

«¿Qué necesita saber el manager público? Una formación para la gestión pública»

Este artículo analiza en primer lugar la nueva realidad en la que trabaja el manager público: el cambio rápido, radical y no anticipable; la incertidumbre y limitaciones en el conocimiento experto; las demandas contradictorias y múltiples al gobierno. En respuesta a esta nueva realidad se sugiere como principal nueva cualidad deseable en el manager público, la capacidad de adquirir nuevo conocimiento. El manager público del futuro necesitará tener una buena formación en a) investigación y evaluación, b) técnicas de antropología y etnografía que le permitan desenvolverse en un entorno multicultural y c) la «implementación» o ejecución de las políticas públicas. Se considera imprescindible que el manager público esté orientado a la consecución de resultados y sea socialmente proactivo. La política burocrática y su entorno son partes fundamentales del campo de conocimiento del manager público. La formación del manager público está necesariamente relacionada con la cuestión de ciudadanía. El análisis de políticas públicas y el sentido de ciudadanía del manager público van unidos y requieren la existencia de escuelas expresamente dedicadas a ello. Wildavsky destaca la inexistencia de tales escuelas en Europa, y su utilidad para discutir con el ciudadano en qué consiste la ciudadanía.

Artikulu honetan, gestio-gile publikoak nola errealitate berri batean lan egiten duen aztertzen da lehendabizi, hau da, aldaketa bizkor, errotiko eta aurrikusezinezkoetan alegia; zalantza eta muga handiekin aditu-mailako ezagutzetan; gobernuari zuzentzen zaizkion eskari kontraesanezko eta ugariekin. Eta errealitate berri horri erantzun ahal izateko, honako kualitate berri hau eskatzen zaio batipat gestio-gile edo manager publikoari, ezagutza berriak lortzeko gaitasuna. Etorkizuneko gestio-gile publikoak formazio on batez hornitua egon beharko du: a) ikerketan eta ebaluazioan; b) ingurune kulturantz batean mugitzeko bidea emango dioten teknika antropologiko eta etnografikoetan, eta c) politika publikoak «martxan jarri» edo burutzeko lanen ezagupenean. Ezinbestekotzat ematen da manager publikoak emaitzak lortzera zuzendua eta ekintza-zaleagoa izan behar duela. Manager publikoaren prestakuntzak zerikusi estu-estu du hiritarren munduarekin. Politika publikoen azterketa eta manager publikoaren hiritartasun-zentzua bata besteari lotuak daude eta espreski horiek lantzera dedikatutako eskolak behar dituzte.

The first issue analysed in this article is the new reality of the working environment which a public manager has to face nowadays: the swift, radical and unforeseeable nature of the change; the uncertainty and limitations underlining expert knowledge; the contradicting and multiple nature of the demands presented to the government. As a response to this new reality, the ability to acquire new knowledge is suggested as a main quality to be expected from the public manager. The future public manager will need to be properly trained on a) research and assessment procedures, b) anthropological and ethnographic techniques, which should enable him/her to deal with a multicultural environment, and c) on studying how to implement public policies. Pursuing the attainment of results and being socially proactive are two lines which are considered to be essential for a public manager. For a public manager, training should necessarily be related to the issue of citizenship. As there is a clear link between policy analysis and the sense of citizenship of public managers, there should be special schools devoted to this purpose. Wildavsky points out the lack of such schools in Europe, and then stresses the positive role which they can play when it comes to discussing with citizens what citizenship consists of.

Palabras clave: Administración pública, funcionariado.
Nº de clasificación JEL: H83, J45, M5

¿Qué es exactamente lo que necesita saber el manager público? ¿Y por qué deben saberlo? No estamos pensando en un sistema educativo aparte de los propósitos para los que se supone que éste sirve. Por eso comenzaré mi exposición con una rápida visión del horizonte político mundial. De este recorrido, deduciré ciertas características del mundo de la política que afectan a todos aquéllos que trabajan en él. De estas características, extraeré las cualidades mentales y la personalidad que nos gustaría encontrar en el manager público.

