

Entrevista a la Dra. Violeta Pallavicini Campos¹
(Universidad de Costa Rica) a cargo de la Lic. María Gabriela
Malacrida
Ministerio de Educación de la Nación
Universidad Nacional de Rosario.
26 febrero-2007

La Dra. Violeta Pallavicini Campos es Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, especialista en Ciencias Políticas, Administración Pública y Economía Política.

- ✓ Frente a los problemas sociales contemporáneos ¿Cuáles serían para usted los **aportes** posibles desde la formación de los agentes públicos?

Violeta Pallavicini: Yo creo que la formación de agentes públicos en este momento es vital para hacer frente a los problemas sociales. Fundamento lo anterior en tres cambios importantes que están impactando el funcionamiento de la administración pública y que demandan un cambio de comportamiento del funcionario público. Un primer elemento son los procesos democratizadores en la región latinoamericana. La democracia conlleva tres aspectos fundamentales: a) el aspecto procedimental dentro del cual se incluye el desarrollo de elecciones libres y transparentes, alternancia en el poder, entre otros; b) la promoción de una cultura democrática en donde se desarrolle la tolerancia, el respeto al otro, a los derechos humanos y a la libertad de expresión; y c) el establecimiento del estado de derecho, mediante el cual se busca el sometimiento del poder político al derecho; así como garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas. Dentro de los principios del estado de derecho se encuentran el principio de legalidad, control de la actividad administrativa, división de poderes y soberanía popular. Los dos primeros principios, afectan directamente el funcionamiento de la administración pública, en especial en lo que respecta a que la administración pública es sujeta de control directo tanto de actores institucionales (como los Tribunales de Cuentas y Contralorías) como de la ciudadanía. Producto de los tres aspectos antes señalados, se requiere de una administración pública profesional que promueva calidad en la prestación de los servicios públicos y responsabilización de sus actuaciones.

Un segundo elemento de cambio que refuerza lo antes dicho, son las reformas de Estado promovidas en respuesta a la crisis mundial de la deuda. Asociado con lo anterior, se encuentran los cambios paradigmáticos en la disciplina administración pública, en donde se propicia el paso de un modelo de administración burocrática, hacia la aplicación de principios de la denominada Nueva Gerencia Pública y posteriormente a una administración pública democratizante.

Finalmente, no podemos olvidar que el rápido desarrollo de las tecnologías de información y comunicación ha venido a revolucionar el funcionamiento de las organizaciones en general, sean estas públicas o privadas. En el caso de la

La Dra. Violeta Pallavicini Campos, Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas,¹

administración pública, éstas han sido utilizadas para promover lo que algunos autores denominan la “democracia digital” y para otros es la “ciudadanía digital”. Por medio de la tecnología se busca desarrollar un mayor acercamiento entre gobernantes y gobernados; así como mayor transparencia en las actuaciones de la administración pública y mejor calidad en la prestación de los servicios públicos.

Producto de los cambios antes señalados, es necesario desarrollar nuevas competencias en el funcionario público para hacerlo más consciente de ese nuevo contexto social y político en que se debe desenvolver, donde los ciudadanos gozamos de mayores derechos, con una visión de organización mucho más abierta hacia la ciudadanía –no aquella visión de organización cerrada de “yo soy el agente y usted debe obedecerme”, porque ya los ciudadanos no aceptamos eso. Además, un funcionario más responsable de sus acciones, más proactivo, más dispuesto a trabajar en redes, y más consciente de lo que significa el “servicio público”.

Pregunta: Volvemos a la idea de “servicio”, es un punto, ¿no?

V.P.: Rescatamos la idea del servicio público en términos de ese interés por lo público, donde lo público no es igual a lo estatal, donde lo público hace referencia a problemas comunes de la sociedad. Y todo eso pasa por formar a estos agentes públicos sobre esas nuevas ideas; sobre cómo el gobierno debe garantizar una buena prestación de servicio público independientemente de si éste es prestado por una empresa privada o institución pública. En la esencia del servicio público se encuentra la idea de acceso de todos los ciudadanos a dicho servicio.

