



EVALUACIÓN INSTITUCIONAL BUEN GOBIERNO  
GUBERNAMIENTAL PROFESIONALIZACIÓN  
DEL CONOCIMIENTO TRANSPARENCIA GESTIÓN DE  
GOBIERNO PROFESIONALIZACIÓN RESULTADO  
EL CAMBIO CALIDAD GUBERNAMIENTAL  
PROFESIONALIZACIÓN ETICA Y TRANSPARENCIA  
PROFESIONALIZACIÓN BUEN GOBIERNO



# Representatividad, participación y política:

nuevo foco para el viejo debate sobre  
la función pública en América Latina

Por Mercedes Iacoviello y Noemí Pulido

## RESUMEN

El trabajo propone una reflexión sobre los desafíos que plantea a los servicios civiles latinoamericanos la agenda propuesta para una “gestión pública para el Siglo XXI” en el último documento doctrinal del CLAD. Esta agenda combina elementos que hasta ahora han permanecido desvinculados, o en todo caso, presentados como antagónicos en los debates sobre la gestión pública: democratización y modernización, orientación a resultados y gobernanza, meritocracia y representatividad, profesionalización y participación ciudadana. Un breve recorrido por los valores y principios que han guiado los impulsos reformadores en las últimas décadas sirve de marco para ubicar el surgimiento de un discurso más rico y más interesante, pero también más desafiante para nuestra región. Los principios enunciados contrastan con los claroscuros que presentan los servicios civiles latinoamericanos, en los cuales, pese a los ingentes esfuerzos reformadores, persisten fuertes déficit de mérito y flexibilidad. A partir de allí, surgen los desafíos hacia el futuro: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la nueva agenda pública desde servicios civiles todavía atravesados por tendencias clientelares que se combinan con sofisticados dispositivos meritocráticos en ciertos segmentos del empleo? ¿Cómo garantizar simultáneamente la representatividad y la profesionalidad en los cuadros directivos y el funcionariado? ¿Qué espacios de interacción se pueden encontrar entre actores públicos y privados en los procesos de profesionalización?

Palabras clave: servicios civiles, administración pública, meritocracia, gobernanza, representatividad.

*This article considers the challenges that the Latin American civil services face in relation to the last doctrinal document of the CLAD, “Public Management for the XXI Century”. The agenda that this document presents, combines elements that up to now have remained dissociated, or that in the best of the cases, have appeared as conflicting in the debates of public management: democratization and modernization; result-oriented and governance; meritocracy and representativity; professionalization and citizen participation. A glance to the values and principles that have guided the reform initiatives of the last decades shows us how a more interesting and richer discourse has emerged, but also much more defying challenges for the region. The principles stated in the document contrast with the different shades that the Latin American civil services show, in which, in spite of the huge reform efforts, high merit and flexibility deficits persist. From that standpoint, we can identify new challenges for the future: How to face the challenges of the new public agenda from civil services that still carry practices of clientelism combined with sophisticated meritocratic mechanisms in certain kinds of jobs? How to guarantee representativity and professionalism among the managers and staff members? What opportunities of interaction can be found between public and private actors in the process of professionalization?*

*Keywords: civil, services, public administration, merit system, governance, representativity.*

## INTRODUCCIÓN

En este ensayo proponemos nuevas reflexiones acerca de los desafíos que plantea a las administraciones públicas de América latina la agenda de la “Gestión pública iberoamericana para el Siglo XXI”, el último documento doctrinal del CLAD (2010). Esta agenda combina elementos que hasta ahora se habían presentado en etapas, o que incluso en ocasiones han sido tratados como elementos antagónicos en los debates sobre la gestión pública: democratización y modernización, orientación a resultados y gobernanza, meritocracia y representatividad, profesionalización y participación ciudadana.

**U**n breve recorrido por los lineamientos que han guiado los impulsos reformadores en las últimas décadas sirve de marco para ubicar el surgimiento de un discurso más rico e interesante, pero también más desafiante para nuestra región. La enunciación de los principios rectores que presiden los documentos doctrinarios así como los instrumentos y prácticas que ellos recomiendan contrastan con el panorama que, no exento de claroscuros, presentan los servicios civiles latinoamericanos, puesto que pese a los ingentes esfuerzos reformadores parece persistir una variedad de cuestiones pendientes de mejora con relación al mérito, la responsabilización, la flexibilidad, la calidad de los servicios y la confianza por parte de la ciudadanía.

Desde esta línea de base se plantean nuevos retos: ¿Cómo abordar la nueva agenda pública en servicios civiles atravesados aún por tendencias clientelares que en ocasiones se combinan con sofisticados dispositivos meritocráticos para ciertos segmentos del empleo? ¿Cómo garantizar simultáneamente la representatividad y la profesionalidad en los cuadros directivos y el funcionariado? ¿Qué espacios de interacción se pueden encontrar entre actores públicos y privados en los procesos de profesionalización? ¿Cuál es el punto de equilibrio entre las demandas ciudadanas y los servicios que entrega la Administración? ¿Cómo se compatibilizan derechos universales con los de las minorías focalizadas? ¿Cómo se conjugan los programas de acción política con la planificación estratégica de la administración?

Con este abanico de inquietudes comenzaremos por recapitular los sucesivos modelos de gestión que han estado vigentes durante el siglo XX y los valores que han sido destacados para arribar a la nueva agenda del siglo XXI. Reseñaremos las principales modalidades de aplicación de los principios e instrumentos que han impulsado los sucesivos consensos en el seno iberoamericano, y también aquellos déficit persistentes, probablemente generados por una cultura de implementación que imprime su imagen en los resultados. Finalmente recorreremos la serie de tensiones que pueden emerger de la aplicación concomitante de las diferentes Cartas Iberoamericanas, sus objetivos e instrumentos, si no se asume una visión estratégica que combine con equilibrio sus dispositivos en el marco de objetivos jerarquizados y articulados.

## **1. ¿COMO LLEGAMOS HASTA AQUÍ? LOS IMPULSOS REFORMADORES Y SUS VALORES INSPIRADORES<sub>1</sub>**

Durante la primera década de los '70 existía un muy amplio acuerdo en torno al modo en que la administración pública debía organizarse para alcanzar mayores niveles de efectividad y eficiencia. Lo que comúnmente se conoce como “el modelo burocrático” se había constituido como paradigma dominante en materia de organización de la administración pública.

La introducción del modelo burocrático significó un avance conceptual y organizacional sustancial respecto a un modo previo de organizar la administración pública, caracterizado por el alto patrimonialismo y discrecionalidad en un entorno de menor complejidad social que permitía gestionar la relación “patrón-cliente” de manera directa y, en ocasiones, como herramienta de garantía de la representatividad social. Frente a ello, el dispositivo burocrático tradicional se asentó sobre la

noción medular de “integridad”, esto es, construido sobre la base de una consistente ética pública, estructurada sobre valores tales como la probidad y el juego limpio, y también con una lógica de fraccionamiento del poder y de la responsabilidad que limita el margen de acción para los comportamientos patrimonialistas (Longo, 2007).

