

**¿UN ESTADO DEL SIGLO XIX PARA EL SIGLO XXI?:
LA GESTION PUBLICA Y EL RETO DOMINICANO**

Por José Oviedo

PARTICIPACION CIUDADANA

Mayo 2,001

INDICE

1. EL CUELLO DE LA BOTELLA: LOS RETOS DEL CRECIMIENTO Y EL DÉFICIT INSTITUCIONAL DOMINICANO.
2. CRECIMIENTO Y POBREZA.
3. NEOPATRIMONIALISMO Y CLIENTELISMO, LOS GRANDES OBSTACULOS.
4. REDUCCIÓN DE LA POBREZA, POBREZA DE LAS INSTITUCIONES: LA PRECARIEDAD DE LA GESTION.
5. LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE INSTRUMENTOS MODERNOS DE GESTION: CLAVES PARA ENFRENTAR EL RETO DOMINICANO.
 - A. IMPORTANCIA ESTRATEGICA DE UN CONCEPTO DE GESTION. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO.
 - B. CONSTRUIR VISIONES PRACTICAS DE FUTURO.
 - C. DESARROLLAR CAPACIDADES ESTRATEGICAS.
 - D. LA GESTION DEL DESEMPEÑO.
 - E. EL DESARROLLO DE UNA INFRAESTRUCTURA ETICA.
 - F. LA GESTION Y LA PARTICIPACION CIUDADANA.

EL CUELLO DE LA BOTELLA: LOS RETOS DEL CRECIMIENTO Y EL DÉFICIT INSTITUCIONAL DOMINICANO.

Una mirada a los medios de comunicación y a los resultados de algunas encuestas en la República Dominicana de hoy nos revelan un creciente miedo a la desaceleración económica, que en las noticias se cruza con la multiplicidad de voces demandantes de políticas efectivas para disminuir los dramáticos niveles de pobreza que permanecen en una sociedad que en los 90 se caracterizó por el alto crecimiento económico. La RD de principios del siglo XXI se enfrenta a tres grandes retos. El primero, hacer sostenible un ritmo adecuado de crecimiento económico que sirva de base a un proyecto de futuro. El segundo, articular una verdadera política social, que coherenciada con la política económica (por ejemplo, vinculando estratégicamente educación y empleo) pueda reducir significativamente la pobreza a través de metas prácticas. El tercer reto, que integra a los dos anteriores, es precisamente el de definir visiones de futuro que puedan dinamizar y mover a la sociedad dominicana y convertirla en una sociedad distinta en los próximos veinte años. Para enfrentar esos tres grandes retos, es necesario adquirir conciencia de un cuarto reto, el de reinventar un Estado con capacidad de pensamiento estratégico, y con mucho mayores capacidades institucionales para apuntalar y transformar objetivos de mediano y largo plazo en políticas y planes, para saber ejecutarlos, aprender de sus errores, diseminar las mejores prácticas, y monitorear, evaluar, y reorientar sus políticas. El Estado dominicano, formado en regímenes patrimoniales en los que el Estado prácticamente pertenecía al jefe, y era manejado de tal manera, y constantemente asediado por las presiones de un clientelismo político que imposibilita el establecimiento de una carrera administrativa basada en el mérito, presenta una institucionalidad precaria con métodos obsoletos. Este Estado no puede ser ni hacer una apuesta seria de futuro.

No obstante, experiencias internacionales que afirman que ésto es posible, las hay y son múltiples. Sólo indicaré algunas que nos son cercanas geográfica o culturalmente. Trinidad y Tobago, Barbados, y Costa Rica, países pequeños del Caribe y Centroamérica, tienen mucho menores niveles de pobreza que la República Dominicana. España era un “país subdesarrollado” veinticinco años atrás, y hoy es una sociedad del llamado primer

mundo. ¿Cómo se vinculan los problemas del crecimiento y de la pobreza al problema institucional del Estado dominicano? ¿Cuáles serían los elementos fundamentales para producir un cambio institucional en el sector público que lo convirtiese en un gestor de futuro en la RD? Dedicaré éste trabajo a ofrecer algunas respuestas, advirtiendo que las preguntas son complejas y que la reflexión debe ajustarse a la extensión acordada.

CRECIMIENTO Y POBREZA

El problema de la pobreza está vinculado al del crecimiento. No puede redistribuirse la riqueza allí donde no se ha generado significativamente un buen nivel de crecimiento. Sin embargo, el crecimiento no se redistribuye espontáneamente en los diversos y desiguales sectores de la población. La experiencia internacional, de la que usualmente no aprendemos, nos dice elocuentemente que sólo cuando se articulan efectivamente las políticas y programas sociales, y cuando son eficientes y eficaces las instituciones para gestionar la política social, es que la pobreza puede ser sustancialmente disminuida. Ganarle batallas a la pobreza se logra únicamente con políticas integrales que operen más allá del asistencialismo y del coyunturalismo que caracteriza la tradición del Estado dominicano hacia los pobres, y con la construcción de capacidades y métodos modernos de gestión que transformen objetivos en resultados reales.