Por su novedad, comencemos con el nuevo orden mundial. Nunca antes en la historia del mundo ha existido tal número de países con una población elevada, estamos pensando en las democracias capitalistas, que no tengan que temer por su integridad física. Cualquier cosa que ocurra entre Francia y Bélgica, no hará que una invada a la otra, ni tampoco EE.UU. invadirá nunca Canadá. La revolución cualitativa significa que mientras la calidad siempre ha tenido ventaja sobre la cantidad en política de defensa, ahora la calidad posee una ventaja irreducible. Un país que no puede diseñar, programar y hacer funcionar misiles que eviten la destrucción de los edificios, para no desconcertar a los reporteros de la CNN, no puede competir militarmente. Mientras que

antes, en la historia del mundo, se os tantearía preguntándoos acerca de cuánto y cuánta gente habíais conquistado, hoy en día personas y territorio, a menos que sea gente de grandes cualidades, son una gran desventaja y todo el mundo los elude. ¿Por qué creen que las naciones europeas en lugar de ocuparse directamente del problema de la antigua Yugoslavia corren hacia la ONU en pos de su autorización?, ¿suponen que lo hacen para estar más implicados en el conflicto?, ¿o para tener una excusa que les permita justificarse por no hacer lo suficiente por limitar esa masacre? Este nuevo orden es radicalmente distinto a cualquier otro que haya existido anteriormente.

Por supuesto, en el resto del mundo todo sigue como siempre, se matan unos a otros sumidos en un gran abandono. Nada nuevo por allí.

La gente del mundo occidental es la más rica y las más sana que haya habido nunca en la historia del mundo. ¿Cómo justificamos, entonces, el desarrollo simultáneo de un movimiento ecologista que ha despertado las pasiones de casi todos los partidos y de la mayoría de los ciudadanos que creen que la tierra se encuentra en un terrible peligro? ¿Qué pensarán el Secretario del Departamento de Interior de EE.UU. o el Ministro responsable aquí, si leen artículos

en las principales revistas científicas en los que se afirma que el crecimiento de los árboles en Europa es más rápido que nunca! ¿Cuál es la verdad? Una simple taza de café contiene miles de sustancias químicas de las cuales nosotros conocemos aproximadamente 26 ó 27. Esa misma taza contiene la misma cantidad de residuos de pesticidas que la que se obtendría a lo largo de un año de los productos industriales.

¿Deberíamos preocuparnos, como lo hacemos, por estos agentes químicos?. Cada ser viviente se protege de sus predadores. Comparad el maligno cáncer causado por componentes procedentes de comidas naturales con el producido por los pesticidas sintéticos de la industria; el ratio de lo natural a lo sintético es de 10.000 a 1 por día, peso y potencia.

La ciudad de Bruselas, capital donde se ubica la Comunidad Europea, gasta millones de francos belgas en eliminar el amianto de los edificios con posible daño para los trabajadores que realizan la extracción y sin ningún beneficio para los ocupantes del inmueble. Si se hiciese una medición en la calle, probablemente fuese la misma que la que teníamos en el edificio. Porque el amianto es un mineral que se encuentra naturalmente, todos nosotros, cualquiera que sea nuestra constitución, tenemos al menos dos millones de fibras en nuestros cuerpos querámoslo o no. Sin profundizar más en las anomalías del movimiento ecologista está claro para todo el mundo que mientras que en el pasado los ciudadanos no tenían que saber nada acerca del sinfín de agentes químicos, sus efectos en ratones, ratas, personas y en la atmósfera, ahora tenemos la sensación de que deberíamos saber algo. Aunque realmente no sabemos nada.