Pregunta: Y ahora que vos decías hace un rato de trabajar “de abajo hacia arriba”: a veces nosotros pensamos una relación más participativa, que dé más espacio a la gente, a las organizaciones. ¿Tiene que ver con esto lo que estás planteando?

V.P.: Cuando me refería a empezar a promover cambios de abajo hacia arriba me refería a que el nivel local es el nivel de gobierno más cercano al ciudadano, y en la medida en que se empiece a ganar confianza en ese nivel de gobierno más cercano, se puede ir aumentando el nivel de confianza ciudadana hacia los otros niveles de gobierno. Datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) indican que se ha venido incrementando la decepción y descontento frente a la democracia en América Latina, producto de la corrupción de las élites políticas y económicas que no han abandonado las prácticas del clientelismo, aunado al aumento de la pobreza, de la inseguridad y al desarrollo de mafias. Ante esta desconfianza, es necesario desarrollar nuevas formas de hacer gobierno donde la participación es fundamental.

También cuando hablo de cambios de abajo hacia arriba, me refiero a un cambio en la concepción de formulación e implementación de políticas públicas. Pasar de la visión de que las políticas deben ser formuladas de arriba hacia abajo por especialistas o políticos, a promover una formulación e implementación de políticas más participativa, donde se estimule la discusión de los asuntos públicos entre los diferentes actores sociales para formular políticas más consensuadas.

Pregunta: ¿Y ganar confianza en el gobierno local cómo se relaciona con la transparencia y la flexibilidad y la gestión más abierta?

V.P.: Hablar de “governabilidad” es hablar de legitimidad y de eficiencia. Estos dos elementos están íntimamente relacionados. En la medida en que los ciudadanos observamos un mejor desempeño en el gobierno, local, regional o territorial, aumenta el nivel de legitimidad hacia ese gobierno. Pero si lo que el ciudadano observa es corrupción, baja calidad de servicios públicos, yo pierdo confianza en el gobierno.

Porqué es importante ganar confianza en el gobierno local? Porque es el nivel de gobierno donde se pueden desarrollar innovaciones más rápidamente, donde las personas pueden orientar mejor su participación porque les es más fácil comprender la política local que la nacional, porque las políticas locales son más focalizadas. Pero, ganar confianza de los ciudadanos hacia el gobierno local, requiere de aumentar la eficacia de la gestión de dicho gobierno, para lo cual se requiere de una gestión local más abierta donde se informe a los ciudadanos de los planes que se desarrollan en el municipio, el porqué dichos planes son importantes y sobre todo que se estimule la participación ciudadana en todas las fases del proceso de política pública, desde la priorización de problemas por medio de la aplicación de diagnósticos participativos, hasta la evaluación de los resultados de las políticas.

Pregunta: ¿Y participación a través de qué?

V.P.: La participación puede desarrollarse por medio de diversos instrumentos, desde la consulta popular, las audiencias públicas, hasta encuestas sobre calidad de servicios municipales, regionales y nacionales.

El desarrollo de las tecnología de información y comunicación pueden ser muy útiles para promover la participación. Por ejemplo, por medio de las páginas web de los municipios, se puede estimular que los ciudadanos expongan a sus autoridades locales sus demandas concretas. También, les pueden informar sobre las actuaciones de la municipalidad, como por ejemplo, informar en qué proyectos se está invirtiendo el presupuesto municipal, cuáles son los niveles de avance de los distintos proyectos, cuáles son los servicios que se ofrecen, qué mejoras administrativas se están desarrollando, entre otras cosas.

Pregunta: Nosotros pensamos alguna vez, no sé a usted qué le parece, en la posibilidad de participar no sólo a través del control sino de la propuesta, de alguna gestión asociada, o a través de consejos consultivos. ¿Estaríamos dentro de esa línea también?

