Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas.

Bonifacio Jose Alberto.

Cita:

Bonifacio Jose Alberto (2010). *Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/895>

Ponencia

Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas

Autor:

José Alberto Bonifacio

alberto.bonifacio@gmail.com

Institución

Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública

Área temática

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas

RESUMEN

La construcción de un servicio civil profesional es una tarea en permanente desarrollo en AL. En la actualidad se ha acumulado suficiente evidencia sobre la relevancia del tema para desarrollar las capacidades administrativas, que impactan en la capacidad de elaboración y ejecución de mejores políticas públicas. Desde el enfoque de políticas públicas, también debe tomarse nota de las exigencias singulares que plantea la gobernación contemporánea, que llevan a los gobiernos a no limitarse al origen de su legitimidad, sino que requieren de la capacidad de actuar en el marco de redes de gobernanza en las cuales es crítico su liderazgo para obtener resultados de desarrollo.

Profesionalización, capacidades y políticas. Estado de la cuestión y perspectivas

La reflexión que presentamos considera el problema del desarrollo de capacidades del Estado, entendidas estas como condiciones necesarias para responder a los desafíos de la gobernación contemporánea, particularmente en países de desarrollo intermedio y consolidación democrática reciente como Argentina. El supuesto es que esas capacidades del Estado se cimentan en diversas cualidades alcanzadas por instituciones particulares, entre las cuales asignamos especial significación a la función pública. Los cambios en la gestión que se llevan a cabo deben ser operados bajo la responsabilidad del servicio civil, como es el caso de la gestión para resultados; así cabe considerar, en qué medida y dentro de qué condiciones, aquellos cambios contribuyen al desarrollo de capacidades estatales para la gobernanza, atendiendo que esta se manifiesta como “paradigma” del estilo y método para el ejercicio de la gobernación en este umbral de siglo.

Según Natera Peral

(La gobernanza) “...se ha revelado como una categoría útil para analizar, desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública, vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno económico y social.” (2005:53)

Prats sostiene que de la burocracia como paradigma de racionalidad administrativa se pasó a la Nueva Gestión Pública y de ésta se está transitando a la gobernanza, la cual descarta tener el valor de una racionalidad universal y coexiste con la burocracia y la gerencia pública en formas de expresión muy plurales, en momentos que la globalización desafía las capacidades institucionales de los Estados. En su visión, la calidad de las instituciones determina en último término el desarrollo económico y social de un país, y estas cualidades, como las que se aprecian en las burocracias de tipo weberiano, no han sido sino imperfectamente desarrolladas en América Latina a consecuencia de la extensión y pervivencia de prácticas patrimoniales, más allá de la crisis del modelo burocrático.

Parte importante de los estudios realizados sobre la función pública en América Latina da cuenta de las dificultades de introducir reformas orientadas a la profesionalización a consecuencia del mantenimiento de prácticas patrimoniales y clientelares (Prats, 1999; Oszlak, 2002).

En la actualidad, el concepto de la profesionalización de la función pública se ha afianzado y la adopción de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003) es un indicador de este cambio, que se pone de manifiesto en distintas reformas que la invocan como referencia en varios países de la región. Así y todo no puede dejar de observarse que las alternancias de gobierno, entre otros procesos políticos e institucionales significativos, son motivo tanto de avances como de retrocesos.

Oszlak observa que, si bien existe una creciente adhesión a los principios de la NGP, muchos países de la región no consiguieron siquiera afincar en sus administraciones públicas los principios del modelo weberiano, y destaca que las prescripciones corrientes sobre profesionalización de la función pública constituyen más escenarios de llegada que descripciones fehacientes de realidades vigentes en los países.

El BID en el “Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina” considera relevante la dimensión cualitativa del empleo público para entender la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia, porque aporta los atributos institucionales

necesarios para el desempeño de los roles normativos que se le ha asignado en una democracia representativa.