Sin embargo, el modelo burocrático tradicional, de gran desarrollo a lo largo de la mayor parte del siglo XX, comenzó a partir de la década del 70 a ser fuertemente cuestionado en el plano del discurso, y a partir de los años 80 esta crítica se trasladó a la práctica concreta de organización y operación de los aparatos públicos del mundo desarrollado. Con este paradigma, englobado en el concepto general de *Nueva Gestión Pública* (NGP), que implica una redefinición de los lineamientos organizacionales fundamentales, cobró relevancia teórica y práctica una reorientación de las visiones acerca de cómo experiencias, prácticas y herramientas pertenecientes a la esfera de la gestión privada podían ser incorporadas a la esfera de la gestión de los asuntos públicos.

Se conforma entonces, como modelo superador, el “paradigma posburocrático” que busca resignificar los incentivos de los agentes públicos, trasladando el énfasis del seguimiento de las reglas hacia la creación de valor, lo que otorga prioridad a la consecución de resultados evidentes y medibles que hace foco en la rendición de cuentas. En su primera etapa, especialmente en la implementación de reformas en los países anglosajones (Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda), este modelo descansó sobre tres objetivos fundamentales: fomentar la Economía, la Eficacia y la Eficiencia de las administraciones públicas.

Esta versión inicial fue enriquecida posteriormente con los “valores neopúblicos”, que se reflejan en el cambio de lenguaje y en la incorporación de nuevos conceptos en los documentos doctrinales producidos desde la OCDE<sup>2</sup>, que hacia mitad de los años 2000 incorpora al nivel preeminente de los resultados, el mercado y la eficiencia, la “administración abierta hacia la ciudadanía”, la “redistribución de recursos” (no solo reestructuración), y la “modernización del empleo público” (no ya su reducción) (Araya Moreno, 2008).

La renovación de la gestión pública continúa significando propiciar que los “gestores gestionen”, reconocer el valor estratégico que asumen, y en pos de ello dotarlos de un mayor margen de autonomía, apelando a la responsabilidad de quienes administran la provisión de bienes y servicios públicos. Pero al mismo tiempo, implica orientar la gestión hacia el ciudadano, tomar en cuenta sus expectativas y otorgar capacidad de incidencia y control social sobre el desempeño público.

Se conforma de esta manera una versión más amable y matizada de la NGP, que no sólo reafirma los valores rectores iniciales de economía, eficacia y eficiencia sino que además los enriquece con valores “neopúblicos” tales como la adaptabilidad, la innovación, la representatividad y la participación ciudadana. Esta versión extendida de la NGP ha sido recogida también desde el CLAD en sus documentos doctrinales, comenzando por “Una nueva gestión pública para América Latina” (CLAD, 1998), y posteriormente en la sucesión de las Cartas Iberoamericanas que finalmente convergen en un nuevo documento doctrinal, al cual dedicamos la sección siguiente.

## 2. LA ADMINISTRACIÓN IBEROAMERICANA DEL SIGLO XXI

Durante la primera década de este siglo los países de la región, en el seno del CLAD, se han centrado en la promoción de valores, principios y prácticas destinadas a revertir los “legados históricos” de las administraciones iberoamericanas; tales como las rigideces burocráticas, el patrimonialismo, las vinculaciones clientelares, la lejanía con los administrados, los déficit democráticos, entre otros que frenan a la administración en el camino que conduce a las burocracias modernas.

Sucesivamente han surgido en este ámbito el Código y las Cartas Iberoamericanas que aportaron una delimitación y sistematización de los principales campos problemáticos, a efectos de forjar consensos en torno de recomendaciones y propuestas para generalizar regulaciones y metodologías dirigidas a dinamizar y profesionalizar las administraciones públicas señalando, como faros, los diferentes puertos de “llegada”: el sistema de Función Pública (2003), el buen Gobierno (2006), el Gobierno Electrónico (2008), la Calidad en la gestión pública (2009) y la Participación ciudadana (2010). En paralelo, la creación de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP, CLAD) ha activado la formación de directivos y funcionarios públicos de conformidad con las orientaciones de esos instrumentos, puesto que cada uno de ellos fue suscripto por los representantes de los países, con ratificación posterior de las Cumbres Iberoamericanas de los Jefes de Estado y de Gobierno.

En esta lógica la “Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI” (CLAD, 2010) pone broche final a los consensos hilvanados durante la última década con la propuesta de una agenda de objetivos que aseguren para cada administración pública ciertos pilares insoslayables:

- La democratización que torna transparentes la información y las decisiones públicas y permite activar la participación ciudadana con la facilitación de las TIC, y de los dispositivos del gobierno electrónico.
- La profesionalización de la gestión pública condicionada por las garantías que aseguren el mérito para el acceso y progreso en el empleo público; y la flexibilidad funcional para gestionar con calidad los procesos.
- Las nuevas tecnologías de gestión, que sirven tanto a la racionalidad y eficiencia administrativas como a la dinamización de los vínculos intergubernamentales y de la administración con los ciudadanos; cuánto a la posibilidad de gestionar mayor equidad en la inclusión social.
- La gestión por resultados orientados al desarrollo, basada en una cultura organizacional que permute la lógica de rutinas por la producción de los servicios y resultados que se aproximen a las expectativas ciudadanas.
- Los mecanismos de la gobernanza que a la vez que refuerzan el rol central que cabe al Estado reconocen su interdependencia, tanto en el plano intergubernamental, transversal y multinivel, como en sus redes de alianza y cooperación con organizaciones de la sociedad civil y del mercado.

El Estado ha regresado al centro de la escena, y no sólo eso; se hace cargo de motorizar y coordinar el proyecto de desarrollo. Esta revalorización es una desafiante oportunidad para restituirle legitimidad y la confianza por parte de los ciudadanos. Las expectativas de los colectivos sociales se redirigen hacia el Estado para que diseñe las políticas, articule los consensos, gestione las regulacio-

nes que aseguren para el conjunto la conservación del medio ambiente para el desarrollo sostenible; la igualdad de género, el respeto a la diversidad, la protección de la tercera edad, el combate al narcotráfico, la mejora de la calidad de vida en urbes y áreas rurales, la gestión preventiva de las catástrofes naturales y las articulaciones armónicas para las políticas de integración regional.

Los nuevos retos reclaman la clase de servicio civil que pueda llevar adelante la implementación de las políticas públicas para afrontarlos con éxito, por lo que se torna urgente regresar a los mandatos que anticipara la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003). Ella aspira a la conformación de sistemas de función pública estructurados sobre las bases burocráticas y posburocráticas, que incorporan al mérito y la flexibilidad como ejes rectores. Su texto propone que los sistemas de función pública sean meritocráticos pero no rígidos, y ágiles pero no espuriamente flexibles. Apunta a superar el enfrentamiento entre weberianismo y privatismo, logrando el equilibrio de un modelo que permite la consolidación del mérito como criterio central de las decisiones, y la introducción de principios e instrumentos innovadores que mejoren la eficiencia sin poner en peligro la integridad ni la responsabilidad debida por los servidores públicos hacia la ciudadanía.

