitante es la que, desde adentro y desde afuera, convierte a las instituciones de formación en marginales respecto de los procesos y limita su capacidad multiplicadora. Es necesario esclarecer el hecho de que esa capacidad no está tanto en las posibilidades de formar cientos o miles de personas, sino en el

papel que estos profesionales pasen a cumplir y en las actitudes y la formación esencial que les permita asumir liderazgos transformadores.

Un papel activo, protagónico, batallador, es el que se debe esperar de los institutos de formación. Lucha en la cual uno de los primeros objetivos es conquistar el relieve político e institucional que los asuntos de la Administración Pública merecen.

Estos institutos tienen un papel eminente que cumplir en el diseño de las perspectivas estratégicas de la sociedad. Por esta razón se hace indispensable promover su participación en la elaboración y ejecución -en cuanto sea pertinente- de los planes de la nación. Una de las debilidades sustanciales que se puede anotar en los proyectos y programas que periódicamente formulan los gobiernos es que no abren un espacio para considerar el asunto de quién los ejecuta desde el sector público, ni la preparación e idoneidad profesional que deben ostentar los funcionarios.

El día en que los presidentes de la república y los integrantes de las élites políticas asuman estos temas, considerados de especialistas, como propios, en ese momento los funcionarios públicos y la administración en su conjunto pasarán de ser un objeto pasivo de los cambios, a un factor para su promoción más intensa.