Algo similar puede señalarse sobre el crecimiento. El actual miedo a la incertidumbre es un aviso de la memoria. El crecimiento económico de la RD se ha caracterizado históricamente por su volatilidad. En los últimos treinta años, períodos de alto crecimiento económico han sido desplazados por caídas significativas y costosos ajustes. Nuestra economía no ha sido aún capaz de hacer sostenible su crecimiento. Ciertamente, los factores externos como los precios del petróleo, hacen periódicamente vulnerable a la economía dominicana. Pero a esos factores, incontrolables en alto grado, se articulan negativamente las modalidades de gestión de los insumos y del gasto público, particularmente el uso significativamente discrecional del Presupuesto de la República, para fines de construcción de obras monumentalistas, o para mecanismos de cooptación clientelista de adeptos para los partidos políticos. Esto es, sobre el Presupuesto se han

cargado hasta ahora las grandes apuestas de ganancia simbólica y política de los gobernantes de turno, que parecen no poder escapar de lo que algunos bautizan como la tentación faraónica. Esa tentación sólo es posible en una sociedad en la que la Constitución, cristalizando la herencia patrimonial en su famoso Art. 55, y manteniéndola en consonancia con la ley de Presupuesto, otorga al presidente el poder jurídico para mover discrecionalmente las partidas presupuestarias y para manejar voluminosas cuentas públicas prácticamente a su antojo.

Un Estado con baja capacidad institucional de recaudación de impuestos y control de la evasión fiscal, es también, bajo la legalidad del poder de arbitrariedad que confiere la Constitución a la presidencia de la República, un Estado que tiende al dispendio. La irracionalidad en los usos y gestión del presupuesto, fundamentada en la tradición autoritaria de ejercicio del poder ejecutivo, establece, al menos periódicamente, una disociación entre las necesidades estratégicas del desarrollo dominicano y las finalidades políticas del corto plazo. Esto tiene consecuencias relevantes:

- La inexistencia de un sistema de formulación de políticas públicas basada en una relación con las entidades territoriales y los sectores sociales que permita identificar o formular agendas, establecer prioridades en sintonía con necesidades y demandas colectivas, y seleccionarlas y transformarlas en objetivos a los cuales el Estado les da un seguimiento de ejecución sistemático.
- Los déficits presupuestarios que periódicamente dislocan el llamado equilibrio macroeconómico, marco imprescindible del crecimiento, están vinculados a la politización del manejo presupuestario, conducente a crónicos déficits fiscales y al desplazamiento de importantes partidas presupuestarias, por ejemplo en educación, hacia ejes menos prioritarios, como los fondos que discrecionalmente puede usar la Presidencia de la República en la cuenta 1401.

Ese estado de situación que se presenta cíclicamente, restringe el potencial de desarrollo dominicano por lo menos en tres importantes sentidos:

1. La durabilidad del equilibrio macroeconómico, una de las condiciones del crecimiento a largo plazo, estará en peligro en la medida la posibilidad de endeudamiento galopante se relacione con la inexistencia de un sistema moderno de administración financiera, fundamentado en la coherencia de gasto y prioridades, en la eficientización de la contabilidad pública, en el manejo presupuestario de acuerdo a su viabilidad fiscal, en el control de la deuda pública, en el establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación del gasto público, en la creación de la cultura y mecanismos institucionales de rendimiento de cuentas, y en la introducción de métodos contemporáneos de gestión por objetivos-resultados. Todo esto implicaría modernizar y reformar la Tesorería Nacional, la Cámara de Cuentas, la Contraloría, la Oficina Nacional de Presupuesto, la Oficina Nacional de Planificación, y otras instituciones críticas.
2. La ausencia de procesos de formulación de políticas públicas fundamentados en un cálculo de prioridades colectivas, limita la acción del Estado para liderar y articular potenciales de desarrollo. El corto plazo y la politiquería devoran la formación de estrategias de futuro, un tipo de pensamiento que ni siquiera es visto como pertinente por la mayor parte de la clase política dominicana.
3. En ese contexto, se disminuyen los énfasis del Estado en la asignación de recursos y en una reforma y rearticulación de las instituciones del área social que dé coherencia, base económica, y recursos humanos actualizados, a una política social. Los intentos de crear programas sociales amplios y efectivos son cortocircuitados por la inestabilidad de las prioridades, la inconsistencia de las políticas, las incapacidades de instituciones muchas de las cuales viven en el letargo, y la tentación asistencialista. Reducir la pobreza con programas de largo plazo se hace prácticamente imposible.