### **3. LA AGENDA XXI ENCUENTRA SERVICIOS CIVILES EN CONSTRUCCIÓN**

La mayoría de los avances que la región ha realizado en materia de sus servicios civiles serían motivo de entusiasta replicabilidad y expansión, si no llevaran adheridas en ocasiones novedosas prácticas vulneratorias de las mejores innovaciones, cada vez que triunfa la visión de que “es necesario que algo cambie si queremos que todo siga como está”<sup>3</sup>, a modo de ejemplo

- Leyes de servicio civil profesional de alta calidad normativa y escasa o distorsiva aplicación práctica.
- Convocatorias competitivas a concursos sobre perfiles diseñados a la medida del postulante al que se ha decidido a priori incorporar.
- Mapas de procesos que objetivan y normalizan los procedimientos que algunos ciudadanos y funcionarios parecen estar facultados a saltar.
- Instalación de las TIC de última generación en administraciones que a veces hacen de la información pública una cultura del secreto entre pocos, y del vínculo con el ciudadano un canal unidireccional.

En este sentido, de acuerdo a una sucesión de estudios regionales y subregionales encarados entre 2002 y 2009 (BID-DRP 2006, AECID-FLACSO-SICA 2009), que miden el grado de instalación de los principios contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003), se advierte que los generalizados esfuerzos por construir servicios civiles meritocráticos y flexibles han tenido éxito parcial y muy diverso.

A partir de la información que surge de estos diagnósticos es posible identificar tres características centrales en los sistemas de función pública de la región: un muy bajo desarrollo de los cri-



terios de mérito, una alta heterogeneidad entre países, e incluso al interior de cada país, y la vulneración simultánea de los principios de mérito y flexibilidad (Iacoviello & Strazza, 2009).

La primera de las características mencionadas es el bajo desarrollo meritocrático en gran parte de la región. Salvo los casos de Brasil, Costa Rica y Chile, que presentan rasgos de burocracias formalizadas, el resto de los países puede dividirse entre burocracias de desarrollo intermedio con debilidades meritocráticas en amplias zonas del servicio civil, reformas muchas veces fallidas, y burocracias con un fuerte componente clientelista, aunque en algunos casos comenzando el camino hacia la profesionalización.

Esto conduce a una segunda característica regional, relacionada con la heterogeneidad que se observa al interior de cada servicio civil, y que se refleja en la coexistencia de los rasgos del modelo burocrático y del posburocrático, así como también de elementos patrimonialistas. En este contexto, Brasil y Chile se caracterizan por poseer burocracias que combinan rasgos de mérito con los de flexibilidad, mientras que los restantes países presentan grados más acotados de profesionalización y una mayor incidencia de la politización y la inestabilidad (nuevamente Costa Rica sería una excepción).

Las dosis de autonomía y capacidad en los grupos burocráticos son variables en los países latinoamericanos, pues se combinan segmentos meritocráticos y clientelares con burocracias paralelas sostenidas mediante financiamiento internacional, y enclaves administrativos con bajos incentivos a la innovación, protegidos por cláusulas de inamovilidad (Zuñanic, Iacoviello y Rodríguez Gustá, 2010).

Todo ello se conecta con una tercera característica de la región, que consiste en la ausencia de *trade off* entre mérito y flexibilidad. En los países con mayor desarrollo en sus servicios civiles, las garantías meritocráticas pueden llegar a plantear ineficiencias y rigideces. Fueron precisamente estas cuestiones las que llevaron a clamar por la flexibilidad desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública en los países de la OCDE. La relación inversa, sin embargo, no se verifica. Así, en los países con bajo desarrollo burocrático la contracara de la ausencia de criterios meritocráticos no es una elevada flexibilidad sino la desarticulación del sistema de función pública o servicio civil (Zuñanic, Iacoviello & Rodríguez Gustá, 2010). Esta ausencia de *trade off* desbarata la idea de que la introducción de mecanismos de flexibilidad afecta negativamente los niveles de mérito, a la vez que respalda empíricamente la idea de que las reformas para la innovación presuponen la existencia de una base meritocrática.

Precisamente, porque las reformas de innovación suponen la existencia de una mínima base de criterios de mérito en las decisiones sobre el personal, es que el último documento del CLAD (2010) plantea la necesidad de una nueva función pública que acompañe las nuevas prioridades,

**En los países con mayor desarrollo en sus servicios civiles, las garantías meritocráticas pueden llegar a plantear ineficiencias y rigideces. Fueron precisamente estas cuestiones las que llevaron a clamar por la flexibilidad desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública en los países de la OCDE.**

incluyendo dentro de los cinco grandes campos de trabajo por delante “tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática –tanto en la selección como en la línea de carrera – motivada, responsable por sus actos y flexible, apoyada en mecanismos de formación y actualización profesional, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos” (CLAD, 2010: 22).

Este objetivo implica la profundización de los procesos de profesionalización, hasta ahora parciales y centrados en la incorporación por concurso, y en algunos casos apenas en la reclasificación o reencasillamiento del personal existente en un nuevo esquema de carrera administrativa<sup>4</sup>. También implica la responsabilización frente a la sociedad por parte de la alta dirección pública, para garantizar que las decisiones públicas estén siempre orientadas a las necesidades de la ciudadanía, y que el accionar de la administración no quede cooptado por intereses corporativos internos o externos.

Este énfasis en los resultados y en la responsabilidad hacia la ciudadanía necesariamente requiere garantizar la probidad de los funcionarios y generar un entorno que favorezca un desempeño éticamente adecuado, que contribuya a fortalecer la confianza de la ciudadanía en la administración pública. El mismo documento establece como prioridad la mejora de la calidad de la burocracia “la meritocracia no se agota en el concurso público” (CLAD, 2010: 10). Plantea tres áreas prioritarias de desarrollo: la motivación de los funcionarios, su capacitación y formación, y su responsabilización. Una vez incorporados por concurso, los funcionarios deberían tener un horizonte de proyección profesional que los mantenga en un nivel de desempeño sostenido y motivado. Esta motivación solo puede mantenerse en un entorno de formación permanente que garantice las competencias necesarias para el desempeño requerido. Y tanto la motivación como las competencias solo cobran sentido en tanto integradas en un despliegue de decisiones y acciones concretas que respondan a la ciudadanía, y se encuentren insertas en una agenda de prioridades devenida en plan de gobierno.

#### **4. TENSIONES A GESTIONAR EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA AGENDA DESAFIANTE**

*Valoramos en alto grado la contribución de los expertos iberoamericanos a los que hemos requerido su perspectiva sobre el tema. Muchas gracias Joaquín, María Elena y equipo, Alvaro y Eduardo<sup>5</sup> por ayudarnos a completar este punto, bajo nuestra responsabilidad.*

En el marco de las crecientes demandas sobre nuestras administraciones públicas, todavía en construcción, la función pública enfrenta los desafíos que implica incorporar simultáneamente: capacidad, mérito, resultados, motivación, responsabilidad, flexibilidad, calidad, integración, representatividad, democratización.

