

Panel: Algunas experiencias nacionales en torno al esfuerzo de organizar el servicio civil a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública

La experiencia paraguaya en la organización del servicio civil a la luz de la Carta Iberoamericana de la Función Pública

César M. Talavera

Asunción, Paraguay

1. *Un desafío Impostergable*

Ante un entorno regional e internacional que ha cambiado y sigue cambiando dramáticamente, el Estado Paraguayo, no obstante la nueva Carta Magna de 1992 y sus sucesivos gobiernos democráticos, llegados luego de un larguísimo periodo de autoritarismo que dejó lesiones profundas en el cuerpo social, sigue con sus viejos hábitos y vicios, con sus estructuras obsoletas y gestión burocrática incapaz e ineficiente, convirtiéndose en un obstáculo para sí mismo, sobre todo para sus niveles de conducción, y para crear las condiciones de un desarrollo socioeconómico sostenible. Sigue siendo aún un Estado básicamente ausente para el ciudadano, y así éste lo percibe.

Cualquiera sea el ámbito, sector o nivel donde se lo analice y evalúe, su desempeño devela que el Estado paraguayo se ha convertido en una máquina de impedir, aprisionando y sometiendo a sus propios gestores y a los ciudadanos, a padecimientos y trabas cada vez más insoportables. A la postre, el Estado ha devenido en un grotesco envoltorio con poco o casi ninguna sustancia confiable para los ciudadanos, sobre todo, vaciado de conceptos generativos, como, por ejemplo, la dificultad de los propios servidores públicos en comprender los límites entre *la dimensión pública y la dimensión privada*, y sus relaciones recíprocas, vale decir, entre función y propiedad. Ha dejado de ser una respuesta efectiva para las necesidades de la comunidad paraguaya, con las excepciones de aquellas áreas, programas e iniciativas que, de todas maneras, confirman la regla.

La Administración del Estado Paraguayo, no obstante, debe modernizarse aceleradamente, para dar viabilidad y sostenibilidad a la misma Sociedad que representa y a la cual dice servir. Paraguay debe decidir pronto el modelo de país que se propone ser. Todos los indicadores económicos y sociales se habían venido deteriorando en las últimas dos décadas, en particular durante estos primeros años del nuevo siglo y milenio.

2. *Se trata de modernizarse y prepararse para ello*

La actual Administración de Gobierno que asumió en agosto de 2003, debió enfrentar necesariamente el desafío de dar el "golpe de timón" que proponía el Plan Estratégico Económico y Social (*PEES*): *Para transformar la Crisis en Oportunidad*, preparado por la Secretaría Técnica de Planificación dependiente de la Presidencia de la República, y presentado a la comunidad nacional en marzo del 2001. El PESS constituyó un documento innovador, provocativo y clarificador sobre el rumbo que debía tomar el país y lo que debe hacer el Estado de ahora en más.

El Plan Estratégico previó trabajar sobre cuatro ejes de acción integrados y complementarios entre sí: (a) *Desarrollo Productivo, Competitividad e Inversiones*; (b) *Desarrollo Humano y Reducción de la Pobreza*; (c) *Modernización del Estado y Fortalecimiento Institucional*; (d)

Equilibrio Macroeconómico.

La estrategia de reformar la Administración del Estado fue pensada sobre los conceptos de fortalecer su capacidad de gestión y, al mismo tiempo, eliminar restricciones institucionales a la competitividad. De esta manera, en la construcción de esta nueva etapa, deberá producirse un mejor reacomodo, así lo esperamos, entre Estado, Economía y Sociedad, donde el primero habrá de llevar el liderazgo y el mayor esfuerzo de re-adequación, de transformación. Significa, en definitiva, construir una nueva visión del Estado, para convertirlo efectivamente en “la máxima instancia de articulación de las relaciones sociales”. La actual Administración en el Gobierno, con los ajustes y énfasis necesarios, adoptó como Programa de Gobierno, estos grandes ejes temáticos que el PEES había propuesto.