Como vemos, pues, existe una línea directa que conecta la gestión estatal con los límites del crecimiento y con la permanencia de la pobreza. Para dar cuerpo y dinamizar a la sociedad dominicana hacia una estrategia expansiva de crecimiento que genere múltiples polos de desarrollo y pueda efectivamente reducir la pobreza, es imprescindible transformar la base jurídica e institucional del Estado. Ninguna sociedad moderna ha dado y sostenido un salto en el desarrollo sin una transformación del aparato de Estado.

NEOPATRIMONIALISMO Y CLIENTELISMO, LOS GRANDES OBSTACULOS.

La precariedad institucional dominicana no es fruto del azar. El artículo 55 de la Constitución ha sido el artificio que, desde el siglo XIX, ha creado las bases para una arquitectura estatal no sólo de un centralismo hoy obsoleto, sino también de un alto grado de personalización del ejercicio del poder. Son éstos los resortes que, mientras obstruyen la socialización de una ética de la responsabilidad y la consolidación de procesos, métodos, y mecanismos de fiscalización y rendimiento de cuentas, facilitan la apropiación del Estado para fines de enriquecimiento privado. Desde Santana hasta Trujillo, el Estado dominicano se considera como una extensión del caudillo y de su propiedad, como si fuera su finca. En la otra cara de la misma moneda, una gran cantidad de miembros de la sociedad desarrollan estratagemas para acercarse y disfrutar de alguna zona del poder estatal y de la protección del caudillo, desde la cual ser gratificados y usufructuar el Estado para fines personales y relaciones primarias. Entonces como ahora, el Estado ha sido una apuesta para la formación de nuevos ricos y la sobrevivencia de muchos en una economía con serias restricciones en su oferta de empleo. Si el Estado adolece de un déficit de institucionalidad es precisamente porque esa realidad permite el patrimonialismo, el clientelismo, y la impunidad.

Pero detengámonos un momento y tratemos de precisar conceptualmente éstos conceptos. El patrimonialismo se fundamenta en la falta de diferenciación entre lo público y lo privado. La maquinaria estatal pertenece al jefe, el poder se ejerce no en

relación a la posición, sino a la personalidad, y se legitima a través del carisma y del paternalismo. El poder opera con amplia discrecionalidad, y una cantidad importante de las normas se subordinan a reglas personales de decisión, ejecutadas según las circunstancias. Esto crea un bajo nivel de institucionalidad y legalidad y una subordinación de las organizaciones a la dinámica jefe-seguidores. El acceso al poder estatal se basa en méritos políticos, no profesionales¹. Con la muerte de Trujillo, el patrimonialismo se transformó significativamente en la RD. El principio de jefatura en la cabeza del Estado fué progresivamente erosionado por el rol de las elecciones democráticas, las cuales implican desplazamientos y rotaciones periódicas de los dirigentes. La división de poderes, consolidada también progresivamente, genera una cierta distribución de poderes que limita el patrimonialismo del poder ejecutivo. El patrimonialismo, en ese contexto, no puede seguir como era. No han sido casuales las dificultades para institucionalizar los procesos electorales y permitir los triunfos de los partidos de oposición. El continuismo es una aspiración del patrimonialismo. Por otro lado, la fragilidad de los controles institucionales sobre el gasto, la inexistencia de una carrera administrativa, el reclutamiento del personal por experiencia política, permiten frecuentes formas de apropiación de los recursos públicos, posibilitando la corrupción sistémica. Esto es, facilitando un alto grado de corrupción o de conducta dudosamente ética en muy diversas áreas del Estado.

El clientelismo es, del lado de los necesitados, una estrategia de sobrevivencia en una economía de medios escasos y en una situación de pobreza en la que la política es una esperanza. Como forma de ejercicio del poder político, para los dirigentes, que aparecen como proveedores, el clientelismo es una estrategia de creación o permanencia de una masa de hombres leales que operan como base de apoyo y de legitimación del poder (neo) patrimonial. El clientelismo es una forma de repartición perversa que, operando para la mayoría un poco más allá del límite de la pobreza, y constituyéndose en un camino expedito para los más hábiles y sagaces, ofrece para todos la ilusión de una mejoría en el estatus económico y social. Pero la lógica del clientelismo posee una gran

¹ Véase un análisis más amplio en José Oviedo: *Cabeza de Medusa; Partidos Políticos, democracia, y clientelismo*. Centro de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS), PUCMM, 1999.

selectividad. Al tiempo que crea expectativas en amplias capas de la población, erosiona la institucionalidad y el uso de los recursos públicos según prioridades que harían posible mecanismos más universales de redistribución de las riquezas. Mientras algunos se hacen ricos, otros llegarán a obtener algún carguito mientras dure su gobierno, y muchos más pululan a la sombra de los políticos, esperando algún regalito de vez en cuando.

