

La Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica

**Aprobado por la XIII Conferencia Iberoamericana de
Ministros y Ministras de Administración Pública y
Reforma del Estado**

Asunción, Paraguay, 30 de junio y 1° de julio de 2011

INTRODUCCIÓN

Tras haber superado las consecuencias de la “década perdida” y los duros procesos de reestructuración del sector público, en Iberoamérica se formularon e implantaron acertadas políticas económicas tanto antes como durante la crisis de 2008. La región está creciendo y mejorando sus indicadores sociales, no sólo en la reducción de la pobreza, sino también, y esto es esperanzadoramente novedoso, en la disminución de la desigualdad.

Nada de ello hubiera sido posible, en parte, sin las mejoras en la construcción de institucionalidad estatal que se han producido en los últimos años. Diversos estudios empíricos han demostrado la extraordinaria importancia de la variable institucional, de la mejora de la gestión pública para el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad. La diferencia entre tener o no una buena gestión pública es esencial para el ser humano. Sin embargo, en Iberoamérica aún perduran legados negativos en la gestión pública que, como el patrimonialismo, la corrupción, el formalismo ritualista, la rigidez e inflexibilidad funcional y organizacional, la profusión de regulación incoherente y caduca, la excesiva complejidad procedimental o el déficit democrático, impiden otorgarle una mayor racionalidad a la acción de gobierno y dificultan un mayor avance en el desarrollo humano.

El presente documento “Transformación del Estado para el Desarrollo en Iberoamérica” se centra en el análisis de las reglas, procesos y estructuras esenciales para la calidad de la gestión pública, trata de la contribución del Poder Ejecutivo y, en concreto, de la Administración Pública a la buena gestión de lo público en las sociedades iberoamericanas, e intenta dar respuesta a las preguntas: **¿qué se ha hecho para reformar y modernizar la Administración pública iberoamericana, qué retos existen para formular e implantar adecuadamente las reformas institucionales, y qué queda por hacer?**

Desde un enfoque de políticas públicas, este documento se refiere a aspectos vinculados a la formulación, implantación y evaluación de una política transversal que podría definirse como de construcción de institucionalidad estatal. La institucionalidad estatal establece y asegura un conjunto de reglas formales e informales que promueven conductas íntegras, imparciales, legítimas, eficientes, eficaces y efectivas, por parte de las administraciones públicas y que desincentivan conductas corruptas, clientelares, patrimonialistas, ilegítimas, derrochadoras, generadoras de bienes y servicios de baja calidad, y con impactos inconvenientes para la sociedad.

Esa construcción de institucionalidad estatal se enfrenta a factores históricos y culturales, con dependencias que dificultan su adecuada implantación, así como con estructuras de

interés que generan fuertes resistencias políticas desde la fase de formulación. En suma, existen trampas sociales y trampas políticas que deben ser superadas para lograr a mediano y largo plazo avances en la consecución de los fines colectivos de: desarrollo sostenible, con justicia, equidad, transparencia, igualdad y bienestar social, de calidad de vida de los ciudadanos, de libertad y democracia, y de Estado de derecho. Por ello hay que hacer énfasis en la economía política de los cambios y responder estratégicamente a los vetos y a las capturas de políticas por los grupos de interés organizados.

Pero la *secuenciación* de los distintos factores que generan la institucionalidad estatal es también muy relevante. Una secuenciación inconveniente ocurre por ejemplo, cuando se crean las organizaciones antes que las funciones, las reglas se generan sin estructuras que las aseguren e implanten, los procesos son inadecuados a las reglas o se gestionan por la organización incorrecta, entre otras fallas.

El CLAD ha identificado una serie de reglas, procesos y estructuras que responden a los requisitos mencionados y, además, son coherentes con el contexto específico de las sociedades iberoamericanas, permitiendo, por ello, hacer frente a los legados negativos que aún perduran en la gestión pública iberoamericana.

En conclusión: 1. Dado que los fines de desarrollo sostenible, con justicia, equidad, igualdad y bienestar social, de calidad de vida de los ciudadanos, de libertad y democracia, y de Estado de derecho son objetivos socialmente deseados y deseables en nuestros países. 2. Considerando que para lograr dichos fines existe un conjunto de retos a superar, que van desde la profunda desigualdad social a la destrucción medioambiental, pasando por la insostenibilidad financiera del Estado, la inseguridad pública o la falta de cohesión territorial. 3. Siendo que para que los retos mencionados puedan ser superados es ineludible tener un conjunto de instituciones estatales que reúnan requisitos de previsibilidad, equidad, equilibrio eficiente y legitimidad suficientemente consolidados. 4. Se arriba a la idea fuerza de que sin una Administración Pública profesional, competente, transparente, eficiente, eficaz, efectiva, estable, honesta, imparcial y legítima será imposible conseguir los fines deseados. De ahí la importancia de analizar cuál es el nivel de calidad de la Administración Pública en Iberoamérica (¿qué se ha hecho y cómo se ha hecho?, ¿qué déficits subsisten?) y de promover políticas de fortalecimiento institucional para la misma (¿qué queda por hacer?).

Figura 1. El marco de análisis general



A continuación, se van situando las propuestas del CLAD para mejorar la gestión pública con una Administración Pública como la deseada.

