

LA NECESIDAD DE UN PLAN NACIONAL DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN¹

*Roque Espinosa
Decano General de Investigación
Instituto de Altos Estudios Nacionales*

En América Latina y en el Ecuador, en las dos últimas décadas, se ha generado un interés creciente por el sector público y el Estado. A diferencia de lo sucedido durante casi dos siglos de vida independiente del país, cuando los esfuerzos de los sectores políticos se centraron en constituir una República en donde se hiciera realidad el *espíritu de las leyes*, este interés no se ha ubicado solamente en el ámbito jurídico, es decir en la posibilidad de disponer de un sector público constituido según un ordenamiento normativo formalizado, el cual encerraba el convencimiento –de los sectores dominantes- de que bastaban un marco legal y unas instituciones públicas constituidas jurídicamente para que el sector público funcionara de manera adecuada y eficiente.

El interés actual por las instituciones públicas y el Estado ha partido de un posicionamiento crítico frente a esa postura y se ha centrado en el reconocimiento de la importancia que asignan los diversos sectores sociales, los propios funcionarios públicos y los gobiernos, a conocer qué es el Estado, cómo funciona y de qué modo se puede caracterizar al sector público, ya no únicamente en términos político-jurídicos, sino también en términos económicos y administrativos.

Ello, como es natural, ha dado paso a la emergencia de una vasta literatura especializada en el tema. Sobre todo, en la medida que en la economía, la sociología (en especial, a través de la teoría de sistemas) y la historia, el tema de las instituciones (especialmente, públicas) se ha tornado central en los análisis sobre el desarrollo. Esto último porque –como lo han destacado ciertos economistas especializados en historia económica, como Douglass North, Pradam Bardam y Joseph Stiglitz - el desenvolvimiento de los diversos países se ha comenzado a explicar en función del rol que han desempeñado las instituciones públicas y, dentro de ellas las instituciones estatales. Enunciado de otro modo, el estudio de las instituciones públicas ha adquirido importancia en los últimos años por el papel asignado a éstas en el desarrollo, especialmente, en el desarrollo económico y en la consolidación de la democracia en los países del Continente.

Esta literatura, con sus diversas vertientes, tiene varios puntos en común y, en el caso de América Latina, a partir del Consenso de Washington, en 1987, ha generado diferentes tópicos que pueden ser entendidas como referentes teóricos que han animado la investigación, el análisis político y la instrumentación de políticas públicas.

¹ Ponencia presentada en el Taller de sensibilización para la 1era Encuesta Nacional Identificación de necesidades de formación y capacitación del servidor públicos. Quito, 12 de mayo de 2010

Como todos conocen, algunos de los análisis inspirados en el Consenso de Washington han señalado que los Estados en los países de América Latina están hipertrofiados. Es decir, son extremadamente grandes. De esta constatación se ha inferido que son lentos en sus procesos, ineficientes y costosos. Al mismo tiempo –como es conocido por todos ustedes- en términos macro económicos, se ha señalado que esta situación ha sido una de las causas más importantes de los desequilibrios fiscales estructurales que se observan en los países del Continente. En efecto, según esta postura, buena parte de los desequilibrios fiscales que han caracterizado históricamente a las economías nacionales de la región pueden ser explicados como resultado del peso excesivo de la maquinaria estatal y de la burocracia, y como consecuencia de la injerencia del estado en la economía. De ahí que se haya recomendado poner en práctica dos series de medidas: transferir las empresas del Estado al sector privado y achicar el tamaño del este último.

La idea que estaba en la base de estas medidas es que dichas acciones no sólo iban a permitir sortear las presiones fiscales que incidían en los procesos inflacionarios de tipo estructural, sino que iban (si se instrumentaban medidas complementarias) a sortear la ineficiencia estatal. Las medidas complementarias recomendadas apuntaban a modernizar el Estado, es decir a mejorar la estructura y el funcionamiento de las instituciones legislativas, judiciales, electorales y ejecutivas mediante procesos de acompañamiento, tecnificación y reingeniería. Queda por evaluar los resultados efectivos de la *modernización* de los años noventa pero, una primera aproximación, indica que sus resultados fueron inciertos o nulos.

De la mano, con este *esfuerzo* emprendido por los gobiernos de turno y orquestado por los organismos internacionales, se instrumentaron acciones para acabar con las irracionalidades de la estructura estatal. Para ello se partió de una premisa que sigue en boga: se dijo que el estado era ineficiente no solamente porque estaba hipertrofiado y mantenía una burocracia excesiva, sino porque esta última era, por definición, corrupta. La corrupción, a la luz de esta postura, era un atributo poco menos que natural de la burocracia, así como la lentitud y la inoperancia. En este orden de ideas había, pues, que administrar las medidas necesarias para combatir este mal. Se trataba de un problema político que debía ser enfrentado no solamente por el Estado, sino por el conjunto de la sociedad. En una palabra, para mejorar la eficiencia del Estado y de la administración pública había también que luchar contra la corrupción, para lo cual era necesario generar instituciones sociales y jurídicas específicas. Únicamente de ese modo, (la rendición de cuentas debe ser entendido como un colofón de esta estrategia), se podría lograr cambiar el carácter de la administración pública y del Estado.