El clientelismo alimenta el neopatrimonialismo porque legitima la repartición arbitraria de cargos, de bienes y servicios del Estado. El gobernante puede manejar la *res pública* como si fuera su colmado, disponiendo de un amplio margen de maniobra para la asignación o reasignación de recursos, y estableciendo –o dejando de establecer cuando quiere- formas más bien personales de control del gasto. La figura del gobernante haciendo sus cuentas en un cuadernito, pasando revista día tras día, no nos es ajena, y es además reciente en nuestra historia. Sorprendentemente, todavía fascina, y se toma como referencia cuando se cuestionan las prácticas deficitarias y se habla de cálculo presupuestario y de disciplina. Pero es ese mismo modelo el que colocó en su vértice al poder discrecional de contar, y de gratificar o castigar a conveniencia, y de asignar y reasignar casi al antojo, mientras que subdesarrolló todo el tramado institucional que permitiría una gestión moderna de los recursos públicos: los mecanismos de contratación de obras, así como de compras, del Estado, así como los procesos de fiscalización y contabilidad pública de la Contraloría, la Cámara de Cuentas, la Tesorería, y la Oficina de Presupuesto. La otra cara del modelo neopatrimonial de control es el de la corrupción sistémica, en el que ésta se detiene, si acaso a las puertas del despacho del presidente. En la RD del siglo XXI, ni siquiera se han cristalizado las estructuras ya tradicionales en muchas otras sociedades de formulación y gestión presupuestaria. Mucho menos se han introducido las reformas contemporáneas que hoy proponen la gestión del presupuesto por objetivos/resultados.

La espiral del clientelismo distribuye y excluye, enriquece al tiempo que dilapida, desplaza recursos públicos, distorsiona prioridades, y por tanto empobrece. Resuelve los problemas de algunos, pero desvía recursos, desplazándolos desde la posible atención a las demandas colectivas a la satisfacción de intereses particulares. Sometidas a la lógica

del reparto clientelista, las propias instituciones sociales quedan atrapadas en un criterio asistencialista de reparto de funditas y de pequeños subsidios que impide la visión, la asignación de recursos, y la profesionalización del sector social del Estado para atender y emprender en los grandes asuntos de la deuda social: las políticas de producción, educación, empleo, entrenamiento, microempresa, la promoción de la mujer, la participación social en los programas sociales, y otras. El clientelismo, pues, una de las grandes atracciones de la sociedad dominicana, catapultado cada dos o cuatro años por cada nuevo ciclo electoral, es una de sus grandes trampas. Al final, la lógica del clientelismo impide avanzar o subsume a la lógica de consolidación de políticas públicas y desarrollo de capacidades institucionales que conduciría a estrategias sostenidas e integrales de reducción de la pobreza.

REDUCCIÓN DE LA POBREZA, POBREZA DE LAS INSTITUCIONES: LA PRECARIEDAD DE LA GESTION.

En la RD, la pobreza ha sido persistente, pese al alto grado de crecimiento económico. Puesto que el mercado está básicamente orientado hacia los grupos con capacidad de demanda, las relaciones basadas en la oferta y demanda son un mecanismo eficiente de distribución en una serie de ámbitos, mientras que desatienden y dejan acumular una deuda social en relación a los grupos de menor ingreso. Las instituciones públicas, y su capacidad para ofrecer servicios calificados y de calidad a los pobres es fundamental para disminuir la exclusión social y la espiral de la pobreza. Un Estado de baja institucionalidad, de servicios precarios, y de tráfico de influencias, penalizará a los más pobres, obstaculizando su acceso u ofreciendo un pobre servicio, disminuyendo oportunidades, y restringiendo la calidad de vida de las mayorías. Una economía con alto crecimiento, pero con un Estado de ese tipo, creará una sociedad dualizada, segmentada en un porcentaje que vive en la economía globalizada y un alto porcentaje que apenas sobrevive.

Combatir la pobreza no es sólo cuestión de intenciones, aunque éstas son importantes. Es necesario modernizar y potenciar las instituciones que llevarán a cabo ese propósito,