En cuanto a las reformas en la gestión pública, comprendidas como procesos que tienen por finalidad poner en operación instrumentos a ser operados por los funcionarios del servicio civil, en la expectativa de que se constituyen en medios más idóneos para conseguir resultados que aumenten el “valor público” de las políticas, la Gestión para Resultados es la de carácter más integral, y desde su perspectiva pueda apreciarse mejor la parte más significativa de los cambios en la gestión. Ha sido definida como “un marco conceptual cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público, a fin de optimizarlo asegurando la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

No hemos encontrado que en la investigación realizada hasta ahora se haya profundizado en América Latina el conocimiento de la vinculación entre el desarrollo de la función pública como institución, los cambios en la gestión pública y el desarrollo de capacidades estatales para la gobernanza.

La contextualización enunciada arriba debe ser explicada. En primer lugar, la investigación sobre el problema no se lleva a cabo en un país desarrollado, donde se encuentran servicios civiles estables y meritocráticos y, como se ha destacado antes, estos justamente son referidos como causa eficiente de tal desarrollo. En los países con desarrollo intermedio, servicios civiles con esas cualidades son la excepción y su establecimiento demanda ingentes esfuerzos, que en parte necesita ser comprendida a partir de una hipótesis que permita identificar su causa eficiente. Por otra parte, se ha de tener en cuenta que los procesos que se desarrollan en América Latina -lo cual aplica también al nivel de desarrollo alcanzado-, remite a escenarios en los cuales la institucionalidad democrática ha sido reiteradamente quebrantada y cuya progresiva consolidación va aparejada de una construcción gradual de formas institucionales que la complementan y refuerzan en procura de superar de una visión restrictiva –denominada por O’Donnell “democracia delegativa”- para profundizar la construcción de democracias más plenas y de mejor calidad mediante la expansión de las dimensiones civil, social y cultural de la ciudadanía, consolidando la *accountability* horizontal.

Caracterizar los desafíos actuales de la gobernación es una cuestión de abordaje más sencillo que especificar qué capacidades institucionales del Estado hacen posible afrontarlos con mayor capacidad de éxito: existe consenso sobre que la complejidad, la velocidad y la diversidad son los atributos clave del cambio social de este tiempo.

Se podría argumentar que un Estado que ha alcanzado un nivel de desarrollo que ha permitido que sus habitantes tengan acceso a niveles de bienestar suficientes para que puedan desarrollar sus proyectos de vida conforme a la visión del mundo emergente de su cultura y de su historia, dispone de unos recursos institucionales que lo han hecho posible. Es muy probable que la infraestructura que sostiene esos resultados reconozca la existencia de un gobierno democrático competente política y técnicamente, el ejercicio abierto y sistemático del diálogo y la concertación entre el gobierno y los sectores sociales para viabilizar políticas que consiguen cohesión social, etc. En una situación semejante se podría afirmar que existen capacidades institucionales que hacen posible la gobernanza y obtener mayor valor público con las políticas.

A partir de suponer que esas capacidades institucionales del Estado se cimentan en diversas cualidades alcanzadas por instituciones particulares, consideramos plausible sostener que el desarrollo de una burocracia pública profesionalizada es una condición necesaria para aumentar aquella, a la vez que conforma la condición para que las

innovaciones en la gestión pública sean sustentables. El problema sobre el cual se debe alcanzar una mayor comprensión, consiste en establecer los elementos condicionantes para el desarrollo institucional de la función pública directiva y las oportunidades que esta tiene, conforme a sus cualidades, de utilizar exitosamente modelos de gestión para resultados de desarrollo.

Para ello será necesario establecer la existencia efectiva de políticas explícitas para dotar de mejor calidad institucional a la función pública y a la gestión pública, así como el nivel de logro alcanzado en ambas como medida de capacidad para producir resultados observables en el desempeño gubernamental.

En segundo lugar, a partir de lo anterior, resulta necesario establecer los factores que explican las dificultades para consolidar la institucionalidad de la función y la gestión pública, y es sugerente considerar la dimensión cultural (social, política y administrativa) y el isomorfismo que caracteriza ciertas políticas de modernización.

De tal modo podríamos sacar conclusiones que permitan apreciar las condiciones de viabilidad de políticas para la función y la gestión públicas para contribuir al desarrollo de capacidades estatales concordantes con los requerimientos de la gobernanza democrática, que demandan que las políticas públicas de reforma del Estado o modernización de la gestión y la administración pública se constituyan en políticas de Estado, es decir, sean sustentables por sobre las transiciones gubernamentales.