V.P.: Es otro mecanismo de participación, que es el involucramiento más directo y permanente del ciudadano en la toma de decisiones de los gobiernos locales. Esto está muy ligado a la práctica de presupuestación participativa, donde los ciudadanos o representantes de los ciudadanos participan no solamente en el diagnóstico de las necesidades más urgentes de la comunidad, sino que avanzan también a la planificación participativa, a las decisiones presupuestarias participativas y, algunas veces, participan de la ejecución de algunos de los proyectos.

Pregunta: ...no sólo en el control social...

V.P.: Desde mi punto de vista, si bien la participación es importante en el control social, ésta no debe limitarse sólo a este aspecto. La participación debería permitirse en todas las etapas de toma de decisión de la política pública. Algunas personas consideran

que lo anterior llevaría a una co-gestión y que con ello se limitará la independencia de los representantes de la sociedad civil frente a los actores políticos. Yo considero, que es en beneficio de todos lograr desde un inicio la formulación de políticas públicas consensuadas, lo cual es más viable cuando se permite la participación de diversos actores en las tomas de decisiones. Creo que los problemas sociales que enfrenta nuestra América Latina son de tal complejidad, que requieren de la creatividad que podamos desarrollar conjuntamente en la búsqueda de soluciones. No nos podemos limitar sólo a la experiencia del funcionario público, de los “expertos”, o de ciertos sectores de la sociedad.

Pregunta: Bien, pasemos entonces a ver ¿cuáles le parece que deben ser los ejes orientadores en esta formación para el ámbito local? Un poco hemos hablado de esto...

V.P.: Un primer eje sería esa formación de contexto de los cambios sociales contemporáneos, de los nuevos roles de Estado nacional y local, del modelo local, de esa nueva forma de Estado de Derecho que se ha venido desarrollando, de esa formación política también a nivel de administración pública, debido a que el ejercicio de la gestión pública se desarrolla en un contexto político. Un segundo gran eje, debe ir orientado hacia la gestión, en donde se desarrollen habilidades en el manejo de técnicas e instrumentos específicos de gestión pública con orientación de una democratización de la administración pública.

Comentario: Sí, nosotros cuando le pusimos “orientada al desarrollo local”, en realidad estábamos pensando en esta idea...

Pregunta: Entonces, dos ejes: uno que tiene que ver con la formación vinculada a los roles del Estado, y otro que tiene que ver con una formación técnica...

V.P.: Sí, digamos, lo contextual para que entiendan que la administración pública se desarrolla en un determinado contexto social y político, y que tienen que saber leer ese contexto; y lo técnico, pues, para poder dar respuesta a esas demandas. Además, hay un tercer eje importante relacionado con el proceso de políticas públicas y la visión de “redes de políticas públicas”

Pregunta: Los límites y las posibilidades de la formación profesional de los agentes públicos...

V.P.: Pero estos límites y posibilidades ¿en qué sentido?

Pregunta: La preocupación nuestra es que seamos a veces como demasiado optimistas, como que pensemos que formamos los agentes y con eso vamos a tener un impacto...

V.P.: En términos de límites hay que pensar que la formación profesional es uno de los elementos para propiciar el cambio en las gestiones de gobierno local o nacional, pero no es el único elemento: lógicamente se requieren recursos. Pero si pensamos que la administración pública tiene que ver esencialmente con servicio público, el recurso humano se convierte en un factor crítico de éxito para ese cambio. Porque si no tenemos

el personal capacitado, por muchos recursos que se tengan no hay posibilidad de cambio.

Pregunta: ¿Cuáles le parece que serían articulaciones posibles y necesarias entre ámbitos de formación y distintos actores locales? ¿Son necesarias, no son tan necesarias?