coherenciarlas y coordinarlas en un espacio institucional, el sector social del gobierno, hoy todavía disperso y con duplicidad de funciones. Tomemos dos ejemplos. El desayuno escolar, una buena medida, está supuesto a tener efectos altamente beneficiosos sobre la nutrición y el rendimiento estudiantil de los niños. El gobierno actual, además, lo ve inteligentemente como un posible estímulo a la producción agrícola, al componerlo con víveres. Pero en un Estado moderno éstas no pueden ser sólo suposiciones. Es necesario medir los efectos de las medidas, para saber si es necesario modificarlas o en qué mejorarlas. Para eso se construyen indicadores para dar seguimiento y evaluar la efectividad de las políticas. Cabe preguntarse: ¿El desayuno escolar está mejorando los índices nutricionales de la población infantil escolarizada? ¿Hasta qué punto? ¿Cuál es la meta perseguida? ¿En cuántos años? ¿Cuáles son los resultados anuales? ¿Cómo medimos esa mejoría? ¿Son suficientes sus actuales componentes nutritivos, o es necesario variarlos? ¿Cuáles son los efectos del desayuno sobre el rendimiento? ¿Cómo medirlos? ¿Hasta qué grado han mejorado? ¿Hemos comparado científicamente un grupo sin desayuno con uno que lo tiene, estableciendo diferencias? Por otro lado, ¿Se trata de darles cualquier desayuno, o son necesarios continuos indicadores de calidad, monitoreados adecuadamente?

El principal reto para hacer que las instituciones funcionen para los pobres es el de mejorar su calidad, y el de desarrollar específicamente los recursos económicos y humanos, y las capacidades e instrumentos institucionales especializados en la reducción de la pobreza² Uno de los graves problemas del Estado dominicano es la ausencia de medios de evaluación y monitoreo, asociado a su escasa capacidad de ejecución y seguimiento. Para seguir con otro ejemplo, los RD\$300 para las mujeres, decisión reciente tomada por el actual gobierno. ¿Cómo se monitorearán? ¿Sobre la base de cuáles indicadores se tomó esa decisión? ¿Cuál es la meta? ¿Ayudarlas a salir de la pobreza, o paliarla? ¿Podría pensarse en una medida más efectiva, por ejemplo la creación de centros de entrenamiento y promoción del empleo? Las políticas sobre la mujer han de fundamentarse en análisis de género para precisar los constreñimientos y las mejores o

² José Oviedo: "Para hacer que las instituciones funcionen para los pobres". *Relatoría* de la videoconferencia internacional que sobre ese tema organizó el Centro de Estudios Políticos y Sociales (CUEPS), de la PUCMM, Abril 2, 2001.

más viables vías de acceso para empoderar a las mujeres. Los análisis de género, cruciales para disminuir la pobreza, puesto que la mayor parte de los más pobres son mujeres, son una práctica excepcional en la formulación de políticas y en la gestión del Estado dominicano.

El rol del Estado para reducir la pobreza se sintetiza en tres ejes, la creación de oportunidades, la garantía de la universalidad, disponibilidad y acceso a los servicios públicos fundamentales, y una gestión basada en estándares por lo menos razonables de calidad de las instituciones y servicios. Para lograr eso, sería necesaria una verdadera estrategia de cambio institucional, con metas y plazos viables. Pero lo más crítico, lo más relevante, sería transformar la visión de lo que es el Estado y de cómo debe funcionar, más allá del pesado fardo del inmovilismo, el clientelismo, el neopatrimonialismo, y el autoritarismo.

LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y DE INSTRUMENTOS MODERNOS DE GESTION: CLAVES PARA ENFRENTAR EL RETO DOMINICANO.

A. IMPORTANCIA ESTRATEGICA DE UN CONCEPTO DE GESTION. LA PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO.

¿Puede entregarse la gestión de una empresa a un conjunto de aprendices? Ningún empresario arriesgaría el destino de su organización de esa manera. ¿Porqué entonces parece pensarse en la RD que el Estado puede ser manejado cada cuatro años por contingentes de empleados y funcionarios que ingresan en él sin la experiencia, la formación, y el mérito adecuados? Esto es un indicador claro del valor que ésta sociedad, y particularmente, su clase política, le da a sus instituciones.

No obstante la formación de una burocracia profesional es el eje del Estado moderno, y el mejor remedio contra el patrimonialismo, la Ley de Servicio Civil y Carrera

Administrativa fué aprobada hace una década y su aplicación ha sido mínima. Por otro lado, no es casual que todos los países desarrollados tengan una burocracia profesional basada en los siguientes principios;

- La separación entre lo público y lo privado.
- La separación entre lo político y lo administrativo
- La selección del personal estatal por mérito e igualdad.
- La ejecución de políticas y programas por personal especializado.
- La administración de los servicios sociales con criterios de “neutralidad objetiva”, de acuerdo a normas y procedimientos que minimicen el favoritismo y traten a todos y a todas por igual.