Si bien existen antecedentes de investigación que muestran la existencia de una correlación positiva entre una burocracia de tipo weberiana o, en términos más amplios, una función pública meritocrática, y el nivel de desarrollo económico y social alcanzado por un país ¹, las prácticas reconocibles en el desarrollo de los servicios civiles en América Latina no parecen demostrar que los gobiernos se han hecho cargo de esa evidencia. Ante esa situación, que se muestra como una instantánea en los estudios que se han referido, se carece de herramientas que permitan apreciar las tendencias del desarrollo institucional en este campo: ¿se realizan progresos en la consolidación de servicios civiles profesionalizados?; ¿las resistencias de las políticas clientelares y patrimonialistas siguen vigentes o reaparecen cíclicamente?; ¿qué condiciones deben darse para hacer viable y sostenible la profesionalización de la función pública?

Estando la función pública inserta en un sistema institucional mayor en donde los rasgos característicos de la misma institucionalidad democrática varían, donde los partidos políticos son portadores de visiones diferentes sobre la materia, donde las transiciones gubernamentales introducen cambios en las reglas, y donde valores como el mérito no tienen fuerte inserción social, se requiere de mayor información para conocer la viabilidad de consolidación institucional de un modelo de función pública de tipo profesional.

Por otra parte, ¿es suficiente la evidencia sobre las ventajas del profesionalismo de la función pública en el país para que sean asumidos de manera consistente e irreversible los costos de una reforma para su instalación?; ¿Quiénes ganan y quienes pierden con la instalación de las reformas?; ¿Qué estrategias de implantación pueden ser más adecuadas?

Otra dimensión problemática se presenta cuando es posible reconocer la existencia de normas que establecen reglas de juego para asegurar el funcionamiento de una función pública basada en el mérito, pero las situaciones de excepción relativizan su valor, así como la incorporación de prácticas que se apartan de la norma se hacen frecuentes.

¹ Rauch y Evans (2000); Evans y Rauch (1999); Carlson y Payne (2002).

La imagen de la burocracia en la sociedad es parte del problema, y la misma con seguridad abreva en la experiencia que los ciudadanos tienen del trato con la administración, de las dificultades de acceso, de la calidad de los servicios, de la idoneidad en el desempeño, de las competencias técnicas y profesionales de los servidores públicos, etc.

Todas estas cuestiones adquieren características particulares si se focalizan en la función directiva pública, el espacio en donde la estructura de la función pública limita e interactúa con los funcionarios políticos electos o de confianza, y que ocupan las funciones de mayor jerarquía y responsabilidad en las instituciones públicas. La interface entre quienes ejercen las responsabilidades políticas de representación (directa o indirecta) y las técnicas y/o administrativas se desarrollan en una zona gris, de encrucijada, que no es homogénea en la estructura estatal.

Los interrogantes expuestos se reproducen y hacen más complejos en este nivel de la función pública. La función pública directiva, no obstante los progresos recientes, no se ha consolidado dentro de estatutos definitivos de profesionalización en los cuales el mérito cumpla un papel destacado en la selección y, menos aún, que haya dado origen al establecimiento de carreras profesionales razonablemente estables.

¿Está la función directiva pública incorporada a la profesionalización, incluyendo reglas de acceso, promoción, permanencia y evaluación? Las mismas, ¿están extendidas a todo el universo de la función pública? En los sectores en que la función directiva está incorporada como carrera profesional, ¿existe evidencia de mejora en el desempeño o en la calidad de los servicios?

Una dificultad adicional para investigar la función pública directiva es que su segmentación respecto de la función pública ordinaria es relativamente reciente, porque tradicionalmente este nivel de la estructura organizativa se regía por la libre disponibilidad de los cargos, designados por los funcionarios de nivel político habilitados.

Por otra parte, existe la creencia generalizada que la incorporación de técnicas de gestión modernas, especialmente las que abrevan en la Nueva Gestión Pública, pueden, por sí mismas, mejorar el desempeño gubernamental sin entrar a considerar el rol institucional de las personas normalmente encargadas de llevar adelante los procesos en cuestión. Es posible encontrar una vasta literatura que prescinde del sustrato institucional de la función pública cuando se incorporan nuevas técnicas de gestión, con frecuencia recurriendo a las cuestionadas “unidades ejecutoras” de proyectos (Martínez Nogueira, 2002), reforzadas muchas veces por los organismos multilaterales que, irónicamente, argumentan a favor del institucionalismo.