Vayamos entonces al campo de los presupuestos. En la historia de las naciones occidentales, la ley de Wagner sobre el incremento de la actividad del Estado se extendió con éxito en todos los países con la posible excepción de Islandia. Década tras década, desde 1880, el Estado ha crecido no sólo en términos absolutos, sino también en términos relativos en proporción al PNB. Durante una o dos décadas ese crecimiento disminuyó ligeramente, algunas veces crecía mucho pero nunca disminuía mucho. Al principio esto no nos preocupó demasiado. Nos parecía bien la provisión por parte del Estado, pensábamos que estaba bien con tal de que pudiésemos pedir prestado y ello no tuviese efectos dañinos como la inflación. Pero ahora, a lo largo de todo el mundo occidental, no sólo los economistas sino también los políticos y los funcionarios han llegado a entender algunas realidades perjudiciales de su existencia. Utilizaré como ejemplo al nuevo presidente americano Bill Clinton. Si no reduce gastos en la partida de asistencia social, *hospitalaria* para los pobres, *cuidado y atención* de los más viejos, probablemente no conseguirá su segundo mandato; y si lo hace, perderá toda credibilidad porque la gente continuará cotizando para no conseguir nada. En el pasado cuando los demócratas estuvieron en el poder, tenían un déficit tan pequeño que difícilmente podían apreciarse en un gráfico. Pero, el presidente Reagan les mostró lo que era realmente el déficit. Ahora entienden un importante hecho político: los déficits elevados impiden llevar a cabo nuevos programas de bienestar social. Por ello podemos plantearnos si Clinton desea realmente perder el tiempo dándole vueltas a la cabeza sobre estos gastos o debería pensar si tiene algo que aportar. Los demócratas no pueden introducir sus prioridades a menos que hagan algún hueco. Más aún, cuando

el gobierno era pequeño, no era tan importante medir los efectos de gobernar con condiciones, pero dado que la intervención gubernamental se extiende cada vez a una mayor porción de la actividad, las políticas se convierten en sus propias causas. No es necesario considerar solamente el sector privado y las consecuencias de la intervención, sino que es la influencia sobre el sector privado de la intervención estatal lo que se ha de considerar seriamente. Mientras que antes podíamos considerar las preguntas normales con las cuales estamos más familiarizados, qué es público y qué privado, ahora surgen cuestiones mucho más difíciles. Resulta que un gran sector público conlleva algunas consecuencias desafortunadas - baja participación de la fuerza de trabajo, como montañas de arte *underground* en el más puro sentido de la palabra. Consecuentemente la provisión de bienestar, el cual solía considerarse un bien puro, es algo bastante diferente a lo que era hace 20 años.

Pensemos en el funcionario en sí mismo. En la clásica definición de Max Weber, las dos principales características de este colectivo son: el monopolio del conocimiento experto y su permanencia. La primera característica está siendo destruida más que reconocida. El crecimiento del movimiento del análisis de políticas públicas hace que para cada área política, sea defensa o interior, aparezcan grupos rivales de personas que saben tanto como los propios funcionarios. Estos expertos se pueden encontrar en los «think-tanks», en las universidades, en la Oficina de Presupuesto del Congreso, en la Oficina de Valoración Tecnológica, en los gobernantes del Estado e incluso entre analistas privados. ¿Dónde está el monopolio? En los años 30 si uno era un experto en seguridad social, puede que

no hubiese media docena de personas que pudiesen contradecirle. Ahora los expertos están en todas partes.

En Europa, hay indicios de desarrollos de este tipo. Cuando se considera Europa como una comunidad, ningún departamento de gobierno tiene ahora expertos que no rivalicen con los de las naciones vecinas, dentro de su propias universidades y de cualquier incipiente «think-tank» que exista.

Existe una considerable diferencia entre las naciones respecto a la permanencia del funcionario y al alcance o profundidad del estrato político en la Administración. Por tanto, uno de los pilares del funcionariado está prácticamente desapareciendo y el otro está siendo sometido a un fuerte ataque.

¿Qué podríamos decir entonces que caracteriza a los temas que he descrito? Comienzo por lo más obvio, pues una de las tareas docentes es enseñar a la gente lo obvio. Y lo más obvio es el cambio rápido. Un cambio radical que aunque creo que lo conocemos, no estamos lo suficientemente sensibilizados de su magnitud. Nuestra concepción de un mundo bipolar ya no es útil hoy en día. Las consideraciones sobre el equilibrio de fuerzas han cambiado enormemente. Uno lo puede percibir claramente en el mandato del expresidente Bush, donde el conocimiento del eterno surtido de ideas que fue útil desde 1946 hasta hace alrededor de unos dos años, ahora no lo es. Nadie anticipó el cambio del orden mundial, o el colapso del comunismo. ¿Quién previó el movimiento ecologista?, ¿quién esperaba el surgimiento del feminismo?, ¿o los derechos de los grupos homosexuales o el auge de otros muchos grupos?, ¿quién previó que no sólo los detractores del estado de bienestar, sino también sus defensores, se lo pensarían dos veces antes