Por otra parte, con esta agenda de la actual Administración de Gobierno son masivamente coincidentes y consistentes una enorme cantidad de programas, propuestas, análisis y desarrollos, diagnósticos e informes, elaborados por las más variadas agencias y organismos, cooperaciones técnicas y consultores, tanto nacionales como internacionales. Lo que resta es implementarla, realizarla.

Si esta agenda no pudo avanzar hasta ahora, es porque los problemas políticos y la bajísima capacidad de concertación intra e inter partidarios, no lo han permitido. En general, los últimos Parlamentos han resultado altamente ineficientes e incapaces de producir con la celeridad necesaria, un marco jurídico inteligente, apropiado y creativo para impulsar las reformas que son impostergables y que tanto necesita la República.

La clase política, debiendo ser la artesana por excelencia de la construcción y perfeccionamiento de la dimensión pública, sin embargo no ha logrado superar los estrechos límites partidarios o de mezquinas intereses grupales dentro de los mismos partidos políticos, desnaturalizando la nobleza y la responsabilidad de la competencia política por acceder al poder para hacer cambios en beneficio de la comunidad y del bien común, degradando a la postre la imagen del político profesional. Queda en la percepción de la ciudadanía que el estamento parlamentario ha hecho una pobre labor, tanto en la cantidad como en la calidad de sus leyes. Este Poder del Estado ha sido, piensa el ciudadano, el principal obstáculo para incrementar sustancialmente la gobernabilidad.

Debe reconocerse, sin embargo, que el actual Ejecutivo, ha hecho renovados esfuerzos para lograr sancionar algunas leyes prioritarias para el ámbito económico-financiero: ley de reorganización de la Caja de Jubilaciones y Pensiones; ley del reordenamiento fiscal; ley de contrataciones públicas; ley del nuevo código aduanero. No ha podido avanzar, en contra partida, en aquellas leyes que guardan relación con la reforma y modernización de la Administración Pública, aunque existen en carpetas anteproyectos de fundamental importancia, como el de ***la Ley General de la Función Pública y Reglamentaria de la Carrera del Servicio Civil.***

El Programa de Gobierno reconoce que la ausencia de una reglamentación e implantación de la Carrera del Servicio Civil es una deuda pendiente con la ciudadanía y con los funcionarios públicos, y en consecuencia ha previsto su puesta en marcha con la instalación de un sistema de gestión de los Recurso Humanos basado sobre la meritocracia.

En realidad, la promulgación de una nueva ley de la función pública, su reglamentación y su

implementación, con la vigencia de una Carrera del Servicio Civil basada sobre la meritocracia, constituyen la piedra fundamental para iniciar la reforma y modernización de la Administración del Estado. Es precisamente por la trascendencia que tiene una ley como ésta, es que la Ley N° 1626 De la Función Pública, ya fue muy atacada con una diversidad de acciones de inconstitucionalidad, sumando más 1000, haciendo así imposible su aplicación, y obligando al Poder Ejecutivo a elaborar nueva normativa.

3. ***El Marco para hacer Realidad el Desafío***

La Constitución Nacional contempla las distintas carreras posibles para los funcionarios y empleados públicos, que, sin perjuicio de otras, son *la judicial, la docente, la diplomática y consular, la de investigación científica y técnica, la de servicio civil, la militar y la policial*¹.

Hoy día la mayoría de estas carreras dentro del Estado ya cuentan con sus autoridades administrativas, escuelas, planes y programas de formación y capacitación, sistemas de incorporación, ascensos y desvinculación, que de manera continua están mejorando renovadamente la calidad de sus sistemas y procedimientos de gestión, aún con todas las limitaciones de poder acceder a más recursos públicos dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN).

Comparativamente, la carrera del servicio civil es la que ha quedado más rezagada con respecto a las otras carreras, debido a que la Ley N° 1626 fue muy atacada de inconstitucionalidad, su autoridad administrativa, la Secretaria de la Función Pública, es aún muy joven, y en ese contexto se produjo además la transmisión de mando en el Poder Ejecutivo.