Hipótesis

1. La valoración y nivel de interés, influencia e involucramiento de los *stakeholders* sobre los atributos/cualidades requeridos por la función pública directiva, condicionan el nivel de profesionalización alcanzado por la misma y, con ello, su institucionalización.
2. La profesionalización de la función pública directiva es una condición necesaria para el desarrollo efectivo de cambios en la gestión para resultados y al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.

Capacidades institucionales

El nuevo marco de la gobernanza no implica que el Estado disminuya sus competencias de intervención en los asuntos públicos, aunque sí es posible que estas capacidades deban ser adaptadas para desenvolverse en un escenario diferente. Alonso (2007:19s.) argumenta la existencia de capacidades técnico-administrativas, pertenecientes al interior del aparato estatal, para las cuales considera fundamental la existencia de un funcionariado altamente calificado, que detente conocimientos pertinentes en las agencias más especializadas y que se caracterice por la probidad administrativa. Y agrega:

“El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización estatal capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como de la conformación de un ethos profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público. Además, cuando se considera esta dimensión debe atenderse a las relaciones interinstitucionales, y de los niveles técnicos con los de decisión política, que promuevan la coherencia interna del aparato estatal, de modo que no aparezcan puntos de veto a disposición de los actores no estatales.”

La falta de continuidad política y de incentivos apropiados no permiten el sostenimiento de esta capacidad, cuando tanto los cambios de gobierno o de gestión ministerial promueven un recambio de elencos de funcionarios, vaciando la memoria institucional de las agencias gubernamentales y dificultando el aprendizaje organizacional (Alonso, 2007:30).

Pero el problema no se limita a las prácticas en el gobierno, sino que es necesario considerar el conjunto de *stakeholders* a fin de hacer posible la consolidación institucional de las capacidades administrativas. Según Repetto (2007:48), al conocer los resultados que podrían surgir de nuevas instituciones, los actores pueden transformar sus preferencias, pero la transición entre preferencias no es ni automática, ni directa por tres cuestiones principales:

“...primero, los recursos necesarios para realizar un cambio institucional son importantes; segundo, la expectativa de vida de las instituciones es mayor que la de los resultados y estrategias; y tercero, la mayor duración institucional extiende el espacio de incertidumbre acerca de los verdaderos resultados que generará a largo plazo (...); quiénes están dispuestos a invertir a largo plazo en ciertas reglas de juego tendientes a lograr ciertos grados de capacidad estatal?”

Las perspectivas reseñadas hacen plausible considerar al servicio civil o función pública como parte de las capacidades estatales. Es más, es plausible argumentar que la profesionalización del servicio incide en la creación de valor público en distintas esferas entre las cuales destacan la mejora de la gestión, la innovación, el desarrollo y la gobernanza.

La función pública o servicio civil y la función pública directiva

La Carta Iberoamericana de la Función Pública, al referirse a la profesionalización de la función pública, entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (p.3).

Para la Carta el mismo criterio de profesionalización se extiende a la franja directiva o gerencial de los sistemas político-administrativos, segmento este en el que incluye los cargos de dirección inmediatamente subordinados al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica y el control de aquél, las

estructuras y procesos mediante los cuales se implementan las políticas públicas y se producen y proveen los servicios públicos. Se trata de una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria.

Profesionalización de la función pública y mejora de la gestión

Entre las estrategias posibles para mejorar las capacidades institucionales, como pueden ser la rendición de cuentas, la calidad regulatoria, el control de la corrupción o la concertación social, la profesionalización función pública es la que tiene, a nuestro entender, un efecto sistémico sobre las demás. Dicho de otro modo, una función pública profesionalizada y la formación continua de sus integrantes constituyen, a la vez que un recurso para mejorar las capacidades institucionales, un insumo que beneficia la transparencia, la concertación, la regulación, la ética pública, la participación y el control en el proceso de gestión gubernamental.