La creación de administraciones públicas profesionales fué en muchas de las sociedades de alto nivel de organización “una asignatura del siglo XIX”³. Hoy, la rutinización de la burocracia, por ejemplo su tendencia a valorar el cumplimiento con procedimientos por encima de los resultados, o su tendencia a no tomar en cuenta suficientemente las economías de costos, han generado críticas a la burocracia y nuevos paradigmas de gestión. Los criterios de eficiencia y efectividad apoyan una crítica a la “administración” y un planteamiento de “gestión”, tomando, en diverso grado, y a veces radicalmente, los modos de organización empresarial como referentes para el sector público. La eficientización de las instituciones públicas plantea una relación entre producto y costo en una lógica de minimización de la relación entre medios y costo y de maximización de resultados. Hacer más con menos o hacer mucho más, con más, ésto es, aumentar la productividad de los procesos de trabajo y los modos de organización pública. La efectividad correlaciona el impacto de los productos en relación a los objetivos fijados, y dentro de las coordenadas de tiempo esperadas. La Gestión Pública plantea una reorganización de los medios de la acción estatal en función de medir y maximizar el cumplimiento de resultados respecto a los objetivos perseguidos. No es éste el lugar para discutir distintas variantes y grados de radicalidad de éste tipo de propuestas, sus ventajas

³ Manuel Villoria: *Ética Pública y corrupción: Curso de Ética Administrativa*. Ed. Tecnos, 2,000. España.

e inconvenientes⁴. El punto es que a la administración pública le toca un doble reto: el de institucionalizar una burocracia y el de hacerlo al mismo tiempo que toma en cuenta las nuevas perspectivas de gestión que reorganizan las burocracias. En éste sentido, es importante la formación de un movimiento cívico multiinstitucional que auspicie la formación de consensos para una estrategia de aplicación de la ley de carrera administrativa y la introducción de nuevos métodos de gestión que incrementen la productividad estatal.

B. CONSTRUIR VISIONES PRACTICAS DE FUTURO

Para transformar el Estado y conjurar el déficit institucional dominicano, retomemos la idea, es imprescindible cambiar la visión del Estado. Para construir visiones de futuro para la sociedad dominicana del siglo XXI es crítico construir una visión del tipo de sociedad que queremos y del tipo de instituciones que podrían hacerla viable. Y preguntarnos a continuación cuáles son los pasos prácticos que daremos para reconstruir el Estado. Para ello es urgente ir más allá del marketing político de ofertas que, sin incrementar sustancialmente las capacidades institucionales, no podrán ser jamás cumplidas. Es necesaria, por el contrario, una concepción participativa de los problemas prioritarios de la RD de principios de siglo que explore las opciones para reducirlos en el marco de la definición de una visión, una misión, y unos valores en los que ha de fundamentarse el cambio institucional:

- ¿A cuál calidad de vida aspiramos, y cuáles son las principales metas/indicadores que debemos construir para orientar la estrategia para desarrollarla?
- ¿Qué tipo de instituciones son necesarias para lograr esa calidad de vida?

⁴ Recomiendo la lectura de Emilio Albi et. al. *Gestión Pública*. Ed. Ariel, España, 1997; Ewan Ferlie et. al. *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Gran Bretaña, 1997; y Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social*, ed. Nueva Sociedad, CLAD, 1997.

- ¿Cuáles cambios básicos han de ser impulsados, y cuáles son los objetivos y resultados esperados de las organizaciones del Estado en cada área?
- ¿Cuáles son los valores de la ética pública que han de socializarse para alcanzar los propósitos antes establecidos?

C. FUNDAMENTAR LAS POLITICAS PUBLICAS EN UN CALCULO DE PRIORIDADES

La calidad de la representación está basada en una ética de la responsabilidad pública. En una democracia, los representantes tienen un margen de autonomía para asegurar que, tomando en cuenta los intereses particulares, la legislación y las políticas públicas son, no obstante, capaces de crear un valor agregado, el interés colectivo. A cambio de ese margen de autonomía, el buen gobierno se fundamenta en la receptividad, la articulación de una capacidad de respuesta, y el rendimiento de cuentas. El ejercicio de una ética de la responsabilidad pública por parte de los gobernantes implica la creación y consolidación de los mecanismos institucionales de canalización de demandas y propuestas sociales y las estructuras de formulación de políticas públicas que reconviertan las múltiples demandas en planes de acción con visiones integrales y coherentes. Para que esa canalización sea posible es necesaria una concepción del Estado y de la política que enfatice la efectividad del gobierno en sus estrategias y programas, partiendo de procesos de consulta social, identificación de prioridades, y cálculos técnicos de viabilidad. Hablamos de articular lo que históricamente ha estado desarticulado: prioridades-decisiones-diseño de políticas-presupuesto por objetivos-capacidades de ejecución. Esto requiere de una política de formación de recursos humanos que vaya más allá del carácter marginal y eventual del “entrenamiento” para desarrollar estrategias de especialización según las áreas claves de construcción de capacidades planteadas por las prioridades. Requiere también del desarrollo de nuevas capacidades institucionales.