de continuar apoyándolo?, ¿quién pensó que una de las consecuencias de un gran presupuesto sería limitar el desarrollo potencial del propio estado de bienestar?, ¿y quién que la función pública podría encontrarse bajo amenaza, casi en todas partes, incluso desde sus propias filas? Nos hallamos ante un cambio rápido, radical e impredecible.

Vemos también en cada una de estas cuestiones un alto contenido tecnológico y científico. Se dice que una democracia moderna requiere una población científicamente preparada. Si es así, estamos perdidos. Hablo por los EE.UU., donde esto no existe, es más, no existe en mí ni en la mayoría de la gente que ha creído saber algo del mundo. La probabilidad de que una parte significativa de la población alcance un conocimiento científico elevado es, en mi opinión, cercana a cero. Sin embargo, a pesar de o por esta falta de sabiduría, existe una creciente demanda para que se aumente la participación, para incorporar a grupos que han estado excluidos (o que se cree que lo han estado). Junto con la falta de conocimiento surge un desafío directo para los expertos. Se les acusa de ser muy malas personas. Ahora bien, yo no creo que sea así, pienso que un profano es un experto en algo. Pero se puede ver como se denosta a los expertos en todas partes. Por qué razón estos expertos iban a formar parte del mayor mal de todos los males que aquejan a la sociedad occidental moderna, incluso del poder en la sombra.

Al mismo tiempo que aparece un reto para los expertos, se entiende algo implícitamente: se reconoce poco lo positivo y sin embargo se culpa mucho de lo negativo. ¿Dónde está el reconocimiento para el final del viejo orden internacional, que nos amenazó

con la destrucción nuclear, y la aparición del nuevo? ¿Dónde está el reconocimiento por el hecho de que vivamos más tiempo y estemos más sanos que nunca, incluida la última década? ¿Dónde está la estima por los sustanciales logros del estado de bienestar? ¿Y dónde por el hecho de que tengamos en todos nuestros países unos funcionarios con una educación elevada, de talento, y hasta donde podemos saber, moralmente honrados? Por el contrario uno escucha una letanía de quejas interminable. En los EE.UU. cerca de un 85% de la gente está adecuadamente cubierta por lo que al cuidado médico respecta mientras que el 15% restante no lo está. Se oye hablar demasiado sobre ese 15% y nada acerca del 85% restante. Un sinfín de encuestas muestran que los ciudadanos están bastante satisfechos con la asistencia prestada, excepto por lo que a su coste se refiere, pero esto nunca se dice.

De todas formas, como se sabe, en la vida política existe una demanda tremenda de liderazgo —¡Haz cosas! ¡por qué estar sentado aquí escuchando está fábula cuando debería estar afuera gobernando!—, y al tiempo un rechazo simultáneo del líder cuando éste hace callar a la gente corriente. El rechazo y la demanda coexisten. Si en EE.UU. el Sr. Clinton desarrolla una fuerte predilección por el liderazgo, de nuevo escucharemos voces que nos recordarán la presidencia imperialista. Y si no la ejerce se le tachará de presidente pusilánime. Por un lado se denigra al poder y por el otro se demanda una ayuda proveniente de la burocracia establecida. Todos conocemos peticiones contradictorias como puede ser el deseo de controlar la violencia en la antigua Yugoslavia pero sin el empleo de la fuerza. Los líderes en el mundo occidental sienten que no pueden dirigirse a su gente y decirle que si hay una intervención militar

