

EXIGENCIAS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LAS ALIANZAS CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

IV Seminario Internacional CERALE 2015 “Desafíos de la Modernización del Estado en Latinoamérica”

Santiago de Chile, 17/18 Junio 2015

Joaquim Rubens Fontes Filho – FGV/EBAPE Brasil

Mariana Lima Bandeira – UASB – Quito

Marcelo Fernando López-Parra – UASB - Quito



Proyecto apoyado por la FAPERJ – Proceso No. E-26/102.208/2013

Contexto y Objetivo

- **Contexto:** Nuevos paradigmas de la administración pública.
- **Objetivo:** Analizar los impactos de los nuevos paradigmas sobre las características y exigencias de formación de los gestores públicos para operar en este nuevo ambiente.

Paradigmas de la Administración Pública

- Paradigmas son “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Thomas Kuhn, 1991, p.13).
- En la mayoría de las ciencias sociales es raro observar el cambio de paradigma, pero es frecuente la presencia de un "paradigma paralelo", es decir, la co-existencia de varios paradigmas concurrentes (Thomas Kuhn).
- Cada paradigma en la administración pública está asociado a una ideología y período histórico particular (Pestoff, 2011).

Paradigmas de la Administración Pública

- Woodrow Wilson (1887) con la independencia y profesionalización de la administración pública.
 - Patrimonialismo y burocracia: paradigma de la administración pública.
 - *New Public Management.*
 - *New Public Governance.*

Paradigma de la “Administración Pública”

- Foco u objetivo central en el cumplimiento de las leyes y demás marcos normativos;
- Administrar es definir las reglas y directrices;
- Papel central de la burocracia en la formulación e implementación de políticas; y,
- Separación entre política-administración en el ámbito de las organizaciones públicas.

(Osborne, 2006)

Paradigma del “New Public Management”

- Atención al aprendizaje en gestión, desde el sector privado.
- La aplicación de las políticas organizacionales se distancia de los responsables de la formulación de las políticas.
- Centralidad en el modelo de liderazgo empresarial en las organizaciones públicas.
- Énfasis en el control de entrada-salida, en la evaluación y gestión de desempeño, y también en la auditoría.
- Creciente uso de los mercados, de la competencia y de contratos de gestión en la prestación de servicios públicos.

(Osborne, 2006)

Paradigmas de la Administración Pública

Limitaciones del *New Public Management*

- Incremento de los “*wicked problems*” (problemas incompletos, contradictorios, con interdependencias y requisitos cambiantes)
- Co-producción (“*citizens can play an active role in producing public goods and services of consequence to them*”, Ostrom, 1996, p. 1073).
- Creciente individualización de las demandas.
- La solución para los *wicked problems* se busca a partir de nuevos modelos de acción estatal basados en redes, alianzas, relaciones no-jerárquicas entre organizaciones e integración de actores no-estatales al proceso.

Paradigma del “New Public Governance”

- Fortalecimiento de las relaciones institucionales con la sociedad;
- Redes entre organizaciones dentro y fuera del gobierno para proporcionar servicios públicos;
- Relaciones basadas en la confianza y contratos relacionales (un contrato cuyo efecto se basa en una relación de confianza entre las partes);
- El Estado entendido como organismo plural;
- Un creciente foco de la política sobre el rol de los usuarios como coproductores de servicios públicos; y,
- New Public Governance se basa en teorías sociológicas y de redes.

(Osborne, 2006)

Paradigma del “New Public Governance”

Mientras el *New Public Management* (NPM) es fundamentado en consumidores de servicios activos y de contratación externa por medio de alianzas público-privadas, la Nueva Gobernanza Pública (NPG) es basado en la coproducción, gobernanza multilateral, y prestación de servicios de asistencia social del tercer sector

(Pestoff, 2011)

La Administración Pública y la relación con las Organizaciones de la Sociedad Civil -OSC-.

- En los paradigmas de la administración pública, el rol de la sociedad civil organizada se torna fundamental, al ampliar la capilaridad y flexibilidad de la acción estatal vía acciones colaborativas, y las relaciones de confianza entre el Estado y sociedad a partir del desarrollo de proyectos conjuntos y de construcción de alianzas.
- Tipología de la coproducción:
 - (a) co-gobernanza, que se refiere a los arreglos en los que hay una participación activa de las OSC en la planificación y en la entrega de los servicios públicos;
 - (b) cogestión, cuando las OSC producen los servicios en colaboración con el Estado; y,
 - (c) coproducción, arreglos en los cuales los ciudadanos producen sus propios servicios, o al menos parte de estos, sin el involucramiento directo del Estado, pero con presupuesto público o regulación (Brandsen e Pestoff, 2006).

Cambio de lógica y de modelo mental

- Transformar la acción estatal de una lógica jerárquica para otro tipo de lógica, basada en redes y procesos no-jerárquicos, **no es trivial**.
- Más que una sencilla re-organización administrativa o de procesos, esta transformación significa fomentar un nuevo modelo mental para la actuación de servidores y políticos; significa también afrontar las resistencias al cambio, ya que la introducción de una nueva lógica de funcionamiento mueve el piso del sistema de valores, de recompensas y de escalafón – en el caso de los servidores públicos con nombramiento -, mientras que para los políticos significa nuevas formas de actuación, más cercanas a las comunidades.

