



Mejor Administración, mayor gobernabilidad democrática

Descripción

Naciones Unidas acaba de hacer público un relevante documento sobre «La democracia en América Latina» que nos interpela acerca de algunas de las cuestiones clave de este sistema de gobierno dirigido a mejorar las condiciones de vida de la gente y a promover auténticas políticas de participación de los ciudadanos en el espacio público.

El informe es, ciertamente, inquietante. Describe una paradoja moderna que debe llevarnos a una reflexión profunda y serena: en Iberoamérica, a pesar de ser el continente en desarrollo donde hay más gobiernos democráticos, se aprecia una cierta fragilidad, como bien lo refleja el número de presidentes que han abandonado el cargo por protestas ciudadanas en un contexto de descenso de su popularidad cuando, en su momento, habían sido elegidos en ambientes de entusiasmo generalizado. Es más, el documento, que parte de una encuesta realizada entre 18.600 ciudadanos y 231 líderes políticos, señala que hay un número relevante de personas (55%) que preferirían otros sistemas políticos no democráticos si trajeran consigo una mejora real de la calidad de vida.

Realmente, el índice de desigualdad ha aumentado en estos países latinoamericanos, a pesar de contar ellos con estructuras democráticas. Pero ello no debe llevarnos, ni mucho menos, al pesimismo; de lo que se trata es de que la democracia, y sus líderes, apuesten radicalmente por la mejora de la educación para todos y por el fomento de las libertades. Pero, para ello, es necesario afrontar todo un conjunto de tareas de naturaleza educativa, constitucional y administrativa. Ahora me referiré, desde este punto de vista, a algunas cuestiones de orden administrativo que considero capitales para la revitalización de la gobernabilidad y del aparato administrativo en Iberoamérica.

ADMINISTRACIONES PROFESIONALES

En efecto, para apuntalar mejor los fundamentos de una sociedad democrática, es menester disponer de Administraciones públicas profesionales, en las que el sistema de ingreso y promoción en el aparato gubernamental sea el de mérito y capacidad. Quizá por eso la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscrita en junio de 2003 en Santa Cruz de la Sierra con una activa participación española (www.clad.org.ve), aspira a constituir «un instrumento al servicio de las estrategias de reforma que incorporan los criterios inspiradores de los esfuerzos de modernización», tal y como reza el criterio 6 del capítulo segundo, dedicado a los vectores orientadores y a los criterios rectores de la Carta.

En este sentido, desde la perspectiva del protagonismo que en los procesos de reforma deben

compartir ciudadanos y servidores públicos encargados de gestionar el interés público objetivamente, la Carta acierta al señalar como el primero de los criterios «la preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos y la necesidad de políticas que garanticen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público».

Las personas son, en efecto, el centro de las nuevas políticas públicas. Ese carácter central supone que la ciudadanía asume su papel medular superando una perspectiva meramente pasiva —como sujeto de los servicios—, para adquirir mayor conciencia de constructor, junto a la propia Administración, de las nuevas políticas públicas. La tarea es complicada y bien difícil porque todavía encontramos, incluso en los países más desarrollados, aproximaciones políticas que buscan la manera, a veces bien sutil, de sumergir a la ciudadanía en ese agradable sueño del anonimato, en el que juegan un papel muy importante las más variadas fórmulas de manipulación que ofrece el pensamiento único. Por tanto, se aboga por las personas como ciudadanos comprometidos con el interés general y por las personas, como servidores con las mayores capacidades técnicas posibles para que, de verdad, la tarea profesional de la gestión pública esté en muy buenas manos. A todos, y sobre todo a la ciudadanía, interesa que quien maneja el interés general disponga de una muy buena preparación y de una digna retribución. Este tema, capital, tiene mucho que ver en Iberoamérica con la educación en todos los niveles, familiar, social y docente.

Los sistemas de acceso a la función pública son variados, como variadas son las tradiciones administrativas. Ahora bien, dentro del área democrática, parece que el mérito y la capacidad deben ser los criterios que presidan esta tarea fundamental. Lo común, lo público, lo colectivo, debe estar confiado a personas con acreditada capacidad profesional y también con una rectitud ética que les lleve a realizar su trabajo profesional al servicio real y objetivo de los intereses generales. Por eso, se entiende bien el segundo de los criterios de la Carta: «La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las Administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos».

SERVICIO PERMANENTE

En un contexto de profesionalidad exigente aparece la estabilidad, condición indispensable para la gestión pública, lo que reclama sistemas de selección objetivos. Para unos será estabilidad temporal y para otros indefinida. Probablemente, un sistema con estabilidad indefinida bajo criterios objetivos de selección con evaluación permanente, también objetiva, puede ser una solución que garantice la continuidad de las políticas públicas. Por ello, quizá el otro importante criterio de la Carta se formula en estos términos: «La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca».