algunos de nosotros moriremos. Que habrá gente que morirá por causa del fuego amigo. Que mataremos a algunos erróneamente y no siempre a la gente adecuada. Queremos un crecimiento económico mayor y mucha menos polución, impuestos más bajos y mejores servicios, mayor participación ciudadana y un liderazgo más fuerte por parte de los políticos y managers públicos. Al tiempo que las democracias capitalistas han recibido la más extraordinaria convalidación externa, después de todo no es sólo el derrumbe del comunismo, es que el comunismo se desvanecía mientras sus líderes no cesaban de decirnos que teníamos el sistema correcto y que se dirigían hacia él tan rápido como su gente se lo permitía. Todavía hay un montón de preguntas internas sobre nuestras instituciones, si estamos o no a la altura del nuevo orden internacional, si podemos hacer frente a los problemas del medio ambiente, si el bienestar llegará a todos, si nuestros presupuestos están fuera de control... Hay dos cuestiones capitales: una es, ¿pueden actuar adecuadamente los ciudadanos en esta democracia, tienen capacidad para comprender las consecuencias de los presupuestos y el bienestar sobre el medio ambiente y la política exterior o simulan que entienden y parlotean sin sentido en lugar de discutir y participar? La segunda cuestión es, por supuesto, ¿puede el gobierno actuar? Lo que trataba de indicar aquí es que el problema de la formación de los funcionarios está relacionado con los problemas de la ciudadanía. Todo el mundo se siente inadecuado a causa del surgimiento de estos nuevos problemas, aun cuando estos problemas sean menores que los que les precedieron. El nuevo orden internacional es mucho mejor que el viejo. Si durante 50 años las naciones occidentales simplemente conservasen la democracia y los países

pobres creciesen económicamente un 2% anual, lo cual no es mucho, más países se convertirían en democráticos. El mundo no sería maravilloso pero habría muchas menos matanzas de las que presenciamos hoy en día. Estamos cuidando a gente que necesita ayuda y que antes no la tenía. Con todo y aunque nuestros problemas no sean mayores, existe un sentimiento que ni los funcionarios ni los ciudadanos pueden soportar, una sensación de fatalismo. Esta angustia es el comienzo de cualquier discusión seria sobre la formación que debemos proporcionar a nuestros funcionarios.

¿Cuáles son las cualidades deseables para manager público? En primer lugar, la capacidad de aprender. La idea de que se prepare a la gente para un único cometido creo que está desfasada. Hablando con una antigua alumna, me dijo que ella misma se había reciclado dos veces durante los últimos cinco años. Un funcionario debe ser capaz de llegar a áreas que entrañen mayor dificultad ya sea sobre bienestar ya sobre presupuestos o ciencia o tecnología, e informarse sobre eso que una persona o unidad necesita saber aunque a priori no posea información alguna. No he venido para decir que el manager público debiera saber de todo. Sino a señalar los modos en que debe formarse.

La consecuencia que tiene en la educación este comentario es «estudios sin áreas concretas». No queremos que nuestra gente estudie unos cuantos hechos sobre unas ciudades o incluso acerca de algunos países, sino que queremos formarla insistiéndoles en que se muevan de un área política a otra. El camino para desarrollar esta capacidad es continuar preparándose, con lo cual los funcionarios desarrollarán sus habilidades analíticas en general. Deberíamos insistir en que dominen

al menos tres áreas y que sigan adentrándose en otras nuevas, dando esto por sentado. Ello, por supuesto, produce dolor de cabeza, lo sé, pues me he pasado la vida haciéndolo. Pero es posible. He pasado parte de los últimos dos años con jóvenes de 18 a 19 años y estudiantes graduados que tenían la misma formación que yo en materias científicas —ninguna— preparándoles para leer la literatura científica más complicada. Es importante hacer una salvedad. Se discute mucho sobre cómo se puede popularizar el conocimiento de la ciencia. La única sabiduría está en la ciencia y en la tecnología. Es un gran error confundir la ciencia con los expertos. Expertos como nosotros, no son infalibles y deben ser puestos en duda. El único conocimiento de las causas y efectos de lo que ocurre si se trata de hacer determinadas cosas, está en el mundo de la ciencia. Si no se posee este conocimiento, no se puede discutir nada de forma inteligente. No tiene sentido decirles a los ciudadanos que deberían contratar expertos rivales. Recuerdo bien como tras haber escuchado una conferencia sobre la reducción del ozono, volví a mi oficina, escribí lo que recordaba, repasé mis notas y taché todo lo que no pude comprender. Al final me encontré con un símbolo: menos cero. Ahora espero conocer el tema mucho mejor. Si queréis hablar con un experto, primero averiguad cuál es su campo de especialización. De otra manera, os volveréis locos. Creo que esto es posible para cualquier ciudadano que pueda leer razonablemente bien, no todo el mundo, de eso estoy seguro, pero sí una gran parte, quizá incluso la mayoría en un país bien formado.

