

La ingeniería institucional: la concepción y el funcionamiento de las instituciones

Tesis para repensar la gobernanza, 2006

Por Pierre Calame

<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-325.html#h2>

Programa Análisis y evaluación de la gobernanza

Programa Reforma de la acción pública

Cuaderno 9 thèses pour repenser la gouvernance, Résumés et extraits du livre « La Démocratie en miettes » de Pierre Calame

Palabras clave : Intercambio de experiencias Francia ; Europa

Pierre Calame alienta a las instituciones públicas a que construyan sus propias estrategias de cambio y se comprometan con una verdadera transformación interna para adaptarse a los desafíos del siglo XXI. En efecto, las instituciones deben ser capaces por un lado de formular reglas pertinentes y aplicarlas y, por otro lado, de responder de la mejor manera posible a los objetivos perseguidos. Luego de un análisis del servicio público y de su ideología, el autor se interesa por la cultura y los recursos humanos de una institución: temas clave para la implementación de una verdadera "ingeniería institucional".

Contenido

1. Introducción
 2. Los conceptos y la ideología general de los servicios públicos
 3. Las estructuras y las culturas administrativas
 4. La gestión de los recursos humanos
1. Introducción

(...) Cuando se considera a las administraciones como simples herramientas -teóricamente neutras- de aplicación de las voluntades políticas, se está dejando de lado una reflexión en profundidad sobre el funcionamiento mismo de las instituciones. Entendámonos bien: hay incontables análisis del fenómeno burocrático, pero por lo general percibidos bajo un punto de vista negativo, como resistencias opuestas a la voluntad política. Lo que falta es un enfoque positivo de la ingeniería institucional. Es tiempo de emprender ese esfuerzo.

Las organizaciones de gran tamaño son necesariamente complejas. Con sus referencias culturales, sus proyectos y sus pasiones, involucran a una gran cantidad de personas. Implementan un vasto conjunto de procedimientos jurídicos y técnicos, a menudo acumulados por estratos a lo largo de los años, y manejan múltiples relaciones de poder.

Cada organización tiene una “lógica profunda” que gobierna sus reacciones, delimita su percepción de la realidad, orienta y hasta define la naturaleza de las soluciones que es capaz de concebir e implementar. Aun cuando es contradictoria con los objetivos asignados a la organización, esa lógica profunda se impone sin que los actores siquiera la perciban conscientemente.

(...)

La ingeniería institucional es el arte de concebir instituciones cuya “lógica profunda” vaya en el mismo sentido que los objetivos perseguidos. Esa es la condición para poder salir de lo que he denominado, con respecto a la cooperación europea, la “pertinencia por fractura”, es decir de unos dispositivos que espontáneamente llevan a lo contrario de las prácticas consideradas deseables. (...)

2. Los conceptos y la ideología general de los servicios públicos

Todo cuerpo social necesita una ideología que le dé cohesión, sentido, valores y puntos de referencia. Es la representación que las organizaciones y sus miembros tienen de sí mismos, de su papel, de su lugar en la sociedad. Es la mirada que, en sentido contrario, la sociedad tiene de ellos y las expectativas que formula con respecto a ellos. Todo el desafío está ahí, en cómo conservar lo bueno que tenga la ideología del servicio público, haciendo evolucionar al mismo tiempo la profundidad del concepto.

El caso de Francia, desde el punto de vista del servicio público, es muy particular: analizando la historia de la realeza, podemos efectivamente sostener que el Estado es el que construyó a la Nación y no lo contrario. A lo largo de mi carrera profesional muchas veces me conmovió la conciencia profesional y el rigor moral de muchos funcionarios públicos que están a mil leguas de la caricatura que de ellos se hace y que, lamentablemente, en algunos casos hasta sus propios jefes repiten, cuando tendrían que sentirse los primeros responsables de los defectos que señalan. De hecho, con André Talmant hemos dedicado Con el Estado en el corazón “a los soldados de la función pública, cuya conciencia profesional ha forjado, con el correr de los siglos, la administración y la nación francesas”.

Por otra parte, he podido constatar en el extranjero que, a pesar de algunos sarcasmos, la función pública francesa era muy envidiada. Y al observar, en muchos países, el tiempo que hace falta para generar un sentido del servicio público, me impacta la irresponsabilidad de quienes lo venden al mejor postor.

Creo que hay que preservar entonces con celo lo que ya se ha logrado y basarse en eso para salir de la inercia y construir el servicio público del siglo XXI. Para ello, la única solución consiste en ayudar a que la función pública salga de las actitudes defensivas en las que la encierran tanto el arcaísmo del sistema como la falta de perspectivas de reforma posibles y atractivas. Esto permitirá reconstruir, con el servicio público y no en contra de él, una filosofía general: así, ya no se lo considera como un simple estatuto, sino que se define a través de un sentido y de una misión. Con ese propósito, los agentes del servicio público,

y no sólo los grandes jefes, deben asociarse a la reflexión sobre esta revolución copernicana de la gobernanza y convertirse en sus actores mismos.