Nuevos desafíos demandan...

- Exigencia de ampliar y profundizar las relaciones institucionales con la sociedad;
- Desarrollar, articular y dinamizar redes inter-organizacionales interna y externas al gobierno para proveer servicios públicos;
- Desarrollar procesos de trabajo que puedan basarse en relaciones de confianza o contratos relacionales;
- Comprender el Estado como organismo plural, principalmente en el proceso de formulación de políticas y entrega de servicios a la sociedad (coproducción);
- Considerar modelos de incentivos de base no-financiera, a partir de teorías sociológicas;

(basado en Osborne, 2006)

¿Cómo la formación de los gestores puede lidiar con estos desafíos?

Ampliar relaciones institucionales con la sociedad;

- Fortalecer medidas de evaluación basadas en la capacidad de establecer relaciones externas.
- Impulsar eventos conjuntos, incluso de planificación.

Articular y dinamizar redes inter-organizacionales

- Realizar capacitación en gestión de redes.
- Ubicar personal específico para la gestión de redes.
- Crear estímulos para la participación de servidores en las redes.

Desarrollar procesos de trabajo basados en la confianza o contratos relacionales

- Evaluar cambios en los sistemas de control en aras a considerar contratos relacionales.
- Establecer criterios para tornar efectivos los contratos relacionales.
- Implementar esfuerzos para cambiar prácticas excesivamente formalistas.

Elementos para la Formación del Servidor Público en la NGP

Elementos comunes	Administración Pública	NGP (NPM)	NGP (NPG)
Valores	Prudencia/Estabilidad	Creatividad/Flexibilidad	Osadía/Innovación/Ética
Estrategias	Centralización/Homogeneidad	Descentralización /Heterogeneidad	Decisión y Responsabilidad en todos los niveles jerárquicos
Metáfora organizacional	Mecánica	Orgánica	Compleja (Cerebro)
Naturaleza de la Gestión	Paternalismo	Empoderamiento	Auto-gestión
Actitud del Funcionario	Dependencia	Autonomía	Compromiso
Formación	Técnica, Especifica	Multidisciplinar, Gestión	Transdisciplinar, Coordinación
Dinámica relacional y Vínculo Individuo-Organización	Escalafón- Vínculo de Largo Plazo con la Organización	Contrato - vínculo de Corto Plazo con varias organizaciones.	Significado del Trabajo y Vínculo con la Sociedad – inclusión / sentido de pertenencia.
Locus de control y evaluación	Responder a procesos	Alcanzar eficiencia y eficacia.	Alcanzar Efectividad con Calidad, Pertinencia y Responsabilidad

Fuente: Elaboración propia, usando las variables de análisis de la innovación de la política pública, propuesta por Lemire (2003, p. 6) y el estudio de Smith (2007).

Para la Formación del Servidor Público en la NPG...

- En un ambiente institucional que fomenta como valor central el compromiso con la ciudadanía y la sociedad, se espera un incremento en la posibilidad de contar con individuos con un vínculo más fuerte con su trabajo y con el servicio público.
- La propuesta de la NPG demanda capacidades articuladas de acuerdo a un ambiente de confianza, de responsabilidad, de compromiso y, consecuentemente, de autonomía. El tipo de compromiso instrumental no se alinea a esta perspectiva, una vez que reduciría el alcance de la efectividad de la gobernanza pública.
- La creación de confianza necesita tiempo e interacción. Sin embargo, el compromiso de largo plazo apenas puede ser construido sobre la base del refuerzo de reciprocidad y del contrato psicológico institucionalizado (Thomson, Perry & Miller, 2009).

Consideraciones finales

- Ampliar la articulación con el sector privado y el tercer sector – OSC –, para la oferta de servicios a la sociedad, exige mucha capacidad de aprendizaje, principalmente para que la administración pública pueda operar en ambientes no jerárquicos, altamente flexibles y poco formales.
- Este cambio des-construye fundamentos de los paradigmas burocráticos y de eficiencia, pudiendo traer desconfianza en los gestores públicos o recelo ante la novedad, lo que podría desencadenar un conjunto de resistencias y obstáculos.
- Iniciativas paulatinas de cambios estructurales pueden ser incorporadas a los modelos actuales vigentes para que formas más flexibles de gestión adquieran legitimidad y sean apropiadas para los servidores de manera más natural.

EXIGENCIAS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO DE LAS ALIANZAS CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

IV Seminario Internacional CERALE 2015 “Desafíos de la Modernización del Estado en Latinoamérica”

Santiago de Chile, 17/18 Junio 2015

Joaquim Rubens Fontes Filho – FGV/EBAPE Brasil

Mariana Lima Bandeira – UASB – Quito

Marcelo Fernando López-Parra – UASB - Quito



Proyecto apoyado por la FAPERJ – Proceso No. E-26/102.208/2013