Después de la habilidad para adquirir nuevos conocimientos, situaría el trabajo sobre el terreno, con una orientación local. Quiero decir con esto que si el mundo está

cambiando rápidamente y de forma impredecible y si el gobierno está convirtiéndose en un obstáculo para sus propias actividades a causa de su desproporcionada dimensión y de la enorme variedad de sus actividades, los futuros funcionarios deberán estar capacitados para detectar problemas. Me ha divertido mucho la discusión sobre la subsidiariedad en los periódicos durante los últimos meses, porque no hay alternativa. Todo el mundo cree en la subsidiariedad, por supuesto, aunque no todo el mundo la practica. Aquellos que quieren un estado de pequeña dimensión creen que una unidad reducida es más competente; los que proponen un tamaño mayor para el estado de bienestar se han dado cuenta también de la sobrecarga gubernamental. Para hacer funcionar sus programas quieren devolverlo, cada vez con más insistencia, a su origen local; quieren que los ciudadanos tomen la iniciativa. Sólo que sus razones son algo diferentes; desean que esto suceda para tener la posibilidad de hacer más, ya que saben que el localismo es una precondition necesaria para sus fines.

La implicación educacional del localismo es bastante fuerte. Tres cuestiones que normalmente no se enseñan, merecerían nuestra atención. La primera es la investigación y las formas de evaluación que conlleva. Esto es tan importante como la formación cuantitativa. Es útil aprender el análisis de regresión como hacen los microeconomistas. Pero algunos funcionarios también tendrían que prepararse para la investigación, la cual tiene sus propias herramientas estadísticas asociadas. También creo que debería haber más gente formada en técnicas etnográficas y antropológicas. Dado que nos estamos introduciendo en un entorno multi-cultural la única forma de saber qué es lo que está

sucediendo es viviendo entre la gente. Uno de mis colegas, John Ogbu del departamento de antropología de la Universidad de California en Berkeley, inició estudios en este campo que hoy en día son de obligada referencia. Hizo antropología como a mí me gusta entre nosotros mismos. Con una orientación centrada en el trabajo sobre el terreno, debería existir un mayor énfasis en la realización de estudios sobre la implementación efectiva de las políticas públicas que a menudo parecen buenas a aquéllos que las formulan desde el centro decisor pero que se desvanecen de mala manera en las localidades donde se han de aplicar.

Todo esto nos conduce a una orientación del management público hacia los resultados. Mi idea sobre un buen gestor es la de aquél que encara un problema realmente difícil, encuentra una forma de especificar lo que se desea conseguir, y entonces formula con astucia las medidas a tomar por unidades secundarias a fin de que todo el personal implicado comprenda que hay unas metas, que se están midiendo, y que se les considerará responsables de alcanzarlas. Si no se puede medir, entonces ¿de qué estamos hablando?

¿Por qué es esto importante?. Una razón es que los recursos son escasos. Otra es el omnipresente escepticismo que existe tanto en la burocracia misma como en la sociedad. Existe por supuesto gente que hacen negocio de creciente desencanto. Por esa razón adquiere una mayor importancia, para la integridad y competencia individual del manager público, el decir qué es lo que se está haciendo, cuáles son las medidas y cuáles son las razones por las que cree que se van a alcanzar los objetivos. Entonces alguien me podrá rebatir diciendo: «De acuerdo, pero esto no es tan valorado por la gente como crees».