Al momento de sistematizar nuestras reflexiones al respecto, tomamos la decisión de consultar a nuestros colegas, los expertos iberoamericanos cuyas perspectivas han completado y enriquecido nuestros puntos de vista, a partir de esta práctica participativa que hemos implementado a modo de “gobernanza académica”. Tanto en los puntos que sometimos a consulta como en algunas consideraciones más amplias sobre dinámicas contradictorias (Alvaro Ramírez Alujas, consulta), resultan de alta pertinencia para el análisis que nos proponemos compartir a continuación:

- **Administración – Gestión:** la falta de fronteras más nítidas entre la tarea política y la tarea directiva en las organizaciones públicas configura una hibridez que, por un lado sostiene las prácticas políticas discrecionales que saltan el marco normativo, y por otro constituyen una dirección pública “formalmente profesional”, que luego de una selección técnicamente fundada, queda sin suficiente autonomía de actuación. Aún está pendiente desarrollar una arquitectura de gestión que libere el potencial innovador y la autonomía para ejercer los “nuevos roles directivos” y finalmente detener el vaivén entre lo “pre y lo post burocrático” que suele maquillar de modernidad prácticas “neo- clientelares”.
- **Simplicidad-complejidad:** los nuevos formatos organizativos que los procesos de modernización han impulsado, como las agencias, los órganos reguladores a modo de ejemplo, han puesto de relieve, y en algunos casos agregado, problemas de coordinación, superposición, ambigüedad y duplicación funcional. En este sentido continúa pendiente establecer mecanismos de coordinación pública que doten de coherencia estratégica y articulación a la oferta de servicios especializados de las diversas áreas estatales.
- **Medios-fines:** Es necesario repensar la “Gestión Pública para el siglo XXI” intentando una discriminación entre sus medios y sus fines. Tanto la profesionalización, como las TIC y la gestión para resultados resultan ser los medios más idóneos para instrumentar los propósitos de un proceso de reforma. Sin embargo, es la gobernanza, con sus dinámicas de diálogo y vinculación Inter-actoral lo que permite redefinir las reglas del juego, potenciar recursos, y articular los procesos convergentes para construir las preguntas más genuinas a la hora de definir los fines de la gestión pública, su modernización y sus reformas. Los acuerdos sociales acerca de los propósitos aportan el rumbo estratégico y la sostenibilidad que no se encuentran en ningún catálogo de soluciones de gestión.

En esta línea de reflexión avanzamos a continuación con las principales tensiones a abordar para contribuir con los inobjetable principios de la agenda iberoamericana para el siglo XXI.

#### **4.1 PRIMERA TENSIÓN. REPRESENTATIVIDAD Y PROFESIONALIDAD**

- *¿Cómo equilibrar la representatividad de la conducción política de las organizaciones públicas, con el profesionalismo exigible a la conducción y al funcionariado?*

La modernización de los cuadros burocráticos, el desarrollo de sus competencias, el esquema de incentivos y compensaciones, no pueden estar desacopladas de la responsabilización del siste-

ma político por las normas vigentes, los criterios técnicos rectores ni por las prácticas generalmente recomendadas para una gestión pública de calidad.

¿Cómo posibilitar la política de profesionalización de la gestión pública? En principio se requiere una deliberada disociación entre los tiempos, objetivos y ámbitos partidarios de aquellos que corresponden al campo de la gestión del aparato estatal. En segundo lugar se trata de adecuar las promesas políticas a las capacidades de las administraciones públicas para gestionar con los límites legalmente establecidos y bajo los principios de la administración racional generalmente concertados; porque mientras las demandas de la población son crecientes -y crecientemente diferenciadas-, solo pueden ser atendidas con los recursos públicos presupuestados y con la delimitación nítida de sus magnitudes y finalidades.

Las concepciones más actualizadas sobre la gestión pública consideran perimida la imagen del político decisor de políticas por encima y separado del funcionario técnico implementador, puesto que hay mucho del diseño que debe ser participativo para generar políticas más certeras que condicionen favorablemente la implementación, y mucho de los métodos de implementación que configuran rediseños necesarios para crear viabilidad para las políticas. Por ello se convierte en prioritaria la necesidad de profesionalizar el ejercicio de la política, fortaleciendo las competencias para el desarrollo institucional, y, al mismo tiempo desplegar capacidades de visión y negociación política en la alta dirección pública para fortalecer la gestión de procesos y su orientación sostenida hacia servicios de calidad.

La perspectiva de Mark Moore (1998), que propone una mirada del directivo público como “creador de valor público” resulta pertinente para abordar la complejidad de los desafíos que se plantean en los máximos niveles organizativos en el sector público. Este autor plantea la necesidad de combinar en los segmentos de conducción en las organizaciones públicas tres dimensiones: política, estratégica y operativa. La dimensión estratégica implica que el directivo reflexiona y produce ideas acerca de cómo la organización puede descubrir, definir y crear valor. La dimensión operativa apunta al manejo de las operaciones necesarias para conseguir los productos o servicios deseados a partir de una adecuada utilización de los recursos disponibles. La dimensión política resulta central porque los directivos públicos necesitan la colaboración de otros actores dentro y fuera del ámbito de su autoridad directa (colaboradores, superiores políticos, pares, grupos de interés, ciudadanos) y más importante aún, porque es el proceso político el que define qué es y qué no es valor público.

En definitiva, ni el segmento político puede estar ajeno a la sustancia técnica que implica su cartera, ni el segmento burocrático, en la franja superior, queda exento de gestionar aspectos políticos en diálogo con las autoridades.

En este sentido se revela disfuncional, tanto para el cuadro político cuanto para el burocrático, el frecuente esquema de conducción política de algunas organizaciones públicas de nuestra región, que apela a una estructura tácita de círculos concéntricos cuyo centro es la máxima conducción política de la organización, rodeada por un primer anillo en el que se ubican los colaboradores de “mayor confianza”, límite que raramente cruza el siguiente anillo ocupado por los asesores “de confianza” de los primeros, ambos anillos configuran una suerte de valla difícil de saltar integrada por un entorno acotado que a la vez que interpreta, traduce y filtra las señales que provienen del interior de la organización por parte de los cuadros técnicos, los niveles medios y los directivos

de línea, incide en la toma de decisiones en un ámbito parcial y sesgado de actores.

Esta lógica puede privar tanto a los cuadros políticos cuánto a los técnicos de la sinergia y la construcción mutua de confianza para articular los saberes y experiencias acumulados a través de la historia organizacional con las prioridades políticas dominantes para alinear a cada organización, y sus resultados, con las políticas públicas y las expectativas que la ciudadanía construye acerca del Estado y de los servicios que para ella se producen.

#### **4.2 SEGUNDA TENSION. GARANTÍAS DE MÉRITO Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN**

- *¿Cómo implementar las políticas de inclusión de minorías sin distorsionar el principio rector del mérito en el reclutamiento de los empleados públicos?*

A través de sus leyes de empleo o de las de protección social, muchos países establecen la incorporación preferente a la administración pública de grupos sociales considerados de mayor vulnerabilidad relativa, en general mediante un esquema de garantías que muchas veces se traduce en la reserva de cupos o porcentajes del empleo total, destinadas a los grupos mencionados.

Sin embargo, el sistema de función pública está sujeto al principio de mérito para garantizar convocatorias competitivas en los procesos de selección y evaluación con el fin de que ingresen y se promueva a las personas más competentes para cada puesto y perfil. En la práctica es una delicada operación administrar simultáneamente el dispositivo que otorga prioridad al mérito y el opuesto, que consiste en reservar puestos o dar preeminencia o preferencia a ciertos grupos, aún sin calcular el riesgo cierto de la multiplicación de grupos preferentes, con las respectivas justificaciones que se aduzcan para ello.