Figura 2: La Administración del siglo XXI para Iberoamérica



1. UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ÍNTEGRA

Desde la perspectiva de fomento de la integridad, en Iberoamérica la generación de normas ha sido muy prolífica, pero los procesos de desarrollo e implementación y la consolidación de órganos independientes de tutela y control han sido débiles. En términos globales, el más importante documento de integridad para la región iberoamericana es el **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**. También se destaca el avance en numerosos países iberoamericanos con Códigos de Buen Gobierno y Leyes de Ética Pública, Leyes de Transparencia o Leyes de Acceso a la Información Pública, entre otros. En la prevención y combate a la corrupción hay grandes impulsos en la cooperación internacional, así: a) *Conferencia Mundial sobre la Lucha contra la Corrupción: Salvaguarda de la Integridad de los Funcionarios de Seguridad y Justicia* (Washington, EE.UU., febrero de 1991); b) *Cumbre de las Américas* (Miami, EE.UU., del 9 al 11 de diciembre de 1994); c) *Convención Interamericana contra la Corrupción*, de la Organización de Estados Americanos (Caracas, Venezuela, en 1996); d) *Convención contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros*, de la OCDE (París, Francia, 1997); e) *Foro Iberoamericano de Combate a la Corrupción*, del CLAD (Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 15 y 16 de junio de 1998); f) *Simposio sobre Fortalecimiento de la Probidad en el Hemisferio* (Santiago de Chile, 4 de noviembre de 1998); g) *Conferencia sobre Transparencia para el Crecimiento de las Américas* (Centro Carter, EE.UU., mayo de 1999); y h) *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (58° Período de Sesiones, Asamblea General de Naciones Unidas, 31 de octubre de 2003).

Existen estrategias nacionales anticorrupción en la mayoría de los países de la región, además de haberse creado diversos organismos para combatir la corrupción. En el ámbito latinoamericano se encuentra: 1) Una preocupación por promover la integridad y enfrentar el fenómeno de la corrupción. 2) La necesidad de estudiar las causas y las condiciones que las generan, y las maneras de combatir la corrupción. 3) La intención de establecer y mantener la cooperación de los Estados al respecto. 4) La visión de luchar en conjunto en el ámbito público, así como en el privado y social. 5) La inclusión de la participación ciudadana en la lucha anticorrupción.

Los retos subsistentes se manifiestan en la formulación y en la implementación de estas actuaciones. La formulación de políticas de promoción de la integridad y de combate a la corrupción exige tener un diseño interinstitucional y holístico. Un marco nacional de integridad tiene que incluir en el diseño, además del Ejecutivo, a los Poderes Legislativo y Judicial, e incorporar un programa de desarrollo de la cultura cívica y de fomento de la ética y los valores. Desde esta perspectiva holística, es necesario reconocer que en Iberoamérica faltan ejemplos de un diseño nacional suficientemente ambicioso como para

que encuadre con este modelo, aun cuando existen planes que ya se acercan mucho al mismo.

La lucha anticorrupción debe estar muy vinculada a los programas integrales de desarrollo y promoción de los valores en toda la sociedad y de manera especial en todo el sector público, como proclama el ***Código Iberoamericano de Buen Gobierno***.

En la formulación de estrategias anticorrupción a menudo no se considera a los partidos políticos y las organizaciones sociales, o no se integra a los medios de comunicación, o se centran exclusivamente en el Ejecutivo. Muchas veces, la estrategia es represiva, pero trabaja poco con la fase preventiva, con la ética y con los valores; en otras ocasiones, se aprueban múltiples normas éticas en entornos de corrupción sistémica e impunidad insultante. Finalmente, la secuenciación es, en ocasiones, claramente errónea; por ejemplo, se crean órganos sin competencias o normas sin órgano de control y aplicación, o estructuras sin procesos. En todo caso, existen países que están teniendo gran éxito en su estrategia anticorrupción y en la construcción de integridad en el servicio público sobre los cuales conviene analizar sus marcos de integridad nacionales y tratar de incorporar, adaptando al contexto, lo que mejor ofrecen. Diversos índices mundiales pueden guiar al respecto.

En Iberoamérica existen instrumentos, procesos y estructuras nacionales dignas de ser adaptadas e incorporadas a países que aún no las tienen. También a nivel internacional existe una amplia cantidad de ejemplos dignos de estudio. Lo importante ahora es ser capaces de realizar diagnósticos holísticos a nivel nacional y establecer estrategias integrales de promoción de la integridad y prevención de la corrupción donde situar las mejores prácticas. La Administración íntegra surge de la interacción entre muy diversos pilares públicos y sociales que dan lugar a una infraestructura generadora de los incentivos adecuados, los mecanismos y las normativas necesarias. Por sí misma y en sí misma es muy difícil que la Administración progrese hacia la integridad cuando las infraestructuras culturales, sociales y políticas la arrastran hacia el clientelismo y la corrupción. Los problemas de implantación se abordarán conjuntamente con los de la sección siguiente.