Muy bien, decid qué medidas y qué objetivos queréis y podremos comenzar a discutir. Si no sois capaces de concretar qué es lo que estáis llevando a cabo, cada vez será más difícil hablar.

Como todos sabemos, existen importantes presiones dentro de la misma burocracia contra la evaluación de los resultados obtenidos. Porque entonces se pueden encontrar con que lo están haciendo mal. Se ha de luchar contra dichas presiones. Quizá no se pueda medir lo que es importante. Es muy probable que en muchos de los casos sea cierto. Pero esto no es excusa para detenerse. Debemos aprender la forma de elaborar sistemas de control. Si no lo logramos, no llegaremos a ninguna parte, y ¿cómo sabremos que no estamos retrocediendo?. Si bien es cierto que no se logra satisfacer a todos los colectivos, al menos habremos satisfecho a alguno. O en el peor de los casos seremos capaces de someternos a un examen tanto público como interno. La discusión interna es muy importante porque los funcionarios necesitan creer que lo que están haciendo merece la pena. Y necesitan saber qué responder cuando pasean por la calle y alguna persona impertinente les pregunta «¿Qué has hecho?». No es una idea tan descabellada el que den una buena respuesta a sus amigos y familiares, y la gestión por resultados ayuda.

Las consecuencias para la formación del manager público son muy directas. Lo primero es aprender a formular modelos cuantitativos, es decir, inventar problemas sencillos con sus cantidades asociadas en términos de —mayor que, menor que, igual a— y esto es un gran arte. El único modo de aprender es ejercitándose continuamente. ¿Cuál es la ventaja que proporciona? da una mayor competencia en el campo profesional,

capacita para verificar los propios errores y proporciona el esquema mental adecuado. El manager público es el creador de un problema en el sentido de que pueden existir dificultades en la sociedad, pero no problemas hasta que no tiene un modelo que dice lo que se debería hacer al respecto. Muchas veces se plantea que no es necesario manejar con destreza herramientas cuantitativas sino que basta con ser refinados teóricamente en el campo cuantitativo. Pero resulta que para ello habrán de ser capaces de realizar el trabajo, ya que de lo contrario no se podrán descifrar los documentos de políticos públicos. Supongamos que se adopta un punto de vista escéptico sobre este asunto y se dice «estas son sólo municiones del combate político en el que se entrecruzan documentos de política pública». Incluso entonces, se debería entender quién está apuntando y hacia qué objetivo.

La mayoría de las evaluaciones son rechazadas por los organismos a los que van dirigidas. Por lo tanto se necesita dotar al manager público con un tipo de asesoramiento político especial, no se trata de partidos o ideologías en este caso, sino de la supervivencia de la organización, de cómo pueden conseguir apoyo de las comunidades locales afectadas y de sus propios colegas. Hoy en día, los funcionarios tienen que ser más activos. Cuánto más consigan los gobiernos, cuántos más elementos tengan, cuánto más interaccionen entre ellos, más congestionado pasará a estar el espacio político. Cuánto más congestionado esté el espacio más cosas se perderán. Pos eso si los funcionarios quieren ser en algún modo eficaces, tienen que ser a su manera, profetas armados. Esto no es politizar la burocracia. La consecuencia es que la organización y la política forman parte de

lo que los funcionarios deberían conocer. Pero no en el sentido de conocimiento pasivo. Ellos necesitan saber cómo utilizar las diferentes sensibilidades de la comunidad, lo que para unos parece una verdad lisa y llana puede que para otros sea algo muy distinto.

He sugerido, a lo largo de esta exposición, que la capacidad de aprender la orientación local y de campo de trabajo, la orientación hacia los resultados y el saber interactuar y formar redes de trabajo o «networking» son primordiales para el manager público. Finalizaré argumentando porqué el conocimiento de la ciudadanía es también un tema fundamental en la formación del manager público.