Cabe recordar aquí, por otra parte, que durante la etapa de la dictadura, duró 35 años, la normativa vigente en la relación entre el Estado y sus funcionarios fue una ley del año 1970, la cual sancionaba basicamente un Régimen de Administración de Personal, aplicada dentro de cada organismo o entidad del Estado y que funcionaban en la práctica como compartimentos estancos, independientes y aislados unos de otros, sin que se permitiera instaurar una política integral e integrada en la gestión de los Recursos Humanos del Estado. Durante la dictadura, si bien existía una Dirección General de Personal dependiente de la Presidencia de la República, su titular nunca fue designado. No hacía falta.

Para enfrentar este desafío, de instalar dentro de la Administración Pública Paraguaya una Función Pública profesionalizada, siguiendo los delineamientos establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, la Secretaría de la Función Pública, creada recién por la Ley N° 1626, inició un Programa de Fortalecimiento Institucional, mediante una cooperación no reembolsable del Banco Mundial.

.La "***Hoja de Ruta***", que fue diseñada para lograr este propósito, comprende tres fases bien definidas, hallándose en la actualidad el plan de ejecución delineado en la primera fase de su implementación. A continuación se presentan cada una de ellas:

¹ CN, Art. 101

Primera Fase. **“EL ANTES: La preparación”**

En esta fase el esfuerzo estará concentrado en preparar y completar las condiciones apropiadas para poder instalar la Carrera del Servicio Civil en cada organismo o entidad del Estado. Estas pueden describirse como sigue:

a) **Contar con un marco normativo apropiado** que regule, mediante una ley general modernizadora de la Función Pública, acompañada de su respectiva reglamentación, el ingreso, la capacitación, la estabilidad, la promoción, la comisión, el traslado y la desvinculación del servidor público, perteneciente a la dotación del cuadro permanente del Servicio Civil, para cuyo efecto fue elaborado el Anteproyecto de Ley General de la Función Pública y Reglamentaria de la Carrera del Servicio Civil

b) **Consolidar y mantener actualizada de manera dinámica una Base de Datos** sobre todos los servidores públicos, y que están cumpliendo funciones tanto en la Administración Central (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial) como en las Entidades Descentralizadas, en los Gobiernos Departamentales y Municipales, producto y continuación del Censo Integral de Funcionarios Públicos y de Verificación de Datos, éste último en pleno proceso de ejecución, con el propósito de dinamizar, actualizar y mantener un Sistema de Antecedentes de Funcionarios Públicos, recurso esencial para la instalación de la Carrera del Servicio Civil.

Por otra parte, la construcción y consolidación de una **Red de Unidades de RRHH** del Sector Público, resultó esencial para la continua actualización de la Base de Datos, la cual debe estar sostenida por un sistema interconectado de estaciones de trabajo, instaladas en cada una de las URRHH de los organismos y entidades del Estado, que, para las instituciones del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial que tienen sus sedes en el área metropolitana de Asunción, hoy se apoyan en la Red Metropolitana del Sector Público (RMSP). Aquellas entidades, como las Gobernaciones y Municipalidades, que no están conectadas a la RMSP, deberán acceder a la Base de Datos a través de la Internet u otras tecnologías que se adopten para el efecto. Este sistema de interconexión aún no está completada en su instalación.

c) **Avanzar con el análisis ocupacional**, mediante la metodología del análisis de procesos y la identificación de los factores de demanda de trabajo (FDT), en cada uno de los organismos y entidades de la Administración Central, dentro del Poder Ejecutivo en una primera etapa, el cual concentra la mayor cantidad de funcionarios administrativos, sujetos de la Carrera del Servicio Civil, para extenderlo, posterior y gradualmente, a los otros Poderes del Estado y Entidades Descentralizadas.