A nivel organizativo son muy recomendables marcos de integridad que articulen los diversos instrumentos de promoción de la ética, con procedimientos y órganos para su operación, como por ejemplo:

INSTRUMENTOS	PROCESOS	ESTRUCTURAS
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Normas de transparencia y acceso a la información pública. ▪ Normas de incompatibilidades y conflicto de intereses. ▪ Políticas rigurosas de control de las regalías y hospitalidad. ▪ Mecanismos de denuncia de casos de corrupción, fraude o abuso de poder. ▪ Normas para protección a denunciantes de corrupción. ▪ Códigos éticos. ▪ Evaluaciones sistemáticas de riesgos de corrupción. ▪ Formación en ética pública. ▪ Asesoría para servidores públicos que se encuentren en dilemas éticos. ▪ Implementación de controles internos y externos para inhibir el riesgo de la corrupción y el fraude. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinar y definir integridad. • Educar en la ética y los valores. • Guiar hacia la integridad. • Controlar. • Sancionar e imponer. • Evaluar. 	<ul style="list-style-type: none"> ❖ Órganos interdepartamentales e internos responsables de la gestión de la integridad, con suficiente autonomía e independencia de actuación; por ejemplo, una contraloría general, con órganos en cada departamento, altamente profesionalizados y protegidos de la presión política.

2. UNA ADMINISTRACIÓN IMPARCIAL

Históricamente, la construcción de la burocracia ha consistido en establecer, dentro del Estado, un espacio protegido frente a intereses parciales, donde con profesionalidad, rigor técnico y jurídico, y con estabilidad, se pudiera desarrollar un trabajo que sirviera objetivamente al interés general y, en la actualidad, es además una condición necesaria para garantizar su compromiso efectivo con la justicia, equidad y bienestar social. La imparcialidad es la clave del sistema administrativo en un Estado que pretenda desarrollo con justicia, entendiéndolo por tal una forma de actuación que se ciñe a lo estipulado previamente por la norma y que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales y políticas.

Obviamente, la imparcialidad puede caer en formalismo si las normas están mal diseñadas, y en distancia insensible si la norma no permite una cierta discrecionalidad para adaptar el precepto a la circunstancia y al logro de la justicia, igualdad y bienestar social que hoy persigue el Estado en Iberoamérica. Para prevenir este problema es esencial la simplificación normativa, la calidad regulatoria y la ética funcional orientada por la vocación de servicio y la solidaridad social. En todo caso, los peligros de la patrimonialización de la Administración, el uso partidista de los bienes públicos, la clientelización y la corrupción son claramente atemperados con una Administración

imparcial. Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario seleccionado por la evaluación estricta de sus méritos unas garantías de objetividad e imparcialidad, de las cuales la más importante es la permanencia en el empleo, salvo causas excepcionales legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento. En todos los casos en que se ha implantado un servicio civil con base en el mérito, las posibilidades de desarrollo económico-social, así como la consolidación de la democracia y del Estado de derecho se han incrementado.

Con base en el Índice de Desarrollo Burocrático (BID-DRP, 2006), se pueden estratificar los servicios civiles latinoamericanos en tres subconjuntos, de acuerdo a su grado de desarrollo. Por un lado, existen: 1. Algunas burocracias más avanzadas, que exhiben extendidas prácticas de mérito con flexibilidad, en las que se destaca la alta institucionalización relativa de sus servicios civiles, aunque con diferente perfil, ya sea más afín al tradicional modelo weberiano o más cercano al modelo de la Nueva Gestión Pública. 2. En un nivel de desarrollo intermedio se encuentran países que exhiben parcelas importantes de servicio civil estructurado sobre la base de la estabilidad y el mérito, pero que aún no han establecido suficientes dispositivos de gestión y desarrollo del capital humano. Han realizado intentos para conformar burocracias meritocráticas o bien se encuentran en reformas para hacerlo. Sin embargo, en ellos suelen coexistir islas de alta profesionalización con prácticas clientelares no erradicadas, lo que sigue demorando la consolidación de un sistema de mérito y la producción de políticas integrales para el empleo público. 3. Por último, figuran países con burocracias en construcción, todavía con escasa presencia de criterios de mérito y amplios espacios para la decisión clientelar, lo que constituye una barrera significativa para concebir el servicio civil como sistema.

De cara a la efectiva implantación de un sistema de función pública, uno de los problemas esenciales desde la fase de formulación de las políticas de servicio civil es su fragmentación e inconsistencia por la ausencia de un enfoque sistémico. Los resultados de los estudios muestran que la mayoría de los países han realizado innovaciones que apuntan a alguna parcela de la gestión del personal, principalmente centradas en la acreditación de funcionarios en nuevas carreras, la implementación de concursos de ingreso y los programas de capacitación, manteniendo prácticas contradictorias en los diferentes subsistemas.

En todo caso, el fallo de diseño como el de implantación se explica por la existencia de una trampa social y de una trampa política. La trampa social se manifiesta en la incoherencia de la sociedad que, por una parte, reclama honestidad e imparcialidad en el Gobierno, pero en la práctica actúa incentivando la corrupción, bien pagando sobornos, bien

incumpliendo las normas, bien demandando privilegios en el marco de redes clientelares. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia, clase o partido político, la política en esa sociedad se convierte en “un juego suma-cero entre grupos en conflicto”. Estas sociedades se enfrentan a una “trampa social” que no les permite construir el consenso social necesario para adoptar las políticas públicas que generarían crecientemente una solidaridad social y una confianza generalizada (más allá de los grupos particulares de pertenencia).