En modo alguno se trata de rehuir a la responsabilidad del Estado en políticas que revertan la desigualdad. Por el contrario, es más progresista reconsiderar las políticas de inclusión de las minorías para adecuarlas a modernas concepciones que permiten romper la categoría “grupo afectado por x problemática” para lograr una inclusión integrada de cada ciudadano tempranamente, desde el inicio mismo de su trayectoria institucional, la que generalmente comienza con la vida escolar. Ello le aportará mayor diversidad de vínculos sociales y de oportunidades de inserción sociolaboral, en dirección contraria a la clásica focalización que ancla a una persona a un grupo de pertenencia que la sociedad nombra por alguna de sus carencias evidentes, lo que puede perpetuar la estigmatización.

Consideramos alarmantes los datos que confirman las mayores desigualdades relativas que presentan la América latina y la zona Caribe, resultado de una distribución desigual del acceso a oportunidades de desarrollo humano determinadas por atributos identitarios como el color, el género, la etnia o la localización social o territorial. Todo ello agravado en los últimos años, a pesar de que las decisiones de discriminación afirmativa llevan décadas.

Es hora de considerar que la inclusión no debería continuar basándose en focalizar en dirección a la discriminación grupal que refuerza la fractura original, sino que la intervención debe ir en la deliberada dirección de la integración de cada uno de los ciudadanos, cualesquiera sean sus atributos, con derechos plenos en el plano de las políticas públicas dirigidas a hacer efectivos para

todos el programa público educativo, el cultural, el cívico y el laboral desde el momento mismo del nacimiento.

Contamos con una ventaja sin precedentes, las herramientas TIC generan tecnologías adaptadas para las diferentes discapacidades que permiten ampliar el acceso al conocimiento y al desarrollo concreto de competencias cognitivas y operativas.

En consecuencia, la integración no se conseguirá con la estrategia de “relajar” los criterios de mérito al momento del reclutamiento, sino mediante la diversificación de métodos de selección adaptando la tecnología para que puedan acceder y competir estos grupos a los que se desea igualar, de tal modo que quienes ingresen a la administración lo hagan con las competencias necesarias y para procesos de trabajo por equipos articulados; y así se detenga el mecanismo que puede otorgar pasaporte a un “ghetto administrativo” que otra vez los fracture en el interior del ambiente laboral.

Así como no tiene sentido relajar criterios de mérito, tampoco resultan efectivas las políticas focalizadas de desarrollo y formación dirigidas a funcionarios que provienen de segmentos subrepresentados. Dado que hay evidencia del efecto “profecía autocumplida” de los programas de alto potencial, en los cuales la sola participación deviene en una consideración positiva para avanzar en la carrera, lo mismo sucede (en sentido inverso) con programas que intentan revertir desventajas de ciertos grupos. A modo de ejemplo, programas de desarrollo gerencial dirigidos específicamente a mujeres en la organización puede llevar a reforzar el mismo prejuicio que llevó a la subrepresentación del grupo en el segmento directivo.

En definitiva, no se trata solamente del crucial objetivo de contar con los cuadros más competentes para poder diseñar e implementar políticas públicas efectivas para la ciudadanía, sino además de evaluar si la imposición de requisitos flexibilizados y estrategias focalizadas en beneficiar a un grupo en particular no produce un efecto social boomerang, fortaleciendo el problema que se pretende combatir.

### **4.3 TERCERA TENSION. GESTIÓN PARA RESULTADOS Y CALIDAD DE PROCESOS**

- *¿Cómo agilizar la gestión para resultados, sin obviar los procesos que garantizan la calidad procedimental, la imparcialidad, la transparencia y la probidad en la gestión?*

Si el objetivo principal de las administraciones públicas iberoamericanas es alcanzar el desarrollo en sus facetas económica, social, política y ambiental, una primera jerarquización al respecto permitiría morigerar el frecuente predominio de la dimensión económica al parametrizar con ella el progreso de las naciones en la región. “El reto de la Administración pública pasa por la consecución de la combinación de los niveles de eficiencia económica y asignativa deseables, dedicando para ello los recursos financieros, económicos y sociales necesarios. O lo que es lo mismo, conseguir que la inversión que la sociedad realiza, tanto presupuestaria como de coste de oportunidad, desde una perspectiva social (independientemente de su valoración por el mercado), se justifique por los resultados alcanzados” (Joaquín Ruiz, comunicación personal).

Sin embargo, el modelo de la gestión para resultados requiere predefinir el “catálogo” de productos y servicios públicos a producir, puesto que una primera condición es conocer *qué* producir y después los *cómo*. En este aspecto, cuando se vincula al modelo de gestión para resultados los mecanismos de participación ciudadana, por ejemplo el presupuesto participativo, la administración ingresa a una zona dilemática, al tener que reformular cuáles resultados son los que orientarán la acción pública. ¿Los predefinidos en el nivel estratégico o los que derivan de la elección pública?

De otra parte, los resultados a obtener pueden requerir la articulación de acciones entre niveles de gobierno, y entre áreas dentro de un mismo nivel. Los procesos que llevan al logro de resultado muy difícilmente se circunscriban a una sola organización, o incluso a una sola jurisdicción. Es así como “la baja o nula intersectorialidad entre los órganos de la administración federal, que construyen sus agendas particulares desconectadas de una planificación más amplia, sumado al nivel de formación los gestores públicos en los distintos niveles de gobierno, pueden colisionar con la dificultad de implementación de nuevos modelos gerenciales orientados por metas y la búsqueda más efectiva de resultados” (Eduardo Grin, comunicación personal).

Además de convivir con estos dilemas los gestores afrontan una presión creciente por “demostrar” resultados, puesto que goza de vitalidad cierta cultura social, incluso administrativa, que parece sobrevalorar el pragmatismo con relación al encuadre normativo y los protocolos de los procesos de gestión.

Queremos llamar la atención acerca de que con frecuencia la palabra *burocrático* se aplica como adjetivación negativa, no solamente cuando se refiere a las patologías funcionales, como las rigideces inconducentes, sino también para aludir a los plazos y etapas de la normativa aplicable y al encuadre en los sistemas de planificación y de control concomitante en los que se funda el estado de derecho y la responsabilidad por los recursos públicos. La administración profesional requiere buenos archivos, completos, actualizados y accesibles de los actos administrativos legales, formalizados y controlados, susceptibles de producción estadística, de escrutinio y de utilización por la ciudadanía pues configuran información pública.

Si bien el ajuste a normas y procesos no pueden ser fines en sí mismos, es impropio de la administración pública desentenderse de la necesidad de procedimientos previsibles, estables y transparentes en la ruta que forjan las decisiones públicas y en los actos que llevan a implementarlas. La recuperación del concepto de calidad en la gestión apunta precisamente a lograr mejores mapas de procesos, más protocolizados y que al mismo tiempo sean eficientes y orientados al logro de los resultados esperados; deben estar prefijados y publicados, porque es riesgoso olvidar que “el rol de las autoridades es asegurar que el proceso, una vez diseñado, fluya armónicamente entre las distintas partes de la organización... los grandes cambios comienzan, se desarrollan y terminan con una acumulación de pequeños resultados concretos que apuntan en la dirección correcta, y que se materializan en la línea operativa de la organización, no en la mente y los planes de un gabinete de asesores” (Waissbluth, 2009).