V.P.: Bueno, para hablar de articulaciones es necesario pensar que los niveles de formación están orientados a desarrollar competencias diferentes. En ese sentido, esta articulación pasa por tener muy claro los perfiles de ingreso y de salida en cada nivel de formación. Dichos perfiles –especialmente el de salida– me determinan las competencias que estoy formando en cada nivel, lo que a su vez me ayuda a ir estableciendo las articulaciones pedagógicas entre la tecnicatura, la licenciatura y las opciones de posgrado.

Por ejemplo, generalmente la formación en el nivel de tecnicaturas está más orientadas a desarrollar conocimientos y habilidades muy instrumentales, que posibiliten a la personas a desempeñarse en un nivel eminentemente operativo en un determinado campo. Por el contrario, las licenciaturas están orientadas a brindar conocimientos sobre el desarrollo de una determinadas disciplina, brindar conocimientos y desarrollar habilidades que faculten a la persona para el manejo de técnicas propias de su profesión. También, buscan dotar a los estudiantes con el desarrollo de habilidades de investigación básica que permita la resolución de problemas.

Pregunta: Ahora, un poco la preocupación nuestra es cómo puede incidir esa articulación de otros organismos u otras instituciones durante la formación...

V.P.: Creo que es necesario además del perfil, tener clara las características de la población meta. No se pueden utilizar las mismas estrategias didácticas para la capacitación de líderes comunales, que para la capacitación de personas que, aunque no tienen la formación, ya se están desempeñando como funcionarios públicos, que la estrategia utilizada para actividades educativas más formales como la formación de grado (licenciatura) y posgrado. En cuanto a relación con organismos, si se refiere a que la formación de tecnicaturas se va a brindar por distintas universidades, lo que se debe tratar es de garantizar que los perfiles y planes de estudios que se brindan en esas universidades se ajusten a las necesidades educativas y laborales que dieron origen a esa tecnicatura.

Pregunta: ¿Pero lo arman con ellos, con ese organismo?

V.P.: A veces se arma con ellos, dependiendo... Por ejemplo, nosotros en Costa Rica tenemos el Consejo Nacional de Rectores de Universidades Públicas, que es el órgano que debe autorizar que se imparta una determinada carrera en una Universidad. Para poder autorizarla, debe examinar el plan de estudios propuestos, las necesidades del mercado laboral y la capacidad institucional que tiene la Universidad para ofrecer dicha carrera.

Pregunta: ¿Y a quiénes le consulta ese Consejo?

V.P.: A especialistas en currículum y profesionales con formación en el campo donde se desea abrir la nueva carrera.

Comentario: Nosotros le incorporamos también la mirada política ahí...

V.P.: Lógico, es parte, especialmente en el caso de la administración pública, es parte de ese análisis de mercado laboral...

Comentario: Sí, pero más que eso, para otras tecnicaturas también, a la formación ciudadana le damos un espacio importante...

V.P.: Sí, en el caso de las tecnicaturas donde se pretende satisfacer necesidades más específicas tiene necesariamente, como parte de ese análisis de mercado laboral, que entrevistarse a todos los actores involucrados en ese mercado, no solamente los empleadores directos, sino también los actores de contexto...

Comentario: ...y los que van a recibir ese servicio también...

V.P.: Exacto, y los que van a recibir ese servicio. Al potencial demandante de esa tecnicatura, a las jefaturas de esas potenciales tecnicaturas, y a los actores de contexto de esas tecnicaturas.

Comentario: Bueno, muchas gracias. Si puede hacernos alguna sugerencia, comentario...

V.P.: Para el caso de las tecnicaturas, tal como señalaba en la sesión que tuvimos anteriormente, no solamente hay que pensar en las materias a impartir, que sí son importantes, sino que también hay que pensar como factor crítico de éxito en la metodología didáctica a utilizar, en el material didáctico, que sea adaptado a ese nivel que se intenta desarrollar, porque la tecnicatura es muy práctica, tiene que combinar teoría y práctica. Tiene que buscarse el entendimiento entre esos dos elementos, no pueden estar desvinculados, porque la idea es incidir directamente y en el corto plazo en determinado espacio.