Con esta metodología se podrá determinar con bastante aproximación la dotación de personal con que cada organismo o entidad debe operar para satisfacer la demanda de servicios y funciones institucionales, por una parte, y por otra, facilitar el sistema de clasificación y valoración de cargos por familias y rutas de carrera profesional.

d) **Fortalecer y desarrollar las competencias, las funciones de las áreas de resultados y las atribuciones de los talentos humanos**, así como la infraestructura de cada una de las URRHH de los organismos y entidades del Estado.

En primer lugar, dotándolas del número y la calidad de los talentos humanos que necesitan para responder a la creciente demanda de trabajo y alcanzar la capacidad necesaria para implantar la Carrera del Servicio Civil en coordinación con la SFP, respetando el principio de la centralización normativa y la descentralización operativa.

En segundo lugar, legitimándolas y revalorizándolas con la jerarquía y estructuras necesarias dentro de cada institución, con el objeto de que las URRHH tengan relación directa con la máxima autoridad institucional para facilitar la toma de decisiones en cuanto a: definición de políticas institucionales sobre el capital humano; elección de alternativas y adopción de prioridades; mejoras de procesos; capacitación de los talentos; adquisición de equipamientos; resolución y mediación de conflictos; movilidad del personal, entre otros.

En tercer lugar, proveerlas de los recursos tecnológicos informáticos y de comunicaciones, con el adiestramiento pertinente, para el cumplimiento de las funciones diarias y periódicas de las URRHH, es decir, de hardware y de redes de comunicación que permitan su conexión con la Base de Datos de la SFP.

e) Diseñar una **Política y un Sistema de Remuneraciones** para los servidores públicos que serán incorporados al cuadro permanente de funcionarios de Carrera, mediante las cuales se valore el esfuerzo, se premie la contribución en el logro de resultados y así se reconozca los méritos.

Segunda Fase. **“EL INICIO: La instalación de la CSC”**

En esta fase corresponde evaluar los conocimientos, las habilidades y aptitudes, los antecedentes laborales de los candidatos a ingresar a la Carrera del Servicio Civil, mediante un proceso transparente de selección para el ingreso a través de los tres sistemas públicos, abiertos o cerrados:

- ® de concurso;
- ® de oposición;
- ® de concurso – oposición.

Para presentarse a este proceso de selección, los candidatos deberán previamente participar del curso de nivelación y aprobar con éxito el sistema de evaluación previsto en el mismo.

La duración, las modalidades de ejecución, el plan curricular, la carga horaria, el cuerpo docente, se definirá oportunamente de conformidad a las necesidades propias de cada institución a ser afectada por el programa de instalación de la Carrera del Servicio Civil. El curso de nivelación motivará la adhesión de los candidatos sobre el valor de la nueva visión acerca de profesionalizar al servidor público y la trascendencia de instalar la cultura de la meritocracia en la Administración Pública.

Durante esta fase de inicio, el programa de instalación de la Carrera del Servicio Civil deberá sobre todo atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público, mediante la concesión de premios a la excelencia en la gestión pública.

Tercera Fase. **“EL DESPUÉS: Mantenimiento de la CSC”**

En esta fase deberá consolidarse el plan de implantación y desarrollo de la Carrera del Servicio Civil, con el objeto de afianzar la cultura de la meritocracia en la Administración Pública. Con dicho propósito deberá apoyarse en la ejecución de algunas estrategias fundamentales:

- a) Realizar evaluaciones sistemáticas y periódicas al desempeño de los funcionarios de Carrera, para conservar la estabilidad en el puesto e identificar áreas de demanda de capacitación y perfeccionamiento.
- b) Participar en forma periódica y obligatoria en cursos y programas de capacitación y perfeccionamiento.
- c) Mantener una Política de Calidad en la Gestión Pública mediante programas de premios a la Excelencia.
- d) Aplicar el sistema de remuneraciones por resultados y el reconocimiento de méritos, de manera ordenada y transparente.