Según Alonso-Jiménez (2006), la calidad del Estado se mide por el buen desempeño del gobierno, y al ser las instituciones de la administración pública las responsables por delegación de competencias constitucionales del cumplimiento del servicio y gestión pública, el papel de la función pública debe constituir uno de los bastiones más estables en la conducción institucional. Por ello las políticas públicas dependen de mejores capacidades en la conducción de la gestión y dimensión del rol y papel del Estado, en un marco institucional en el cual las entidades estatales y gubernamentales se encuentran en condiciones de dar respuesta a las demandas por disponer de una masa crítica de especialistas, gestores y técnicos con “pensamiento de Estado”.

Los estudios de Rauch y Evans (2000) atribuyen al sistema de mérito en el empleo público una contribución decisiva a la calidad de las instituciones, en mayor medida que buena gestión del empleo público, remuneraciones adecuadas o sistemas de carrera profesional.

La diversidad de situaciones que se presentan en cada caso nacional, así como las reglas y prácticas características de los sectores más extendidos o representativos del empleo público en cada uno de los países, no debiera impedir que una mejor institucionalidad de la función pública pueda ser construida con base en unos pocos principios generales, como por ejemplo, publicidad, transparencia y objetividad centradas en el mérito para los procesos de incorporación al empleo público.

Función pública y desarrollo

Existen argumentos que sostienen que la mejora de las capacidades institucionales del Estado es una condición necesaria para hacer posible el desarrollo con inclusión y equidad, y añade sustentabilidad a las políticas públicas que son trazadas con ese propósito. Así, una función pública profesional aparece como condición para consolidar en los países procesos de desarrollo sustentable.

Echebarría destaca que son cada vez más abundantes los trabajos econométricos comparativos que establecen correlaciones favorables entre diversos índices de calidad institucional (medida a través del grado de corrupción percibida, la calidad burocrática o la eficiencia administrativa) y niveles de capital humano, productividad, inversión y crecimiento económico. Según el autor se estima que más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los de América Latina se asocian a deficiencias en las instituciones de éstos últimos.

Evans y Rauch (1999) recogieron estimaciones de expertos con el objeto de determinar en qué medida las principales organizaciones de la administración económica -en una muestra de países en vías de desarrollo- se aproximaban a los rasgos básicos de una

verdadera burocracia tal cual la definió Max Weber: en qué medida, por ejemplo, el reclutamiento a nivel de los cargos públicos se hacía de acuerdo a criterios impersonales que responden a una meritocracia y en qué medida las personas reclutadas podían esperar una carrera a largo plazo que constituyera una recompensa semejante a la que se puede esperar en el sector privado, incluyendo la formación previa. Concluyeron que es lícito afirmar que sin la cooperación de la burocracia estatal es difícil, si no imposible, implementar o mantener un entorno de políticas conducente al desarrollo económico.

Sobre esa base, fundaron una escala de “weberianismo” para predecir el crecimiento económico. Controlando el PTB per cápita inicial y el endeudamiento inicial en capital humano, la presencia de altos niveles de “weberianismo” resultó ser un estímulo para el crecimiento del PTB per cápita, al menos tan poderoso como cualquiera de los indicadores utilizados en los modelos tradicionales de crecimiento. (Evans, 2003:14)

Función pública y cambios en el modelo de gestión

También existen sólidos argumentos para sostener que la profesionalización de la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociados con un mejor desempeño del sector público, indispensable a su vez para el desarrollo de las capacidades estatales.

Analizando distintos casos nacionales (Bonifacio, 2007), no resultó posible recoger evidencia suficiente como para establecer la existencia de un grado significativo de vinculación entre los objetivos de profesionalizar la función pública y la incorporación de innovaciones en la gestión, en particular, la gestión por resultados. En todo caso, existen iniciativas no suficientemente consolidadas para establecer contratos de desempeño o compromisos de gestión en niveles directivos de la función pública, pero la función pública directiva, no obstante los progresos recientes, no se ha consolidado dentro de estatutos definitivos de profesionalización en los cuales el mérito cumpla un papel destacado en la selección y, menos aún, que haya dado origen al establecimiento de carreras profesionales razonablemente estables.