Lejos de esta postura, suele sobrevolar la fantasía de una dicotomía insalvable en nuestras administraciones, que ubicaría por un lado a las autoridades “legalistas” que cumplen los procedimientos establecidos de modo transparente pero sospechadas de despreocuparse por los resulta-

dos y en el otro las autoridades “pragmáticas” que ofrecen resultados, y para ello, deberían apelar a la “audacia” de sortear los procesos preestablecidos.

Frente a esta fantasía, resulta una herramienta indispensable la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, la que se hace foco en la gestión para resultados, desde la lógica de los mapas de proceso, y promueve la premiación y reconocimiento a las prácticas administrativas promisorias, porque definitivamente no hay mejor servicio que el que genera un proceso de cuidada calidad en cada uno de sus hitos operativos.

### **4.4 CUARTA TENSION. ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y GESTIÓN DEL CAMBIO**

- *¿Cómo equilibrar tradición con cambio, asegurando la previsibilidad en la organización del trabajo y a la vez la gestión de la innovación?*

Una organización es su cultura, su historia y su presente expresado en las redes jerárquicas, funcionales, operativas y comunicacionales que la configuran como sistema. En este marco toda innovación se construye a partir del reconocimiento de una tradición, para gestionar los cambios en los aspectos susceptibles de mejora, mantener lo que funciona adecuadamente y agregar los elementos innovadores que la actualicen en su carácter de sistema experto.

No hay manera de transformar la cultura —objetivo directo o indirecto de cualquier proyecto de innovación— si no es a partir de la cultura (Gore, 2004). Para comenzar incluso la conversación sobre el cambio, el nuevo mensaje debe ser procesado desde el lenguaje de la organización, y el consiguiente programa de trabajo de la innovación asumido e incorporado como propio por sus integrantes.

La fantasía de la organización base cero, en que los innovadores eluden lo construido para reescribir la estructura, la organización del trabajo y sus interrelaciones tienen varios inconvenientes previsibles, cuáles son: la innovación carece de aliados, pues las personas suelen resistir al cambio excluyente; la innovación carece de sostenibilidad porque su propia lógica de implantación conlleva su propia extinción; la innovación carece de gestores competentes si los saberes disponibles producto de la experiencia no son debidamente capitalizados en procesos de participación interna en la decisión de innovar.

Por otra parte, así como los procesos y las normas no son un fin en sí mismos, el cambio y la innovación tampoco lo son. De modo que como las organizaciones burocráticas fueron creadas para persistir, para crear memoria institucional a través de los sucesivos turnos de gobierno, para generar actos administrativos con efectos en el tiempo, para documentar oficialmente todo acto estatal permanente como la identidad de los ciudadanos; el cambio y la innovación deben incluir al cuadro burocrático para co-producir la mejora buscada a partir de una precisa detección de los elementos que deben ser cambiados y de los nuevos procedimientos para los resultados o efectos que se busca conseguir.

Muchos países están certificando sus mapas de procesos adoptando las normas ISO<sub>5</sub>, las que originadas en las empresas productivas están, desde sus versiones 9001 y 9004<sub>6</sub>, en proceso de generalización creciente en el sector público de las administraciones públicas en todo el mundo.



Un sistema de gestión de la calidad, como anticipa la específica Carta Iberoamericana (CLAD, 2009) alcanza a la estructura orgánica, los procesos, las actividades, los operadores y los recursos e incluye al plan de acción, la responsabilidad de la dirección, la aplicación de los recursos, los objetivos y resultados fijados, su seguimiento y monitoreo interno, y la evaluación global del sistema que considera al servicio como el resultado de procesos documentados, comunicados y registrados. En esta lógica el nivel de calidad tiene una relación inversa con la diferencia resultante entre las expectativas y las percepciones de los ciudadanos acerca del servicio. Si la diferencia se aproxima a cero la calidad es satisfactoria pues las expectativas son igualadas por la percepción sobre el servicio, a medida que se torna positiva es un indicador de insatisfacción creciente. Un sistema de gestión de calidad permite adoptar instrumentos de monitoreo externo como las cartas de servicios, que vinculan los compromisos de la organización a las expectativas ciudadanas, para avanzar en el desarrollo de los servicios esperados.

En este marco, la calidad en la gestión pública, es un proceso que admite, e incluso demanda, cambios e innovación a partir de ajustes, rectificaciones y novedades en el proceso de generación de servicios, como puede ser la introducción de las TIC para la tramitación en línea, a modo de ejemplo. Sin embargo ni el cambio ni la innovación se despegan de los procesos instituidos, sino que se basan en ellos para producir mejoras; porque la innovación descontextualizada corre el riesgo de la insostenibilidad, la resistencia interna y la recurrente percepción de que sólo obedece al puro maquillaje de otro tipo de decisión, cuál sería el interrumpir programas públicos creados por anteriores equipos de gobierno de la organización.

#### **4.5 QUINTA TENSIÓN. LIDERAZGO ESTATAL Y GOBERNANZA**

- *¿Cómo articular los consensos público-privados y preservar el liderazgo estatal en la sostenibilidad de proyectos – país para el largo plazo?*

El regreso del Estado al lugar de mayor liderazgo en los proyectos nacionales de desarrollo podría estar relegando, en alguna medida, la necesidad de innovar en mejores y más sustentables estrategias de gobernanza. No obstante, la sustentabilidad de este protagonismo estará mejor anclada si las alianzas con las organizaciones empresarias y con las de la sociedad civil facilitan procesos de diálogo colaborativo para el trabajo conjunto hacia objetivos complementarios y convergentes, en un diálogo constructivo que además ofrece el potencial de fortalecer integralmente la institucionalidad democrática. En este recuperamos el aporte de Michel Foucault<sup>7</sup> al señalar “no tengo ninguna intención de disminuir la importancia ni la eficacia del Estado. Creo simplemente que al insistir demasiado en su papel, y en su papel exclusivo, se corre el riesgo de no tener cuenta todos los mecanismos y efectos de poder que no pasan directamente por el poder del Estado, que con frecuencia lo afianzan mucho mejor, lo reconducen, le proporcionan su mayor eficacia”

En la dinámica de Gobernanza multinivel que expresa la interacción entre los gobiernos centrales y los locales, operan los procesos de descentralización, intersectorialidad e intergubernamentalidad que habilitan una redistribución de las competencias de carácter complementario o convergente, lo que demanda prácticas de diálogo y colaboración que de ningún modo deben debi-

litar el rumbo que desde el nivel central debe imprimirse a activos estratégicos como el agua y las energías no renovables, a modo de ejemplo.

La gobernanza no alude en modo alguno a que el gobierno se limite a administrar y vigilar. Implica, sobre todo, el liderazgo gubernamental en los mecanismos para la vinculación entre actores y sectores que inciden en el ritmo y dirección del desarrollo; la anticipación e información sobre las reglas, sus sostenibilidad y la organización en su implementación en un proceso de coproducción y evaluación colectiva.