4. El nuevo marco normativo

El anteproyecto elaborado, el cual el Poder Ejecutivo deberá tomar como suyo y convertirlo en una herramienta fundamental y primera para la modernización de la Administración Pública Paraguaya, necesitará ser negociada y consensuada en los más altos niveles no solo del Poder Legislativo sino también del Poder Judicial, de tal manera a convertirlo en una política de Estado y evitar una nueva seguidilla de acciones de inconstitucionalidad, como ya ocurriera con la Ley N° 1626.

Con la promulgación de la nueva ley se pretende dejar atrás el estado de situación caótica generada por el ataque a la malograda anterior ley; ampliar el alcance de la normativa; mejorar sustancialmente a la ley actual; ayudar a superar de manera no traumática los problemas heredados, y proveer con ella una herramienta jurídica eficaz de modernización de la administración burocrática del Estado.

La estructura del anteproyecto, que fue redactado conforme a las tendencias vigentes en la técnica legislativa moderna, a fin de lograr un documento didáctico de fácil acceso y comprensión, en base al Derecho Comparado, es como sigue:

- ✓ Objeto, ámbito de aplicación, régimen especial, alcances;
- ✓ Autoridad de aplicación: SFP y Junta Consultiva;
- ✓ Conceptos y elementos estructurales de la FP;
- ✓ La carrera del Servicio Civil;
- ✓ Régimen disciplinario: procedimiento para el sumario administrativo;
- ✓ Disposiciones especiales: retiro voluntario, reasignaciones y traslados, jubilación.

Durante la elaboración del anteproyecto ya se lograron hacer una serie de consultas y mesas de diálogos con los Miembros de la Sala Constitucional de la CSJ, las Mesas Directivas de ambas Cámaras, Autoridades del Gabinete Civil, Representantes Sindicales, Directores de RRHH de la Administración Central y Descentralizada, Asesores Jurídicos, Representantes de ONGs que vienen realizando un seguimiento a este proceso, con el objeto de lograr un intercambio de opiniones y recepción de propuestas que puedan ser incorporadas al texto del anteproyecto, en la conciencia de su importancia capital para la modernización del Estado.

Vale la pena rescatar aquí las etapas seguidas por el equipo jurídico consultor para elaborar el nuevo anteproyecto de ley para la Función Pública:

- ® Recopilación del material legislativo disponible, relacionado al tema.
- ® Estudio y análisis de la Ley N° 1626 y su legislación vinculada.
- ® Convocatoria a talleres de trabajo con las distintas instituciones y organizaciones involucradas, tanto del Sector Público como del Sector Privado. Esta tarea comprendió no solamente a entidades y organismos de la Administración Central, sino a los de los demás poderes del Estado y los tres niveles de gobierno (nacional y subnacionales), así como a organizaciones gremiales y de la sociedad civil.
- ® Compilación y relevamiento de las propuestas acercadas por las diferentes instituciones y organizaciones consultadas.
- ® Elaboración de propuestas para la modificación de la ley vigente.
- ® Análisis y discusión de las propuestas.
- ® Formulación de la propuesta del Anteproyecto definitivo, para su presentación al Poder Ejecutivo.

5. Avances y Primeros resultados

La realización del censo integral de funcionarios públicos y la creación de la base de datos permitió dar una muy alta visibilidad a la Secretaría de la Función Pública e iniciar un proceso de transparentar cada vez más la gestión de los Recursos Humanos dentro del Estado, en particular, con el **Control de las Dobles Remuneraciones**, prescripción establecida en la Carta Magna, y la habilitación de la tabla de excepciones para el pago de Docentes y el Personal de Blanco con dobles turnos laborales, política administrativa que han caído muy bien a la ciudadanía.