La trampa política surge del fuerte efecto de dependencia de senda o inercia que tiene la consolidación de las redes de patronazgo o clientelismo. Si bien la desaparición de las redes de patronazgo depende de la instauración de sólidos y efectivos constreñimientos al poder de los directivos públicos, éste es un paso muy difícil de dar. Un partido político que deseara pasar de una distribución altamente particularizada de cargos públicos a una asignación imparcial y objetiva, tendría dos difíciles retos ante sí: 1. Enfrentarse a la oposición de su propia clientela al frustrar las expectativas que ésta habría desarrollado de disfrutar del botín del poder, y 2. tendría un gran problema de credibilidad para convencer al resto de votantes de que va en serio y vencer el escepticismo de éstos tras una larga tradición de clientelismo. Ambos obstáculos son complicados de sortear y hacen difícil la ruptura de las inercias clientelares y, con ello, la reducción de la corrupción.

Por ello, es importante consultar y construir el modelo de servicio civil de cada nación en sintonía con el contexto histórico-social; un modelo que se diseñe y defina junto a los partidos políticos, las organizaciones sociales, los otros poderes del Estado, las asociaciones profesionales, las universidades vinculadas al tema, y otros actores implicados. El desafío a futuro es reconocer, en términos de nuevas conductas, que la complejidad de los problemas a resolver hace a la Administración necesariamente relacional, por lo que es necesario gestionar la participación activa de otros actores en la etapa de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas de construcción de institucionalidad estatal, así como también el involucramiento de los agentes públicos y sus organizaciones en la etapa de implementación. De ambos procesos podrán nacer los nuevos aprendizajes.

La consolidación de servicios civiles profesionales fortalece el liderazgo político cuando el gobierno es honesto y responsable; pues otorga un apoyo técnico extraordinario en la formulación de políticas y toma de decisiones, y garantiza una implantación efectiva de las decisiones del nivel político. En suma, cuando hay un liderazgo político íntegro y con voluntad de servir a su pueblo no se producen juegos de suma-cero con la administración profesional, sino que, al contrario, pueden surgir sinergias positivas para el bien común. Para ello es esencial reforzar el papel de los directivos públicos, profesionalizándolos y

reforzando su rol de mediadores entre los niveles políticos y los técnicos. Ello puede recomendar la generación de regímenes de personal especialmente diseñados para los directivos públicos, diferenciados del sistema general para el servicio civil, con la intención de incorporar estos gestores especializados de nivel superior, mediante requisitos especiales tales como el refuerzo de la selección basada en la acreditación de competencias gerenciales, la gestión de dispositivos de selección externos e independientes, la evaluación de su rendimiento de forma permanente, la continuidad más allá de los cambios político-electorales, entre otras decisiones.

Finalmente, un elemento esencial para fortalecer el apoyo social y político del servicio civil y del propio Estado, consiste en incidir en aspectos vinculados a la representatividad de la burocracia. En algunas sociedades iberoamericanas, caracterizadas por la alta fragmentación étnica, la tremenda desigualdad educativa, económica y política, y la cultura machista, la promoción de políticas que busquen que la Administración refleje la sociedad en la que habita, sobre todo en aspectos como el género y la etnia, puede contribuir a mejorar de forma importante la acción de gobierno y a reforzar su legitimidad y aceptación; aunque implique un cierto sacrificio del principio de igualdad de oportunidades y del mérito entendido en su dimensión más formal. Es más, en todos los países, facilitar la incorporación al sector público de personas con alguna discapacidad también debe constituir un objetivo de los procesos de reforma. Todo esto sin perjuicio de la lucha contra la discriminación dentro y fuera del sector público.

3. UNA ADMINISTRACIÓN SOCIALMENTE COMPROMETIDA, EFICAZ Y EFECTIVA¹

En los últimos años del siglo XX, como consecuencia del énfasis en la gestión eficiente, se puso de moda un concepto limitado e, incluso, unilateral, de eficacia gubernamental. Ese concepto incorporaba una visión predominantemente tecnocrática de la eficacia, entendida como la capacidad de producir objetivos deseados en la esfera social y económica a través de las actuaciones e instrumentos gubernamentales; dicho concepto minusvaloraba los elementos institucionales y políticos de la acción pública y otorgaba al análisis y desarrollo técnico toda la credibilidad y capacidad causal de transformación. Pero la acción gubernamental tiene que ser considerada socialmente deseable no sólo por lo que hace, sino también por cómo lo hace, por los productos y también por los atributos del proceso a través del cual se consiguen resultados. Por ello, actualmente se diferencia

¹ Es decir, una Administración que no sólo cumple metas, sino que además produce impacto positivo en la sociedad.

entre un enfoque de gestión por resultados (GpR) que simplemente apoya procesos de ajuste fiscal, y un enfoque enraizado en un compromiso por profundizar el desarrollo, o enfoque de *gestión para resultados de desarrollo* (GpRD).

En este enfoque resulta vital la participación ciudadana en la toma de decisiones, para lograr una gestión pública de calidad, enfocada resultados que apunten al desarrollo sostenible de los países.