Además, el potencial de gestión conjunta mediante alianzas público – privadas, o la fijación de metas a partir de compromisos compartidos, no puede lesionar la transparencia ni desplazar la responsabilidad en la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y de todos cuantos intervengan en la aplicación de dineros públicos, tanto se trate de los diferentes niveles y áreas de gobierno, sus directivos públicos, las empresas, las universidades, los centros de investigación u organizaciones de la sociedad civil.

### **4.6 SEXTA TENSIÓN. GOBERNABILIDAD, CALIDAD INSTITUCIONAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

- *¿Como promover procesos de participación ciudadana sin colisionar la representatividad de las instituciones de la democracia?*

El régimen de gobernabilidad democrática que impone que el pueblo gobierne y delibere a través de sus representantes resulta, a menudo, desafiado por mecanismos espontáneos de democracia directa con la participación de la población en cuestiones de interés o en problemáticas emergentes.

Los estudios de opinión pública en América latina (FLACSO-AECID, 2010) confirman la insatisfacción de la ciudadanía sobre el régimen de representación, sobre la base de la percepción de ciudadanos de 18 países. Según este estudio, al solicitar la identificación de las organizaciones más escuchadas por el gobierno, se ubicaron en los primeros tres lugares los noticieros de TV; los Sindicatos y los Partidos Políticos, quedando relegadas a posiciones inferiores las organizaciones de la sociedad civil, por lo que se concluye que “los poderes formales y los mecanismos de representación tradicional han perdido credibilidad y, con ello, la legitimidad en su actuar” puesto que los partidos políticos y los parlamentos han resultado en este ranking las instituciones menos confiables. En concordancia con ello, menos del 10% de los latinoamericanos creen que el voto es la mejor forma de que sus representantes los escuchen, y además la mayoría de los encuestados consideran que recurrir a la justicia tampoco resulta muy efectivo.

El mismo estudio indica que los ciudadanos atribuyen los mayores niveles de confianza a los medios de comunicación y perciben que son ellos quienes facilitan que el gobierno los escuche a través de las denuncias mediáticas o mediante la participación en marchas y protestas callejeras. De modo que estas prácticas, ajenas a los canales institucionales, a la vez que debilitan la gobernabilidad democrática se constituyen en un alerta invaluable para las administraciones públicas, puesto que el estudio revela con claridad que el carácter de las denuncias corresponde principalmente a

demandas de corto plazo, que una vez satisfechas, se desintegran; así como señalan que los encuestados desean ser escuchados de forma directa, cara a cara.

Estos datos apuntan a problemas que las administraciones latinoamericanas tienen en sus manos resolver: orientar su quehacer hacia las expectativas ciudadanas y hacerlo con un modelo de gestión relacional, abierta, multidireccional, concediendo voz, ampliando la oportunidad de incidencia y activando la capacidad de respuesta de la administración. Es necesario capitalizar esta oportunidad de implementar mecanismos creadores de confianza y mayor celeridad en el vínculo administración-administrados porque estos estudios también revelan “que otras formas de expresión que implican mayor protagonismo, y menos intermediarios institucionales, ganan terreno en los países latinoamericanos”.

En este sentido continúa pendiente de desarrollo una gradación de aproximaciones al ciudadano, en el marco de los rumbos estratégicos trazados: democratizar la información pública, abrir mecanismos de consulta al modo de las audiencias públicas, facilitar la incidencia en procesos de co-decisión sobre asuntos de interés comunitario, propiciar la evaluación de políticas mediante auditorías sociales, e incluso gestionar participativamente la fiscalización de la calidad de los servicios públicos domiciliarios externalizados.

Por otra parte, de la mano de las TIC, a la vez que llegan poderosas herramientas de participación, llegan los nuevos dilemas. Entre ellos pueden citarse los data.gov o apertura de datos por parte de los gobiernos hacia la sociedad. Sin embargo, sin una mediación niveladora, esta apertura podría aumentar las ventajas de los agentes más preparados con relación a la mayoría de la sociedad. Prevenir estas brechas configura una nueva tarea estatal.

Una consideración más al respecto es que el potencial de las redes sociales para la circulación de información puede jugar un papel sinérgico, y de bajo costo, en la transformación de los vínculos entre la Administración y la ciudadanía. Sin embargo estas mismas tecnologías exigen nuevas políticas de seguridad electrónica que limiten el riesgo de violar la protección de datos personales y tornar pública la información de carácter privado.

Sabemos que de la mano del siglo XXI ha llegado una clase de ciudadanía exigente, con derechos ampliados, con conocimiento del modo en que ellos se ejercen, con canales de comunicación y redes sociales que amplifican las demandas, las necesidades y los planteos que los ciudadanos tienen para hacerle a la política y a las administraciones públicas. Sin embargo, cada vez que la participación adquiere formatos eruptivos (Pulido 2007) puede aproximarse más a la confrontación por conquistas particulares o sectoriales que a la contribución democrática en pos del interés general. En este caso la voluntad de quienes participan no debería inclinar las decisiones públicas a favor de un sector en detrimento de otro, torciendo el resultado de elecciones democráticas que definen quien gobierna y quien es gobernado.

Para administrar estas tensiones ha llegado la hora de desarrollar mayores competencias cívicas, reconocimiento de las responsabilidades ciudadanas inherentes a la convivencia democrática por un lado, pero a la vez hacer de la administración un sistema experto amigable, orientado a la comunidad y a la inclusión amplia que ofrezca mediación en la democratización de información pública para que la proliferación de datos no termine por fortalecer la ignorancia focalizada, en lugar de extender el conocimiento social.

**Mercedes Iacoviello**

Es Economista por la Universidad de Buenos Aires, Bachiller en Derecho por la misma universidad, Graduada del Programa de Formación de Administradores Gubernamentales del INAP de Argentina y Master en Gestión de Recursos Humanos por University of Illinois at Urbana-Champaign. Actualmente trabaja como consultora internacional en gestión de recursos humanos. Entre sus trabajos recientes se destacan la redefinición de la Estrategia de Capital Humano del Banco Interamericano de Desarrollo 2011-2015, la evaluación de los avances del servicio civil ecuatoriano (en curso) y peruano (BID, 2010), la coordinación del relevamiento de datos sobre el empleo público en América Latina para la base de datos del BID (DataGov) y la evaluación de la modernización del servicio civil chileno (BID, 2009). Es profesora en maestrías y posgrados de las universidades de San Andrés, del Litoral, y de Buenos Aires, todas en Argentina. Autora de numerosos artículos y capítulos de libros en su área de trabajo. (mercedesiacoviello@gmail.com, www.mercedesiacoviello.com.ar).

**Noemí Pulido**

Es Administradora Gubernamental (INAP, Argentina) en la actualidad al servicio del Ministerio de Educación. Magister en Ciencias Sociales con mención en Educación (FLACSO, Argentina). Es Docente de Posgrados en Gestión Pública en las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de Rosario; en la Universidad de San Andrés, y en el INAP. Autora de diversos artículos y capítulos sobre gestión pública, gestión de recursos humanos y gestión de la participación ciudadana, publicados en revistas y libros especializados. (noempulido@gmail.com).