En el momento actual, no hay duda, que esta es una lectura tendenciosa e interesada del Estado y de la administración pública, al mismo tiempo que limitada. Entre otros aspectos porque: restringe la corrupción al sector estatal; considera que la lucha contra esta última es un medio que, por sí mismo, va a permitir elevar la eficiencia de la administración pública; impide mirar de manera adecuada las estructuras institucionales y los problemas históricos que éstas adolecen, y restringe los procesos y acciones que, en el orden técnico, se requieren para mejorar la organización del Estado. Finalmente, da paso a la adopción de medidas

represivas, de tipo negativo que impiden la emergencia de acciones y estrategias políticas positivas que favorezcan el mejoramiento de las competencias de los servidores públicos.

Además, conviene insistir en un punto. Las lecturas sobre la institucionalidad pública y la burocracia que han tomado como eje la corrupción para explicar la ineficiencia estatal han reanimado la imagen negativa de la burocracia, circunstancia que ha conducido a su estigmatización. Todo lo cual ha destituido al funcionario público como actor político, indispensable para la construcción de un proyecto histórico de desarrollo.

En la perspectiva de superar las limitaciones observadas en este tipo de análisis sobre el Estado, la institucionalidad pública y la burocracia, el actual gobierno ha abierto un debate sobre estos temas que, en la práctica, están contenidos en los planes de desarrollo 2007-2009 y 2010-2013. En ellos se dice, expresamente, que es necesario modificar la estructura estatal de manera de hacerla eficiente y se indica que para, ello es, necesario contar con servidores públicos competentes, cuyo trabajo esté anclado en el mérito profesional.

Al respecto, varias consideraciones importantes que tienen que ver con dos formas dominantes de entender la administración pública.

Siguiendo una tradición elitista de la democracia, cuyos orígenes se podrían rastrear en G. Mosca y W. Pareto, el análisis convencional de la administración pública y, en este sentido, la investigación en torno a las estructuras estatales ha descansado –por decirlo de algún modo– en reconocer el rol fundamental de los responsables de las instituciones públicas, es decir de los decisores político-administrativos. En esta lectura, se ha enfatizado en que el desempeño adecuado de administradores y tomadores de decisiones es una condición *sine qua non* para mejorar la eficiencia de la administración pública. De ahí que los esfuerzos de calificación profesional deban concentrarse en este sector. Se trata, sin duda, de una lectura restrictiva y profundamente conservadora, que descansa en la afirmación de la importancia de las elites responsables de la administración pública, no pocas veces identificadas con las elites gobernantes.

Se ha impuesto, también, otra de interpretación sobre la administración del sector público. Esta forma insiste menos en la influencia de los agentes que en la importancia de la propia organización, entendida como sistema. En su versión más refinada (N. Luhmann), esta lectura destaca que el Estado es un sistema complejo y autorreferenciado. Es importante, por tanto, fortalecer los procesos de identificación y de circulación de información internos y externos que lo constituyen, para que este sistema pueda ser fortalecido. Se insiste, ante todo, en procesos que, de acuerdo a la finalidad que define al sistema, son de naturaleza eminentemente comunicacional.

Desde esta perspectiva, los procesos de relacionamiento interno y con el resto de la sociedad deben ser definidos en términos operativos. Más allá de estos aspectos generales, se debe tener en cuenta que el Estado, entendido como un sistema específico, descansa en el *decisionismo* de los responsables que son, finalmente, quienes toman las medidas operativas más importantes para su autorreproducción. De ahí que fortalecer una reproducción adecuada del sistema, implique fortalecer los procesos jerarquizados de toma de decisiones que lo

constituyen. En una lectura menos académica se puede decir que el decisionismo extremo descansa en la idea de que existen instancias naturalmente facultadas para dictaminar, resolver y disponer y que el resto (es decir, los no responsables) constituyen instancias de apoyo que pueden ser consideradas una suerte de predicado de aquellas.

Tal como se puede observar, en esta última lectura se escamotea a los agentes o, al menos, se los considera como subsidiarios del sistema. Se trata –como diría P. Bourdieu- de una concepción que considera al Estado como parte de esas “maquinarias infernales” que se ajustan automáticamente. Es decir, al margen de los agentes que las constituyen.

Por el contrario, en la lectura primera, se escamotea a la organización, en tanto sistema. Conviene insistir, en todo caso, en ambas perspectivas tratando de superar sus restricciones. Sobre todo, la idea recurrente de que los esfuerzos deben centrarse en las elites responsables del mantenimiento y de la reproducción del Estado.

Se trata, en efecto, de generar esfuerzos sostenidos que permitan mejorar el desempeño no solamente de los cuadros directivos, sino del conjunto de funcionarios públicos, como una condición indispensable para mejorar la estructura estatal.