De otra parte, la ***Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*** entiende la calidad como “una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y efectividad en el uso de los recursos públicos”. Por último, de cara a alcanzar la eficacia y efectividad requeridas y la calidad demandada, es ineludible afrontar el reto de la adaptación tecnológica y del uso estratégico de las TIC en la gestión pública.

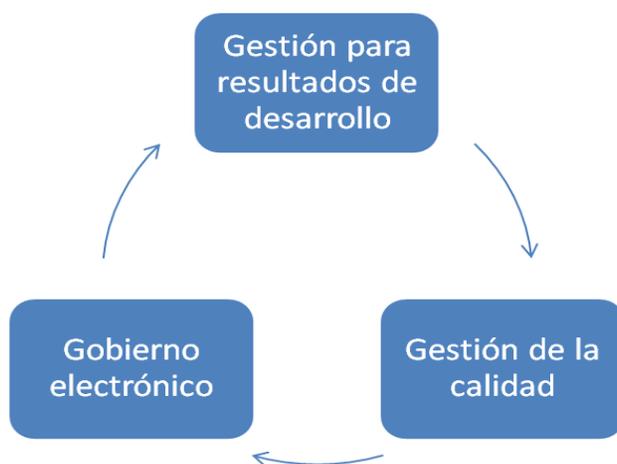
Con relación a la GpRD, hay numerosos e interesantes avances en la región, aunque no están exentos de problemas. Particularmente, los presupuestos orientados a resultados, aunque por ahora en la mayoría de los países permanecen como una intención. También es notable la tendencia actual a revalorizar la institucionalización de procesos de planificación macro para lograr una mayor coherencia gubernamental.

No obstante lo anterior, el Índice de GpRD para América Latina y el Caribe, que el Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del BID ha aplicado en 22 países, sugiere que la institucionalización de la GpRD en la región se encuentra en general en una etapa incipiente. En efecto, en una escala de 1 a 5, el promedio es de 2, donde el mayor grado de implantación lo tiene la gestión financiera pública (2,5), seguido por la planificación estratégica (2,4), gestión de programas y proyectos (2,0), monitoreo y evaluación (1,7) y presupuesto por resultados (1,5); aspectos que el PRODEV identifica como los pilares de la GpRD. Sólo cuatro países califican como “avanzados” con un índice promedio de 3,5.

En relación con la calidad, a partir de la década de los noventa, se extendió a todos los países de Iberoamérica la implementación de sistemas de gestión de calidad certificables. Los más difundidos son la serie de Normas ISO (International Standard Organization) y entre ellas la Norma ISO 9000. Todos los países de la región cuentan con organismos públicos certificados, lo cual, además de garantizar determinado estándar de servicio, ofrece como ventaja el uso de un lenguaje común, el intercambio y la comparación de mejores prácticas. De otra parte, en Iberoamérica se vienen implementando premios nacionales a la calidad, respaldados en modelos de excelencia.

Finalmente, a partir de la **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**, se han dado avances importantes en el reconocimiento expreso del derecho del ciudadano a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. Este reconocimiento quizá pueda ser considerado como la primera etapa de la constitución del derecho social a la inclusión digital.

Figura 3. La interrelación para la eficacia



Los diagnósticos realizados de América Latina y el Caribe por el BID para identificar los principales problemas o restricciones para la institucionalización de la GpRD sugieren que la falta de integración plan-presupuesto en muchos países de la región, constituye un serio escollo para la institucionalización de una GpRD. Prácticamente en todos los casos se reconoce la falta de coordinación con los ministerios y entidades para asegurar que usen la información producida por los sistemas. Otro déficit estriba en que la evaluación gubernamental en los países de mayor tradición al respecto se ha centrado principalmente en programas y organizaciones públicas, mas no en las políticas públicas. Desde la perspectiva de la calidad, nada se puede lograr sin la implicación de los empleados públicos. Pero los trabajadores del sector público, en muchos casos, se desenvuelven en ambientes sin sistemas adecuados de recompensa y estímulos a su labor, lo cual ha generado predisposición a mantenerse al margen de los intentos de mejora. Igualmente, la implantación de un gobierno electrónico requiere en Iberoamérica superar dos barreras importantes: por una parte, la brecha digital y, por la otra, los procesos de identificación de los usuarios.

Otra barrera que condiciona el derecho social a la inclusión digital es la precaria situación de la infraestructura informática existente en la mayoría de los países de América Latina, y la carencia de los recursos financieros y materiales necesarios para modificar significativamente la situación, lo que constituye un elemento esencial a tener en cuenta en este objetivo.

De cara a superar estos problemas es importante que la GpRD se inscriba en una *estrategia de país* que oriente las políticas públicas. En este sentido, una sugerencia reiterada apunta a poner especial atención al fortalecimiento de la *planificación del desarrollo*, cuestión que comienza a ser retomada por varios países de la región. También, y muy vinculado a lo que se acaba de reseñar, el gran aprendizaje que se percibe es que los esfuerzos para implantar una GpRD deben ser abordados con una visión sistémica, dada la alta interdependencia entre sus componentes. En este contexto, el concepto de “alineamiento” aparece como un factor que es a la vez motivante y determinante del éxito del cambio de paradigma hacia una *gestión para resultados de desarrollo*: 1. Alineamiento entre la Alta Dirección de la Administración Pública y el personal de cada jurisdicción. 2. Alineamiento entre los varios subsistemas de la Administración Pública. 3. Alineamiento entre las actividades de las organizaciones públicas y las necesidades de los ciudadanos.