Contribuciones de la función pública a la gobernanza

Finalmente proponemos considerar el supuesto de que un sistema de servicio civil profesional crea mejores condiciones para promover las innovaciones coherentes con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática.

Dentro de lo que se considera el “modelo tradicional” de ejercicio del gobierno, el Estado es un actor relativamente autónomo en la toma de decisiones con base en la autoridad que le es conferida por la ley, tanto en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad. Cuando la participación de la sociedad se limita pronunciarse en elecciones para conformar gobiernos, la democracia queda limitada a su expresión “delegativa” conforme con el concepto formulado por O’Donnell. Como dice Evans (2003:24s), la transferencia electoral del poder, celebrar elecciones regulares y proteger los derechos civiles no es una base suficiente para definir las metas de desarrollo o la asignación de recursos colectivos.

Al poner en entredicho muchos de los supuestos del gobierno y la administración pública tradicional, la gobernanza moderna es interdependiente de otras fuerzas sociales y de ciudadanos en condiciones de asumir responsabilidades públicas que tradicionalmente restringidas al gobierno. El “buen gobierno” logra que las cosas se hagan pero no a partir de la autoridad y la jerarquía, sino haciendo posible la cooperación entre múltiples actores para lograr resultados. En consecuencia las capacidades del Estado no pueden ser comprendidas con independencia de las influencias sociales, y su potencial para cambiar la realidad en función del interés

público requiere la combinación de coherencia interna y de inserción en la sociedad, resultado al cual Evans (2007) llama “autonomía insertada”.

En la actualidad una variedad de mecanismos se fueron desarrollando para dar lugar a una mayor participación de los intereses organizados de la sociedad en el proceso de desarrollo de las políticas públicas, incluyendo su implementación. Esta visión más comprensiva de la gobernanza involucra una diversidad de actores, y si bien amplía las manifestaciones de la democracia, también presenta las dificultades propias de la adopción de decisiones que requieren de consensos más amplios.

En consecuencia, resulta plausible explorar argumentos que relacionan una función pública profesionalizada con los cambios característicos de la gobernanza contemporánea, porque la gobernanza efectiva tiene más probabilidades en sociedades más disciplinadas, confiables y organizadas, lo cual supone una institucionalidad pública estable, predecible y también confiable, lo cual además es requerido por estar el sector público colocado, al decir de Peters (2003:13), en la paradójica y delicada situación de tener que conservar gran parte de la responsabilidad por la gobernanza, mientras se debilitan muchos de los mecanismos concretos que hacen posible el gobierno desde el centro.

Alcanzar la gobernanza en los términos descritos hace necesario superar situaciones de autoritarismo, corrupción, captura del Estado por intereses privados, clientelismo o corporativismos burocráticos. En todos estos casos una función pública profesionalizada juega un papel importante, debido a que las reglas de juego sobre las cuales se basa, tales como el mérito, la transparencia, la equidad y la responsabilidad, reducen el margen de discrecionalidad que da lugar a distorsiones que, como las citadas, afectan los valores cívicos y democráticos.

Teniendo en cuenta la complejidad de la gobernación, especialmente en el marco de la gobernanza contemporánea, la mejora de sus capacidades puede encontrar en una función pública profesional un componente necesario, pero la misma complejidad a la que aludimos nos impide considerarla como suficiente para el buen gobierno. No puede pretenderse que la institucionalidad administrativa se constituya en el reaseguro frente a las crisis de gobernabilidad (Bonifacio, 2004): la misma es parte de un entramado institucional más amplio que puede dotar a la democracia de recursos efectivos adicionales para responder a los desafíos de la gobernabilidad actual. En ese sentido, una función pública meritocrática constituye un activo institucional, un recurso disponible para la mejor gestión de los asuntos públicos.

Aunque sea necesario realizar evaluaciones precisas para conocer si las políticas que contienen las reformas legislativas destinadas a incorporar elementos de profesionalización en los servicios civiles latinoamericanos, se puede esperar que las mismas estén afianzando resultados efectivos. Al menos debe reconocerse que son una parte significativa del proceso de cambio, y existe evidencia de su impacto en aspectos clave para la función pública profesional, como la incorporación del mérito para el acceso y la promoción en empleo público y su aplicación a la cobertura de funciones directivas, revelando que esta política está siendo considerada en las agendas de los gobiernos de la región.