Existen varios proyectos en ésta dirección: el proyecto de reforma del sistema financiero auspiciado por el BID, el anteproyecto de reforma de la ley de presupuesto, y la

propuesta de creación de un sistema estratégico de gestión pública, éstos últimos productos de la mesa de trabajo de reforma del Estado de la PUCMM, con auspicios del Banco Mundial y de la Unión Europea. El futuro de éstos proyectos estará dado no sólo por el peso de los organismos internacionales y por la voluntad política del gobierno, sino también por la capacidad de demanda de la sociedad civil en torno a éstos temas, aparentemente “técnicos” pero cruciales para el futuro institucional del país.

D. DESARROLLAR CAPACIDADES ESTRATEGICAS

Este marco ha de servir para construir un nuevo concepto de Estado, y seleccionar estrategias de cambio institucional orientadas hacia resultados, con metas definidas y evaluadas periódicamente. Dichas estrategias han de tomar en cuenta los siguientes elementos críticos:

- Claridad de Objetivos.
- Identificación de capacidades institucionales: fortalezas, debilidades, recursos humanos y tecnológicos, formas de administración, procesos de trabajo, niveles de “know how”, etc.
- Establecimiento de metas, prioridades, y políticas de cambio de las organizaciones públicas y de los sistemas que las articulan, y en nuestro caso, que las desarticulan..
- Construcción de consensos internos (entre el funcionariado gubernamental) y externos (con partidos políticos , Congreso, y sociedad civil)
- Formación de responsabilidades y empoderamientos a través de la construcción de una masa crítica de líderes adentro y afuera del aparato gubernamental que promueven y enriquecen las visiones de cambio.
- Desarrollo de estrategias de cambio en la cultura organizativa, esto es, en os valores, actitudes, y patrones de conducta organizativa de los empleados del estado.

- Identificación, a través de encuestas ciudadanas, de las principales demandas sociales y los niveles de rendimiento y de satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos con las ofertas de servicios públicos.
- Introducción de métodos de gestión de desempeño orientados a elevar y monitorear la productividad de los empleados públicos al tiempo que se promueve su actualización, profesionalización, y su motivación por un sistema formal de gratificaciones y promoción a la calidad del trabajo.
- Promoción del uso de nuevas tecnologías apropiadas, en función de los objetivos globales y específicos de cambio institucional.
- Creación de pilotos y disseminación de las mejores prácticas, generando “efectos de demostración” que aumenten la legitimidad de los cambios.
- Desarrollo de una cultura de rendimiento de cuentas, no sólo a través de la consolidación de los mecanismos de fiscalización antes citados, sino también de la introducción de métodos de gestión del desempeño, gestión por objetivos, monitoreo y evaluación, y otros.
- Vincular la elaboración y flujo de la información a las acciones.
- Establecer los canales de acceso para facilitar la transparencia pública de las decisiones y ejecuciones del Estado, incluyendo las presupuestarias. }
- Articular el Presupuesto Nacional como un instrumento de gestión que sintetice y viabilice la formación de prioridades y estrategias de cambio institucional.

LA GESTION DEL DESEMPEÑO

La gestión del desempeño implica monitorear e incentivar la productividad de los recursos humanos dentro de un clima de actualización y promoción profesional. Para mejorar la eficacia de las instituciones públicas es necesario asumirlas como organizaciones, creadoras y ejecutoras de una misión, gerenciadas con acciones para incrementar su productividad, modernizadas con estrategias de cambio de una cultura organizacional usualmente arcaica, profesionalizadas bajo criterios de especialización y carrera, y monitoreadas a través del establecimiento de indicadores.

También es básico establecer mecanismos de identificación de las preferencias ciudadanas para orientar las acciones de gobierno y reorganizar la oferta de servicios, por ejemplo a través de encuestas a la ciudadanía sobre los servicios y las políticas, así como de la formulación de presupuestos participativos. Esto permite priorizar tomando en cuenta al ciudadano-cliente, así como disminuir la discrecionalidad, y constituir procesos de rendimiento de cuentas. Permite incorporar las opiniones ciudadanas a la gestión de la calidad de los servicios. El acceso transparente a la información sobre prioridades, gasto, y ejecución de las entidades estatales responsabiliza tanto a los gobernantes como a los gobernados, tendiendo a mejorar las relaciones entre ambos, la eficiencia de las ejecutorias gubernamentales, y facilitando la cooperación.

El resultado de esos énfasis en productividad, rendimiento de cuentas, participación, y desempeño, sería el aumento del impacto social de la acción de gobierno vía un mejoramiento sustancial de la eficacia institucional y de la calidad de relacionamiento con la ciudadanía. De ahí que la ciudadanía deba cumplir importante en la construcción y evaluación periódica de los indicadores de desempeño, puesto que es ella finalmente la que recibe y percibe el impacto de las políticas.