Es indispensable lograr una mayor *articulación entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación* y, específicamente, es necesario desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de *coordinación* con los ministerios de hacienda o finanzas para lograr una mayor vinculación. Finalmente, es ineludible incorporar explícitamente la calidad a la agenda política y en los programas de gobierno, porque sólo así la *gestión de calidad* formará parte cabal del proceso de planificación estratégica y del bloque normativo. Dicho en otras palabras, ganará legitimidad y legalidad. Y en relación con el *gobierno electrónico*, se necesitará adecuar los esquemas organizativos, capacitar a la dirigencia política y a los funcionarios públicos, cambiar la cultura del ritualismo por la cultura del servicio público y de los resultados. En suma, habrá que preparar a las organizaciones para el siguiente paso: el efectivo reconocimiento del *derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración*.

4. UNA ADMINISTRACIÓN LEGITIMADA DEMOCRÁTICAMENTE

Aun cuando la legitimidad que se basa en resultados y en la tecnocracia racional sigue siendo importante, ya no es posible obviar la legitimidad en el origen; es decir, es preciso buscar una legitimidad de *insumos* y no sólo de *productos*. La interdependencia de las partes constitutivas del sistema social contemporáneo fomenta una forma de gobernar

necesariamente menos jerárquica o menos basada en estructuras de mando y control, y con una mayor participación de la ciudadanía a través de asociaciones y redes en que las instituciones estatales y otras organizaciones mantienen una relación de dependencia mutua. De esta manera, el gobierno no abandona su papel/rol directivo en las formas de asociación público-privada-social, pero lo lleva a cabo de manera diferente, como el convocador y facilitador de las asociaciones, el sustentador del diálogo y la negociación, el animador de los acuerdos y su garante.

Uno de los elementos clave de presente y futuro de la transformación del Estado para el desarrollo consiste en que *la calidad de las reformas de la gestión pública y la calidad de los procesos participativos de la ciudadanía en políticas sociales inclusivas* se potencien recíprocamente. La inteligencia democrática de la gestión pública pide redefinir la relación con la ciudadanía. Junto a la calidad de usuario o beneficiario se debe fortalecer la de participante en las decisiones que sobre las políticas públicas adopta la Administración Pública. Todo ello, considerando en el diseño institucional el establecimiento de mecanismos de prevención de la manipulación y de la desresponsabilización política.

Desde la perspectiva de la participación, la ***Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública***, aprobada a fines del año 2009, representa una síntesis programática de cómo los gobiernos que la suscribieron vienen elaborando normas y renovando sus órganos de administración para asumir las crecientes responsabilidades que implica gobernar las políticas del desarrollo con participación de la ciudadanía. También pueden destacarse las recomendaciones de acción afirmativa hacia las y los afrodescendientes que recoge el “Plan de Acción contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Otras Formas Conexas de Intolerancia”, aprobado por la Conferencia Regional de las Américas y la Cumbre Mundial de Sudáfrica; las instancias de consulta obligatoria a los pueblos indígenas que contempla el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; y la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada a fines de 2006, suscrita y ratificada por todos los países iberoamericanos, que en su artículo 29, letra b, afirma como exigencia “promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás”. En general, Iberoamérica goza de excelentes ejemplos de políticas y programas de generación de capital social.

Existen retos aún por superar. Las resistencias percibidas a la formulación e implantación de políticas de participación ciudadana se fundan en argumentos que se repiten como válidos sin que les asista más convencimiento que la creencia. Se les puede considerar como mitos autocráticos de la gestión pública. Los errores de diseño en las políticas de

participación pueden fortalecer estos mitos, generando presiones anti-participativas. Como propuestas para construir y asegurar un gobierno que dirija efectivamente, entre todas las tareas que se deben realizar para estar en condición de gobernar: 1. Crear, desarrollar y consolidar su capacidad directiva propia. 2. Crear, desarrollar y activar las capacidades de la sociedad civil y económica. 3. Crear, desarrollar y consolidar las condiciones que posibilitan las formas de asociación público-privada y gubernamental-social.

Nuevamente, visión holística y creación de consensos nacionales serán la clave para avanzar en este ámbito.