Más adelante volveré sobre el tema. Ahora conviene hacer algunas anotaciones de orden complementario.

Acorde con una perspectiva latinoamericana contemporánea, en el *Plan del Buen Vivir 2010-2013* se ha insistido en que para fortalecer el sector público es necesario hacer un esfuerzo - que el IAEN interpreta como complementario al análisis histórico acerca del surgimiento de las instituciones estatales en el Ecuador- por formar y capacitar a los servidores públicos. No solamente a los responsables directos de las decisiones políticas, sino al personal técnico agregador de valor, así como al personal de apoyo administrativo.

Para lograr esto último, se ha previsto generar el *Primer Plan Nacional de Formación y Capacitación de Servidores Públicos del Ecuador*. Para ello el gobierno nacional ha redefinido las funciones del IAEN, como universidad del estado, y le ha responsabilizado de la tarea de cumplir este objetivo en coordinación con otras instancias del Estado, entre ellas el Ministerio de Relaciones Laborales. En la elaboración del Plan se ha considerado necesaria la realización de una *Encuesta* y de un diagnóstico sobre las necesidades y demandas de capacitación y formación del sector público.

La tarea que nos une en este evento tiene por objetivo específico, pues, poner en conocimiento de los funcionarios invitados diversos aspectos de la Encuesta, entre ellos, el universo de estudio, la muestra, y los formularios. Brevemente, ya que ello será motivo de una amplia exposición posterior, se debe indicar que la encuesta consta de tres formularios y que para su aplicación se requiere del conocimiento de los responsables de Recursos Humanos y de las unidades administrativas de planificación de las instituciones que han sido tomadas en cuenta en la investigación para que, en base del conocimiento del carácter de este estudio, se comprometan en apoyar esta iniciativa que está orientada a fortalecer el rol del funcionario

público de este país, a través de procesos de educación sistemáticos, sostenidos, rigurosos y, sobre todo, acreditados nacional e internacionalmente.

Dos palabras finales. En las dos últimas décadas, ha aparecido un amplio espectro de carreras de todo tipo, ofrecidas por las universidades ecuatorianas. La mayoría de estas carreras, según un estudio recientemente realizado por el IAEN sobre la base de información estadística oficial, han sido generadas a la sombra de la demanda individual de formación y capacitación de funcionarios públicos. Esta gama de carreras surgidas de manera espontánea y, desde nuestra perspectiva, carente de toda racionalidad, no se ha orientado –como destacamos en otro lugar- a fortalecer las capacidades técnicas y las competencias específicas de los funcionarios públicos. Se ha orientado exclusivamente a lograr niveles de reconocimiento universitario y titulaciones, para que éstos pudieran sostenerse en el Estado y, con ello, enfrentar el fantasma del despido que el achicamiento del aparato estatal propuesto por los defensores del Consenso de Washington suponía.

En otros términos, los procesos de formación de funcionarios públicos han sido parte de una estrategia personal de supervivencia para sostenerse en el cargo y lograr formas de ascenso, reconocimiento y reclasificación. No obstante, tanto esta estrategia como la eclosión de carreras que ha suscitado, no han servido para mejorar las competencias de la burocracia. No han sido, desde esta perspectiva, agregadores de valor para desempeño de las funciones de los servidores de este país, ni han contribuido a mejorar la eficiencia del Estado. Más bien, se puede decir, que ha producido el efecto contrario: han acentuado las contradicciones e irracionalidades del sector público, en tanto los procesos de titulación han desdibujado los sistemas clasificación de puestos y las categorías ocupacionales y han integrado al Estado a personal supuestamente calificado, sin una clara identificación de perfiles y funciones.

En la perspectiva, en primer término, de superar las distorsiones que ha producido en el sistema educativo la demanda individual del servidor público que, como hemos dicho ya, produjo una eclosión de carreras que han sido poco adecuadas para fortalecer el rol del estado y mejorar la administración pública y, en segundo lugar, para evitar que los funcionarios del Estado continúen realizando enormes esfuerzos económicos para conseguir títulos universitarios que no contribuyen, en los hechos, a desarrollar sus capacidades, a través de la Encuesta que se presenta a Ustedes, se apunta a identificar los requerimientos de formación y capacitación profesional de los funcionarios y empleados del Estado. Por consiguiente, apunta a generar un sistema nacional y una estrategia de formación racionalizada de servidores que permita fortalecer sus competencias profesionales para el adecuado desempeño de sus puestos.

A través de los resultados obtenidos en la Encuesta, como hemos señalado anteriormente, el IAEN, en coordinación con distintas instituciones estatales, podrá a diseñar, por primera vez, un *Plan Nacional de Formación y Capacitación*. Se aspira que, a través de la ejecución de dicho plan, en un futuro cercano, el país pueda contar con un contingente amplio de funcionarios competentes que hagan del trabajo en el Estado una forma de realización personal y profesional, al tiempo que contribuyen a que el país avance *hacia el desarrollo*, tal como lo diría R. Prebisch.