La conciencia del desfase entre la realidad del mundo y las instituciones implementadas para administrarlo puede ser vivida muy negativamente si sus actores, demasiado identificados con la organización existente, sólo aparecen como supervivencias del pasado. Esto también puede ser un formidable motor de dinamismo si todos miden ese desfase y contribuyen a la realización de un gran proyecto colectivo.

El primer motivo de orgullo de la función pública será entonces la constatación que enunciarnos en la introducción: la ética y la gobernanza son las prioridades del siglo XXI. No lo son ni el desarrollo económico ni la innovación técnica y científica. Así pues, aquéllos que a menudo son tomados por retrógrados o alérgicos al cambio pueden ver, al contrario, que están en la vanguardia del combate moderno. Su capacidad de anticipación es la que permitirá disminuir los desfases existentes. De su creatividad dependerá la construcción de un mundo vivible. Desde los maestros hasta los policías, desde los agentes de los gobiernos locales hasta los de las instituciones internacionales, desde los gestores del territorio hasta los de la salud, desde los militares hasta los agentes de la acción social: introduciendo una reflexión común sobre la gobernanza en la formación básica de cada uno, empezaremos a forjar una ideología del servicio público para el futuro.

(...)

3. Las estructuras y las culturas administrativas

Por lo general, las administraciones están organizadas en filiales sectoriales, verticales, con cadenas jerárquicas relativamente largas. Cada estructura trabaja por su lado en función de una delimitación de los problemas y de las competencias que le corresponden. Por supuesto que, gracias a Dios, el funcionamiento real es más inteligente que los organigramas y se establecen múltiples contactos entre funcionarios en lo concreto.

Pero la filosofía general sigue siendo la verticalidad. Esto ocurre incluso dentro de administraciones locales y está relacionado con la naturaleza y la organización del poder político. Cada ministro, cada vicepresidente de un consejo regional o departamental, cada sub-alcalde y, a nivel europeo, cada comisario trata de tener “sus” servicios bajo “sus” órdenes. En consecuencia, la coordinación siempre se concibe en la cúspide más que en la base, puesto que en la base le haría sombra a los poderes jerarquizados que se ejercen en lo alto de las estructuras sectoriales.

(...)

Para crear estructuras y culturas capaces de manejar las relaciones entre los desafíos, entre los actores, entre los niveles de gobernanza, no necesariamente hay que romper las estructuras. Hay que invertir en cambio la manera de funcionar. En una palabra, introducir

un funcionamiento matricial que fortalezca resueltamente la relación horizontal en detrimento de la relación vertical. Esta última debería jugar un papel esencialmente funcional: centro de recursos especializados y de verificación de la implementación de los principios rectores.

En este sentido, el funcionamiento administrativo debe partir del principio de subsidiariedad activa. Aplicado a la gobernanza misma, éste lleva a definir los principios rectores de la organización territorial con vistas a que se asuman los desafíos de manera conjunta.

(...)

En términos de recursos humanos, un proceder de esta índole llevaría a que cada administración, en coherencia con la nueva ideología del servicio público, envíe en misión de servicio territorial a sus jóvenes más prometedores, asignándoles por ejemplo el papel de mediadores en el intercambio de experiencias y de catalizadores en la formulación de los principios rectores comunes. (...) Se trata en realidad de movilizar al conjunto de la administración con dos consignas: la gestión de las relaciones y la prioridad del enfoque territorial. (..)

4. La gestión de los recursos humanos

No se puede llevar a cabo una revolución conceptual, cultural e intelectual sin poner a los recursos humanos en el centro de la estrategia de cambio. Primero será para adaptar al personal existente a un cambio en los enfoques y convertirlo en la punta de lanza de dicha transformación. Luego, para construir una política de formación inicial y permanente de los futuros funcionarios. Como en todas las organizaciones que tienen que combinar saberes entre sí y enfrentarse a la complejidad, la calidad de los recursos humanos es decisiva. Su importancia aumenta con la responsabilidad personal confiada a cada uno de los miembros de la función pública.

La primera etapa consistiría en crear, tal como ya hemos dicho, un vasto taller de reflexión transversal en los diferentes tipos de administración para buscar juntos las soluciones concretas de aplicación de los nuevos principios. Para todos los agentes de la función pública del Estado y de la función pública territorial tendrían que instaurarse contenidos comunes de formación inicial.

(...)

La gran ventaja de los nuevos principios propuestos es que, precisamente, consideran esos aprendizajes como una condición indispensable, congénita para la gobernanza, de tal manera que la capacitación permanente será el simple corolario del ejercicio de las responsabilidades cotidianas, el momento en el que se opera la puesta en común y la capitalización de las experiencias. (...)