CONCLUSIONES

La búsqueda de desarrollo sostenible, calidad de vida, justicia, equidad y bienestar social, democracia y Estado de derecho en Iberoamérica requerirá del Estado un rol extraordinariamente exigente. Hay que focalizar gastos donde más se necesitan, mejorar la eficiencia, fortalecer la rendición de cuentas, incrementar la participación ciudadana en la toma de decisiones y reforzar la capacidad estratégica. En general, parece recomendable una reorientación del gasto público en economías como las iberoamericanas por razones estructurales, como el envejecimiento de la población y sus impactos sobre el gasto sanitario y las pensiones; el rol estratégico de la educación y la necesaria inclusividad que ello exige; además los problemas de seguridad pública; y todo sin olvidar el esfuerzo regulador y de control que la nueva economía global e informacional demanda. En todo caso, el tamaño del Estado depende del tipo de sociedad que se quiera construir, por lo que se trata de encontrar el *tamaño correcto o adecuado* para ello. Las condiciones esenciales para que la gobernanza pública dé resultados son los componentes institucionales y técnicos de la Administración Pública, tales como su estructura orgánica, sus procesos operativos, las competencias analíticas y operacionales de los funcionarios públicos; así mismo, su integridad, apego a los valores y la ética y disposición a obedecer las normas y a tratar a los ciudadanos con imparcialidad y justicia. Iberoamérica está progresando en la construcción de una Administración Pública honesta, imparcial, transparente, eficaz, efectiva, legitimada y comprometida socialmente, sin embargo, los retos aún son enormes. El clientelismo, la patrimonialización de lo público, la corrupción y la desconfianza social son muy importantes en algunos países. De ahí que tanto la formulación como las implantaciones de las reformas hayan sufrido problemas de incoherencia y sostenibilidad. La necesidad de contar con grandes consensos nacionales con visiones holísticas de las reformas, el ineludible desmantelamiento de las reglas informales que expresan rasgos culturales y modelos sociales que quieren ser superados,

el combate a las rémoras clientelares y a la trampa política del éxito a corto plazo, unido a una política conducente a un proceso de distribución económica justa que favorezca a los sectores más desposeídos, son factores clave para el progreso y el éxito modernizador.

Dicho lo anterior, los Ministros y Ministras y los Jefes y Jefas de Delegación asistentes asumen las treinta propuestas siguientes:

Promoción de una Administración Pública Integra:

1. Es preciso realizar diagnósticos de integridad holísticos, a nivel nacional (en los que se incluya a la sociedad civil, a los partidos políticos, al sector empresarial y a los medios de comunicación, además de las instituciones públicas) y establecer estrategias integrales de promoción de la integridad y prevención de la corrupción donde situar las mejores prácticas iberoamericanas.
2. Es necesario generar marcos de integridad en cada organización pública, donde se establezcan instrumentos (como los códigos de ética, normas de transparencia, leyes de conflictos de interés, etc.), procesos y órganos que se refuercen mutuamente en la promoción de la integridad y la prevención de la corrupción, con criterios como los previstos en el **Código Iberoamericano de Buen Gobierno**.

Profesionalización de la Función Pública:

3. Es importante consultar y construir el modelo de servicio civil de cada nación, en sintonía con su contexto histórico-social, persiguiendo el máximo consenso, incluyendo a los partidos políticos, los otros poderes del Estado, las asociaciones profesionales, las universidades, las organizaciones sociales vinculadas al tema y los diversos actores implicados. El objetivo debe ser la continuidad a largo plazo del sistema.
4. Es crucial reconocer que la **Carta Iberoamericana de la Función Pública** es un hito de llegada, y que el punto de partida es el diagnóstico inicial riguroso y fiel sobre el servicio civil existente.
5. Para asegurar que habrá un sistema de servicio civil profesional adecuado resulta indispensable un enfoque sistémico, que verifique la coherencia estratégica entre el modelo de gestión pública y el de recursos humanos; que contemple etapas, costos, presupuestos afectados, resultados esperados, y planes de acción con sus cronogramas y respectivas proyecciones financieras. Es preciso adoptar la evaluación de 360 grados para el proceso de reforma del servicio civil, lo cual permitirá contar con múltiples perspectivas sobre los aciertos, errores, debilidades y fortalezas de su implantación.
6. Hay que proteger y reforzar al órgano rector de la reforma del servicio civil con nuevos liderazgos asociados, porque cargar todo el esfuerzo en las áreas de empleo tradicionales, podría significar una débil señal para los actores involucrados en la negociación política de la formulación e implementación. Para ello se tienen que asegurar competencias en los funcionarios de los órganos rectores del servicio civil,

con la formación en gestión de recursos humanos y con un clima organizacional de cooperación y diálogo desde el comienzo.

7. La participación de los empleados públicos en las innovaciones a desarrollar es una estrategia clave para ganar aliados que promuevan el cambio, para recibir opiniones valiosas que reduzcan los errores del proceso, para capitalizar los saberes disponibles en la organización en torno de los más adecuados instrumentos y métodos.
8. Un elemento esencial para fortalecer el apoyo social y político es incidir en aspectos vinculados a la representatividad de la burocracia. Una burocracia que sea como la sociedad donde actúa, que no exprese discriminación vertical de género, que abra vías de acceso protegidas a los discapacitados, que favorezca la equilibrada participación étnica y social, será capaz de actuar de forma más integradora y de expresar mejor la pluralidad social.