**CONCLUSIONES**

El sistema de función pública en Iberoamérica parece estar tironeado de una parte por una cultura que no hace suficiente distinción entre política partidaria y política pública; por la otra por los explicitados valores de mérito, calidad, transparencia, participación y enfoque relacional de proximidad. Ambas vertientes inciden de modos asimétricos y contradictorios en el ambiente burocrático.

Los documentos normativos del CLAD apuntan a generar “principios generalmente aceptados” a partir de los cuales inspirar y promover la mejora de las administraciones públicas latinoamericanas, y no un catálogo de instrucciones universalmente aplicables. Pero la efectiva implementación de estos principios requiere en cada contexto nacional la desagregación de los mismos en un plan de metas –desafiantes pero factibles- enmarcadas en las prioridades de desarrollo estratégico. A partir de la construcción de *cartas de navegación*, que incluyan metas y plazos para su concreción, con un seguimiento de los avances respecto de un repertorio de indicadores formulados a partir de la línea de base inicial.

Más allá de la imperiosa necesidad de la planificación situada a los fines de la efectiva implementación, consideramos que en la región es en el nivel de la alta dirección pública, talón de Aquiles del servicio civil, donde deben concentrarse las exigencias de competencias expertas, medición de resultados y altos valores de la ética en la función tanto de los dirigentes políticos cuánto de los gerentes técnicos con responsabilidades en la administración de recursos públicos para la operación de las organizaciones, y por tanto en rendir cuentas por ello.

En este sentido, creemos que asegurar la implementación cabal de la Carta Iberoamericana de la Función Pública es condición necesaria para pensar en una nueva línea de base para el desarrollo acelerado de nuestras administraciones. Profesionalidad, mérito, capital humano, dispositivos de rendimiento y evaluación tanto de los agentes como de la franja directiva, asegurarán mejores liderazgos para lidiar con las tensiones del presente y del porvenir, y por supuesto para calibrar el plan de gestión que conducirá a activar la agenda para el siglo XXI.

Es que la complejidad de las tensiones analizadas exige pensar en cómo combinar objetivos que construyan nuevos equilibrios en los modos de gestionar; mayor persistencia, continuidad y evaluación de las innovaciones adoptadas, y nuevas equidades en el vínculo con los ciudadanos, y de los ciudadanos entre sí.

Al emprender la próxima oleada de innovaciones será preciso asegurar, en primer término, el más adecuado capital humano que, como en un tejido de telar, enlace los hilos sin soltar ninguno - pero también sin forzarlos ni cortarlos- para no distorsionar la trama de la modernización que sigue pendiente de mejor desarrollo en nuestras administraciones públicas, en algunas o en muchas de sus dimensiones

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Para un análisis más extendido de la evolución de las tendencias de reforma de la gestión pública y sus valores subyacentes, ver Iacoviello & Strazza, 2009.  
En este sentido, es interesante el paralelo que plantea Araya Moreno entre las propuestas de los documentos doctrinales de la OCDE en 1995 (*Governance in transition*) y 2005 (*Modernising Government*), y la progresiva incorporación de nuevos elementos en el discurso que tienden a equilibrar las miradas burocrática y privatista para ensamblar un modelo posburocrático.
- <sup>2</sup> Paradoja que frecuentemente adoptan las ciencias políticas del texto de la novela *El Gatopardo* (G.Tomasi, 1957)
- <sup>3</sup> Las ponencias presentadas en el congreso del CLAD 2010 ofician de muestra de este desarrollo desigual: casi la mitad de los trabajos presentados en el área de Función Pública describían experiencias de acreditación de funcionarios, concursos de ingreso y formación. El resto de las funciones (evaluación, organización del trabajo, motivación y remuneraciones) se mencionan a nivel normativo, o como iniciativas a desarrollar a futuro (Iacoviello, 2010 <http://www.clad.org/documentos/congreso/cong-xv-relatoria-area1>)
- <sup>4</sup> Nos referimos a los comentarios que nos han enviado Joaquín Ruiz de la Agencia española de evaluación de políticas (AEVAL), Maria Elena Tejera y equipo (Directora del Servicio Civil del Uruguay), Eduardo Grin, de la Fundación Getulio Vargas en São Paulo, Brasil) y Alvaro Ramirez Alujas, doctorando e Investigador Asociado Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset y Universidad Computense de Madrid.
- <sup>5</sup> ISO es la sigla de International Standard Organization que fija los estándares de calidad internacionales que facilitan la transferencia de conocimientos, información y tecnologías. ISO es además la palabra griega que significa “igual”.
- <sup>6</sup> ISO 9004 Gestión para el éxito sostenido de una organización. Enfoque de gestión de la calidad.
- <sup>7</sup> Transcripción textual de la tercera edición en español, 1992, pg. 128 *Microfísica del Poder*. Ediciones La Piqueta. Buenos Aires

## BIBLIOGRAFIA

- AECID-FLACSO-SICA (2009) *Informe barómetro. Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana*. Ed. AECID-FLACSO-SICA, Santo Domingo, República Dominicana.
- BID-DRP (2006) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. BID/DRP Washington, D.C., USA.
- CLAD-ONU (2003) *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- CLAD (2008) *Carta Iberoamericana de la Calidad de la Gestión Pública*. Ed. CLAD, San Salvador, El Salvador.
- CLAD (2009) *Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana*. Ed. CLAD, Lisboa, Portugal.
- CLAD (2010) *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*. Ed. CLAD, Santo Domingo, República Dominicana.
- Flasco-AECID (2010) *Estudios de Gobernabilidad y convivencia democrática 2009-2010*. Ed. Flasco-AECID, San José, Costa Rica.
- Gore, Ernesto (2004) *La educación en la empresa. Granica*, Buenos Aires.
- Iacoviello, Mercedes y Luciano Strazza (2009) *De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América latina* XIV Congreso del CLAD. Salvador de Bahía, Brasil.
- Iacoviello, Mercedes y Noemí Pulido (2008) *Gestión y gestores de resultados: cara y contracara*. *Revista del CLAD "Reforma y Democracia"* 41. Ed. CLAD, Caracas, Venezuela.
- Longo, Francisco (2007) *Gestión pública e integridad*. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 30 de Octubre – 02 de Noviembre 2007.
- Moore, Mark (1998) *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Barcelona, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Pulido Noemí (2009) *Nueva relevancia de los gobiernos locales. Gobernanza y auditorías ciudadanas en los municipios de la argentina*. Capítulo I del Libro *Acción Colectiva. Gobierno y territorio, experiencias Cono Sur* Ed. AECID-FLASO. Montevideo, Uruguay.
- Pulido, Noemí (2007) *Actores en red. Letra y ritmo del desarrollo local*. Congreso Internacional del CLAD. Santo Domingo, República Dominicana.
- Waisbluth, Mario (2008) *Alta dirección pública. Una reforma contracultural*. Santiago de Chile.
- Zuvanic, Laura, Iacoviello, Mercedes y Ana Laura Rodríguez Gustá (2010) *The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America*. En *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. David Rockefeller Center for Latin American Studies. New York, USA.