Antes de nada una breve reseña sobre lo que no interesa enseñarles. No queremos enseñarles procedimientos funcionariales, por la razón obvia de que los funcionarios están hartos de ellos. No hay necesidad de formar en lo que ya el propio trabajo formará a la gente. Tampoco necesitamos enseñarles cómo ser líderes. ¿Por qué?, porque sencillamente no sabemos cómo. Nadie ha tenido éxito jamás intentando enseñar a la gente cómo convertirse en un líder. Nunca se enseña lo que no se sabe. Por ello no se formará a la gente en lo más importante sino en aquello que siéndolo conozcamos cómo podemos hacerlo.

Estoy de acuerdo con mi colega Phillippe Kéraudren, quien ha escrito una magnífica tesis sobre el sistema de función pública británico, en que una de nuestras formas de entender la función pública es bastante errónea. Se ha hablado mucho sobre la politización de los funcionarios, se ha dicho que cada vez son más políticos, están más ideologizados, y más comprometidos con los partidos políticos. Esto no es verdad y creo que lo contrario sí es cierto. El principal argumento de la

obra de Phillippe es que la función pública se ha ido despolitizando. Durante el siglo pasado, y en las primeras décadas de éste, los funcionarios fueron politizados de tal modo que llegaron a ser prácticamente irreconocibles. Creían que estaban al servicio del Estado, que servían al interés público y a los intereses permanentes del conjunto de la comunidad. En nuestro tiempo lo que ellos creían que tenían que servir se ha puesto en tela de juicio. Los funcionarios no son más fiables de lo que eran por el hecho de servir al interés público.

Hay un modelo de educación encaminado a proporcionar a los futuros managers públicos un sentimiento de ciudadanía, se le denomina análisis de políticos públicos. Y en los EE.UU. existen centros de formación dedicados a este fin.

¿Por qué no existen en Europa centros de este tipo? La política o programa público me pertenece, dicen los políticos; el puesto de trabajo es nuestro, reivindican los funcionarios y las instituciones de enseñanza reclaman para sí la formación. Pero creo que no se entiende del todo que ciertas funciones son tan importantes que no deben ser monopolizadas por un único colectivo. La más importante de éstas es persuadir a los ciudadanos o discutir con ellos acerca de qué es y en que consiste la ciudadanía. No podemos pretender que el ciudadano entienda y discuta sobre una amplia gama de temas. Incluso aunque renunciase a los amigos, la familia y el trabajo no podría hacerlo. Los ciudadanos han de especializarse también.

¿Por qué asocio ciudadanía y formación del manager público?. Creo que el malestar con respecto a las burocracias y especialmente el existente dentro de ellas mismas, y la aureola de duda que se

presenta en muchos lugares sobre el tipo de formación apropiado, se ha debido a lo confusa que se tiene la idea de ciudadanía, no sólo para nosotros como ciudadanos de esta sociedad, sino para los mismos manager públicos. Si éstos no tienen claro cuales son las expectativas de los ciudadanos, y bajo qué condiciones, tampoco pueden tener claro como diferenciarse ellos mismos de su función de ciudadano de a pie. Nuestro gran reto es recrear la antigua lealtad bajo condiciones muy diferentes.

Antes el Estado lo era todo. Cualquier acción emprendida contaba con la lealtad de los funcionarios gracias a la elevada concepción del interés del Estado. Ahora la gente no está segura de qué intereses de Estado les afectan, ¿son los de Holanda?, ¿tal vez los del Benelux?, ¿los de la Comunidad Europea? o ¿los del mundo?. Visto lo que he sugerido para el primero de los temas (capacidad de adquirir nuevos conocimientos, orientación local y de campo de trabajo, orientación hacia los resultados y capacidad de interacción) la formación ha de tener unas directrices, debiera existir un área de formación del gerente público que estuviese abierta al debate de todo el mundo porque nadie sabe exactamente qué decir. Ahí es donde creo que sería muy conveniente regresar a las antiguas cuestiones de filosofía política. ¿Quién manda sobre quien?, ¿Cual es el lugar de la burocracia y de los funcionarios dentro de esa burocracia por lo que respecta a las expectativas de los ciudadanos de la Comunidad Económica Europea, de las Naciones Unidas o de una ciudad e incluso de una nación? Nuestra intención de lo que se debe enseñar al manager público debe estar relacionado con nuestra percepción de lo que está ocurriendo en el mundo.