Hacia una Gestión para Resultados de Desarrollo:

9. Es necesaria una visión sistémica para implantar una gestión para resultados de desarrollo (GpRD), dada la alta interdependencia entre sus componentes.
10. El concepto de “*alineamiento*” aparece como un factor que es a la vez motivante y determinante del éxito del cambio de paradigma hacia una gestión para resultados de desarrollo. Hay que asegurar el alineamiento entre la alta dirección de la Administración Pública y el personal de cada organización, entre los diversos subsistemas de la Administración Pública, así como entre las actividades de las organizaciones públicas y las necesidades de los ciudadanos. Para ello el enfoque de participación ciudadana en la toma de decisiones resulta un elemento clave.
11. La GpRD debe estar centrada en tres conceptos: continuidad, integralidad y corresponsabilidad (CIC): *Continuidad* en el esfuerzo, porque es un proceso gradual a mediano y largo plazo. *Integralidad* en las funciones y herramientas centrales de la GpRD: presupuesto, planificación, gestión de la producción de bienes y servicios, gestión financiera, y monitoreo y evaluación. *Corresponsabilidad* entre los diferentes actores, como seguro de sustentabilidad a mediano plazo.
12. Es indispensable una mayor *articulación entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación* y, específicamente, es necesario desarrollar nuevos mecanismos y estrategias de *coordinación* con los ministerios de hacienda o finanzas para lograr mayor vinculación de la información de monitoreo y evaluación con las decisiones presupuestales, así como para conseguir que estas últimas tengan más en consideración las estrategias políticas.

Fomento de la Gestión de la Calidad en la Administración Pública:

13. Hay que incorporar explícitamente la gestión de la calidad a la agenda política y en los programas de gobierno.
14. Es preciso diseñar una arquitectura institucional de la gestión de calidad que se cimiente sobre las administraciones nacionales, pero que permita su despliegue en cascada en las administraciones regionales y locales.

15. Se debe integrar la gestión de calidad en un enfoque más amplio de carácter supra o meta organizacional, que conciba la calidad de la acción pública como un continuo desde el nivel macro de las políticas públicas hasta el plano micro de los servicios prestados.
16. Deben desarrollarse programas nacionales de premiación a las prácticas promisorias que, a su vez, favorezcan el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo.
17. Es preciso facilitar la autoevaluación del grado de avance de la **Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública** en cada país.

Impulso del Gobierno Electrónico:

18. En relación con el gobierno electrónico, se necesitará adecuar los esquemas organizativos, capacitar a la dirigencia política y a los funcionarios públicos, cambiar la cultura del ritualismo por la cultura del servicio público y de los resultados. En suma, habrá que preparar a las organizaciones para el siguiente paso: el reconocimiento del derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración de conformidad con la **Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico**.
19. Es necesario considerar desde la perspectiva del gobierno electrónico aquellos factores críticos para la implantación de proyectos tecnológicos en el Estado: una planificación adecuada y un monitoreo y evaluación que acompañen su desarrollo, con liderazgo central. Todo ello sustentado en las posibilidades de infraestructura con que cuenta cada país.
20. Hay que impulsar políticas de identificación electrónica social.

Promoción de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública:

21. Es imprescindible institucionalizar la participación ciudadana (consulta, deliberación, decisión, ejecución, seguimiento y evaluación) en la formación de las políticas públicas, en el diseño de la prestación de los servicios públicos, en la presupuestación pública, en el control de gestión, y en la evaluación de las políticas y los servicios.
22. Es preciso institucionalizar mediante reglas y prácticas apropiadas la existencia de “redes de asuntos públicos”, en las que los actores de la sociedad civil y económica participen, se acostumbren a dialogar y concertar entre ellos y con el gobierno, y a comprometerse.
23. Convendría promover o solicitar formas de agrupamiento, asociación, coordinación y corresponsabilidad de los ciudadanos (incluyendo comunidades, vecindarios, poblaciones vulnerables, entre otros grupos poblacionales) en los asuntos de su interés, como requisito para participar en las políticas, los servicios y los recursos, previniendo el clientelismo.
24. Hay que fomentar y apoyar iniciativas de formación y desarrollo de capital social entre personas, familias, grupos y sectores, mediante formas de organización social, no gubernamental, ciudadana.
25. Convendría institucionalizar formas de asociación / partenariado público-privado en proyectos de inversión en infraestructura, en investigación y desarrollo, en fondos para desarrollo de capital intelectual (becas, cátedras universitarias y programas), en

equipamiento urbano, escolar, médico, entre otros. Así como se deben institucionalizar formas de asociación / partenariado público-popular en políticas y programas de desarrollo, inclusión social, bienestar, seguridad social, creación y ampliación de oportunidades.

26. Hay que institucionalizar y promocionar formas de transparencia y rendición de cuentas que hagan públicas las actividades de deliberación y decisión de los que participan en el diseño y la ejecución de la gobernanza.
27. Es necesario evaluar permanentemente la legitimidad política, el costo-eficiencia, y la eficacia y efectividad social de las decisiones tomadas en modo de gobernanza, de los partenariados público-privados-populares (PPPP).
28. Se debe fomentar un índice de participación ciudadana en la gestión pública, para conocer sobre el avance en la implementación de la **Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública**.
29. No puede obviarse la previsión presupuestaria para la participación ciudadana en la gestión pública.

La mejora regulatoria y la simplificación de trámites:

30. Es necesario consolidar los procesos de simplificación normativa y procedimental, así como desarrollar políticas de mejora reguladora. Para un acceso más fácil y una tramitación más ágil por parte de los ciudadanos, se pueden aplicar soluciones como las ventanillas únicas y los trámites en línea.