También la Carta se refiere a otros criterios generales como la flexibilidad de la organización y de la gestión del empleo público, la responsabilidad de los funcionarios, la observancia de la ética pública, el protagonismo de los directivos, el fomento de la participación, la transparencia y el impulso de políticas que fomenten la igualdad, el respeto a las minorías y la no discriminación. Criterios todos ellos que parten de la necesaria dignidad de la tarea de la gestión pública y, sobre todo, de una adecuada interpretación de lo que es el interés general en una democracia. Ahora, los procedimientos y las instituciones ya no son ni de los funcionarios ni de sus dirigentes, sino de la gente. Algo que en muchos países iberoamericanos sigue siendo todavía un sueño mientras no se decidan a hacer de la profesionalización una de las políticas de personal más urgentes.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública señala, en este sentido, en su artículo primero, la función esencial inherente a la existencia misma de la Administración pública: «Garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración pública profesional y eficaz al servicio del interés general». En el mismo sentido, dicho precepto establece también la finalidad de la propia Administración pública en estos términos: «Compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de Administraciones profesionales en contextos democráticos».

Estas referencias de la Carta son suficientes, a mi juicio, para afirmar que algo está cambiando en la estructuración y concepción de la Administración pública en Iberoamérica, como sabemos muy cercana, al menos hasta ahora, a los más conocidos ejemplos del sistema de botín (*spoils-system*). Primero, porque ya se empieza a hablar de profesionalidad y de servicio al interés general. Es decir, de una organización imparcial cuya tarea consiste esencialmente en el servicio al interés general. La magnitud de la tarea requiere de una organización caracterizada por la profesionalidad y que trabaje eficaz y eficientemente, en el marco de la imparcialidad, igualdad y mérito, al servicio del interés general.

En segundo término, la referencia a la igualdad y mérito nos hace pensar en sistemas de reclutamiento en los que tales criterios sean los parámetros rectores de la selección. Así, si los patrones que se desea que presidan los procesos de selección en la función pública en Iberoamérica son el mérito y la capacidad, el nepotismo y el amiguismo —en definitiva, la arbitrariedad—, deben estar claramente penalizados en el ordenamiento jurídico y, sobre todo, debería existir una fuerte conciencia social, y personal, de su intrínseca malicia.

En tercer lugar, la apelación a la eficacia y eficiencia de la Administración debe entenderse siempre —así lo hace la propia Carta— en sintonía con el principio de servicio al interés general.

La Carta no se pronuncia por ningún sistema concreto y específico de función pública, porque no puede hacerlo por razones obvias. Pero sí que señala con nitidez los principios generales que deben caracterizar el modelo iberoamericano de función pública, bien conocido y experimentado entre nosotros, que debe adecuarse a las peculiaridades de cada país, pero sin que su inculturación, por decirlo así, le haga perder las notas que lo distinguen esencialmente.

Quizás por ello, el artículo 3 de la Carta nos perfila las notas básicas de la noción de función pública: «Se entiende por Administración profesional una Administración pública dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés

público». La cabeza rectora de la Administración es el Ejecutivo, pero ello no quiere decir que el poder político se expanda sobre la Administración, sino que la función administrativa, separada aunque dependiente del gobierno, tiene como tarea profesional la imparcial gestión del interés público. Para esta tarea necesita la administración de un margen razonable de autonomía que le permita cumplir su función.

Durante la IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en 2002 en Santo Domingo, se proclamó que «el Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales» y que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, para el progreso económico y la reducción de la desigualdad el Estado es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar económico.

En Europa nos puede sorprender inicialmente este tipo de tareas que se reclaman al Estado en Iberoamérica ya que para nosotros, en contextos más estables y de mayor protección social, el Estado tiene como tarea más importante garantizar y asegurar derechos y libertades que cada uno realiza personalmente desde los postulados de la libertad solidaria. Sin embargo, sabemos que en Iberoamérica abunda la inestabilidad, la política está gravemente en entredicho y, con excepciones, es frecuente pensar que trabajar para el sector público es poco menos que una tarea deshonrosa porque el sector privado, para tantos, es la fuente de todas las bendiciones y parabienes.

RECUPERAR EL SENTIDO DEL ESTADO

Hoy, el gran desafío de estos países es recuperar el sentido del Estado sin llegar a afirmaciones en las que, otra vez, se nos diga que es la encarnación del ideal ético. Para ello, es menester pensar el Estado en el contexto de la realidad social, política y económica de cada país sin caer en la tentación de la cómoda generalización.

Desde este planteamiento puede entenderse que el Estado sea la máxima instancia de articulación social. Claro que la función de articulación debe circunscribirse a integrar redes sociales sólidas y, sobre todo, a ayudar a que los excluidos y desfavorecidos puedan acceder al sistema social. Para ello, es necesario disponer de un aparato administrativo profesional, bien preparado, con mentalidad abierta, capacidad de entendimiento y sensibilidad social.

Hoy, en Iberoamérica, es muy importante abrir el debate sobre la dignificación del servicio público planteando sin miedo la profesionalización de la Administración pública como cometido básico. En este marco, es urgente modificar la percepción del Gobierno y de la Administración pública que tiene la ciudadanía, recuperando la honorabilidad del servicio público, insistiendo en la preparación de los funcionarios, retribuyéndoles dignamente por su trabajo y, si es posible, atrayendo a la Administración pública a los mejores.

El desafío es trascendente. La clave es trabajar en la educación cívica de la ciudadanía con el convencimiento de que fomentar la participación no es facilitar, que la gente participe como quiere el poder. La clave reside también en la lucha decidida contra la corrupción en todos los frentes y en el compromiso de los políticos con el bienestar integral de todos los ciudadanos, especialmente de los más desfavorecidos.

Fecha de creación

30/10/2005

Autor

Jaime Rodríguez-Arana