La sociedad civil es diversa, compleja, y sus posiciones frente a diversas cuestiones es divergente en cualquier sociedad democrática. Como ha sugerido Cardoso (2004), frente a la imagen idealizada que se suele proyectar, la sociedad civil no es el reino de los "buenos valores e intenciones" en contraste con la lógica del poder y los intereses que se atribuyen a los Estados. Ello es así porque puede ocurrir que los grupos sociales defiendan causas discutibles o incompatibles con normas y principios aceptados

universalmente, de modo que la cuestión que quién habla en nombre de la sociedad civil no tiene respuesta sencilla. La legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil emana de lo que hacen y no de a quienes representan ni de ningún tipo de mandato externo; su poder consiste en su capacidad de discutir, proponer, experimentar, denunciar y servir de ejemplo, no es un poder de decisión (Cardoso, 2004).

Agrega Cardoso que la sociedad civil tiene una capacidad para actuar por sí misma que no depende de ninguna autorización ni mandato, y sin embargo en su relación con el Estado pueden existir límites legítimos a su participación directa en el proceso gubernamental de toma de decisiones. Pero una sociedad civil activa, que se involucre en los asuntos públicos, no debilita la democracia y la gobernanza, sino que incrementa los recursos nacionales invertidos en el desarrollo social y da mayor peso a la opinión del país en cuestiones globales.

Entre modalidades de relación alternativas, la colaboración en un esquema de mutuo respeto entre políticos y administradores, que implica reconocimiento de las legitimidades en juego, constituye la forma indicada de un sistema de servicio civil orientado al interés público. Este reconocimiento de legitimidades, en lo que hace al funcionariado, interpela al principio del mérito y también supone el reconocimiento de la autoridad política en sus atributos de legitimidad para el ejercicio responsable del gobierno. El gobierno político, al conceder a la burocracia la oportunidad de legitimarse de cara a la sociedad por la vía de institucionalizar el principio del mérito, beneficia la función de la gobernación con el recurso de una administración más competente, y refuerza su legitimidad en cuanto a los resultados de la gestión.

La gobernanza debiera considerar el impacto de los procesos de transición y los cambios de liderazgo en la gestión política de la administración, porque altas tasas de rotación de funcionarios tanto en cargos políticos como en los niveles directivos, generan inercias administrativas costosas e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas. En el proceso se entorpece y dificulta la elaboración de consensos indispensables para viabilizar políticas de Estado, que son las que aseguran la continuidad institucional de cursos de acción concertados entre fuerzas políticas y sociales, con independencia de su cambio de posición en el ejercicio de los roles de poder. La incapacidad para profesionalizar la burocracia pública puede ser un subproducto de este proceso, donde junto con las políticas se reemplazan a los actores que las protagonizaron, en un cambio continuo.

El planteo de la democratización de la administración pública como vía para asegurar que el servicio civil oriente su desempeño de acuerdo al interés público, excede los alcances planteados por otros aspectos de las reformas gerenciales, por la revisión en profundidad de la propia identidad de la administración pública. La democratización de la administración pública reconoce la doble vía del control político y del control social sobre el servicio civil. La tradición de la dicotomía entre política y administración, al obviar la importancia de la influencia del servicio civil en el proceso decisorio, reabre espacio a la consideración de un control social separado del político, cuando en realidad los ciudadanos tienen múltiples oportunidades de participación en las decisiones, lo cual supone, a su vez, que los servidores públicos deben asumir responsabilidades que van más allá de las que les imponen las instancias políticas. La combinación de las nociones de ética del servicio y de representatividad burocrática puede ser una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades.

Existen argumentos que corroboran la contribución de una función pública basada en el mérito a la seguridad jurídica, a la gobernabilidad y a la continuidad institucional de políticas. Un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la

promoción, y con los controles que eviten su apartamiento a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general ², contribuyendo de manera decisiva a la gobernanza que haga posible el acceso de nuestros pueblos a un desarrollo con justicia social y democracia plena.

² Así lo expresa Horn, citado por Prats (1999)