Por otra parte, se inició la formación de Analistas de Puestos responsables de llevar a cabo el programa de **Análisis Ocupacional** dentro de la Administración Central, en una primera etapa. Fueron capacitados en total 116 (ciento dieciséis) analistas, pertenecientes a los tres Poderes del Estado. Al mismo tiempo se comenzó a trabajar con el Vice Ministerio de Administración Financiera, dependiente del Ministerio de Hacienda, con el propósito de

mejorar sustancialmente el Anexo de Personal que integra el Presupuesto General de la Nación, de tal manera a introducir un mayor equilibrio, transparencia y equidad en la estructura de cargos del Sector Público, procediéndose a revisar y corregir los códigos, categorías, denominaciones y asignaciones salariales previstos en el mismo, teniendo en cuenta el peso que los gastos en personal mantienen dentro de la estructura de gastos fijos del PGN.

Se pudo avanzar, asimismo, sobre el diagnóstico de los **macroprocesos, procesos y actividades integradas** de la Secretaría de la Función Pública, trabajándose en especial los siguientes conceptos: clientes internos y externos, racionalización y mejora de procesos, gerentes de procesos, criterios de calidad, satisfacción del cliente, con el propósito de llegar a construir índices de control, preparando así las condiciones para introducir la evaluación del desempeño individual y grupal vinculado al logro de los resultados institucionales.

Este abordaje significó enfrentar el desafío de desarrollar **una nueva cultura**, centrada sobre los resultados y la asunción de la responsabilidad por parte del funcionario, en sustitución y superación de la cultura del activismo, es decir, cumplir funciones y realizar tareas que el funcionario no tiene conciencia para qué, bajo qué estándares y para quién producir.

Este abordaje de análisis organizacional que permite la **reingeniería de procesos**, fue complementado con la introducción de la técnica del análisis de factores de demandas de trabajo (FDT), el cual permite a cada funcionario conocer con precisión la carga operativa de su puesto de trabajo y la contribución que su estación de trabajo debe hacer a los diferentes procesos y actividades integradas que pasan por su estación de trabajo, y de los cuales él es el único responsable de realizarlos.

De esta manera, la **Evaluación del Desempeño** fue mejor comprendida, en particular, el contexto en que corresponde aplicarlo y el momento oportuno para su utilización, vale decir, luego de ser instalada la Carrera del Servicio Civil en la institución, evitando un desgaste extemporáneo y finalmente inútil, de una herramienta que es fundamental dentro del sistema de profesionalizar la Función Pública.

En esta etapa de preparar las condiciones para instalar la Carrera del Servicio Civil, la **capacitación** ha resultado una estrategia fundamental, razón por la que se realizaron una serie de cursos, talleres, seminarios, ciclo de conferencias y eventos informativos y de diálogos, tanto para preparar la realización del censo y apropiarse del proceso de verificación de datos, como para preparar a los analistas de puestos y a los responsables de las Unidades de Recursos Humanos con respecto a las nuevas tendencias en la Gestión de los Recursos Humanos, la instalación y operación del soporte informático y de comunicaciones con la Secretaría de la Función Pública, dirigida a mantener actualizada la base de datos centralizada de funcionarios públicos.

La presencia de los diferentes consultores internacionales traídos, a través del proyecto de fortalecimiento institucional de la FSP, fué de vital importancia tanto para los funcionarios la Secretaría como para los responsables y técnicos de las Unidades de Recursos Humanos de los organismos y entidades del Estado, con el objeto de conocer las experiencias de modernización y profesionalización del Servicio Civil en la Región así como en España e Italia.

6. El Futuro Inmediato

Aprovechar la cooperación no reembolsable con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para fortalecer las capacidades de la SFP, y que comprende los siguientes cinco componentes:

- ✓ Reglamentación de la nueva Ley General de la Función Pública;
- ✓ Verificación de datos y consolidación de la base de datos del censo;
- ✓ Articulación de la base de datos del censo con el proceso de verificación de datos (sistemas informáticos);
- ✓ Realización del programa de sensibilización, difusión y comunicación del sistema de la carrera del servicio civil;
- ✓ Capacitación de funcionarios de la SFP y visitas a experiencias modelo en la Región

Dr. César M. Talavera