EL DESARROLLO DE UNA INFRAESTRUCTURA ETICA

La práctica de uso del Estado sin objetivos precisos en un contexto de controles mínimos favorece la corrupción. El concepto de infraestructura ética permite desarrollar un tipo de estrategia global, un “paquete” de medidas y reformas, para articular “los instrumentos, sistemas, y condiciones que proveen incentivos al profesionalismo y a los altos estándares” de ética pública⁵ La construcción de una infraestructura ética se compone de varios elementos:

1. Voluntad política, articulada por la formación de cuerpos especializados y coordinadores de las reformas institucionales que mejoren la fiscalización y la

⁵ La estrategia ha sido formulada por la OECD, en su área de gestión pública, para los Estados que la componen. Puede buscarse en www.oecd.org/puma/ethics.

socialización de una ética pública, así como ejemplarizada por claros mensajes de las autoridades de que las conductas no éticas no quedarán impunes.

2. Una base jurídica y normativa actualizada, efectiva, y empoderada, que defina los estándares de conducta y garantice su vigencia a través de sistemas de investigación y prosecución. Es necesaria la actualización de los códigos penales, así como la aplicación de la ley de servicio civil, la creación de códigos que regulen el conflicto de intereses, y códigos de conducta. Existen actualmente diversos proyectos presentados por el departamento de Prevención de la Corrupción ante el Congreso de la República, en proceso de deliberación legislativa.
3. Consolidación de los mecanismos institucionales de rendimiento de cuentas, incluyendo mecanismos y procedimientos internos de supervisión, control, auditoría y evaluación, así como externos, como comités congresionales u organismos multiinstitucionales de la sociedad civil. Los mecanismos de rendimiento de cuentas deben promover la ética pública haciendo difícil la comisión de actos desviados de los estándares establecidos y relativamente fácil su detección.
4. Mecanismos de socialización profesional que insistan en el aprendizaje de valores, los estándares de conducta, el entrenamiento profesional, el “alerta” ético, y la ejemplaridad.
5. Buenas condiciones de trabajo para los servidores públicos, incluyendo salarios razonables y seguridad laboral, sin los cuales la tentación corruptora se hace más fuerte.
6. Una sociedad civil que supervise las acciones de gobierno y demande acceso a la información sobre sus asignaciones y ejecutorias.

La eficacia de ésta estrategia dependerá de su asunción y grado de aplicación real por parte de las autoridades y de las alianzas cívicas estratégicas que puedan establecerse. Por el momento, ocho proyectos de ley presentados por el Departamento de Prevención de la Corrupción están a la espera de su aprobación en el Senado. Organizaciones de la sociedad civil podrían contribuir al lobby necesario para su puesta en práctica.

GESTION Y CIUDADANIA

Este punto ha de basarse en los siguientes principios:

- a. Los problemas de política pública son problemas de la colectividad, por tanto, no son monopolio del Estado.
- b. La deliberación pública de los asuntos colectivos es un componente esencial de la democracia.
- c. Una ética de responsabilidad en el ejercicio del poder representativo está fundamentada en el rendimiento de cuentas.
- d. La calidad de una política se mide finalmente por su impacto sobre la ciudadanía.
- e. Incorporar a la ciudadanía y a las organizaciones sociales en procesos consultivos de identificación de prioridades, formulación de políticas, y monitoreo y evaluación de las mismas, será un factor de mejoría para cumplir con los objetivos de bienestar colectivo de las políticas.
- f. La ciudadanía, las organizaciones territoriales y de base, y las ONGs podrían proveer insumos importantes en el necesario cálculo de prioridades de los objetivos presupuestarios, y en la evaluación de sus impactos.
- g. Las organizaciones sociales, muchas de ellas más cercanas a la vida cotidiana de la ciudadanía, y con un “saber hacer” acumulado, tienen un alto potencial de cooperación en el diseño y ejecución de los programas sociales.
- h. La colaboración entre gobierno y sociedad civil ha de ser una relación de doble vía, enfatizando la transparencia en las decisiones y en la información, reconociendo jurídicamente el derecho de los y las

ciudadanas a la información, y creando las bases de datos y medios de acceso a las decisiones, presupuestos, y ejecutorias del gobierno.

- i. El ejercicio de la función ciudadana en la construcción y monitoreo de indicadores, por ejemplo en el área de políticas y programas sociales, para el cual existen diversas metodologías, mejoraría la capacidad de respuesta y la eficacia del gobierno, traduciéndose en un aumento de su legitimidad.

Se recomienda la realización de un programa piloto de monitoreo ciudadano de un programa social o de una política pública, a través de una alianza estratégica entre organizaciones de la sociedad civil e instancias estatales, cuyos resultados puedan ser evaluados por ambas partes, y sus aportes reproducidos y adaptados en otros programas pilotos, hasta lograr el aprendizaje suficiente para un programa nacional.