

## Desafíos y oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional

José Alberto Bonifacio

### 1. ¿Qué cambió para el Estado?

¿Son nuevos los desafíos que confronta el Estado al promediar la primera década del siglo XXI, o bien podemos pensar que los rasgos característicos del tiempo que transcurre no difieren de aquellos que nos acompañaron en las últimas décadas? La pregunta no es ociosa, porque nuevos problemas requieren nuevas soluciones, y si el diagnóstico no es capaz de representar las claves de la realidad de este tiempo, las políticas públicas no serán eficaces en proveer las soluciones esperadas, por más que sus propósitos e instrumentos pretendan ser la respuesta a aquellos problemas que aquejan a una buena parte del conjunto social en nuestros países.

Esta sencilla observación tiene consecuencias en muchos planos, entre los cuales nos interesa destacar la necesidad acuciante de emprender sistemáticamente la evaluación de todo el proceso de desarrollo de las políticas públicas a fin de ampliar su eficacia en orden a resolver problemas públicos, así como también llamar la atención sobre el riesgo de adoptar soluciones globales que se hacen inviables al confrontar con la cultura y la historia particular de las sociedades nacionales y sus instituciones.

Muchas reflexiones se han hecho acerca de cuales cambios, aceptando que los hubo, marcaron un punto de inflexión en la historia reciente, al punto de llevarnos a considerar que los parámetros dentro de los cuales puede expresarse eficazmente la voluntad colectiva requieren de lecturas renovadas. A propósito del “siglo XX corto” propuesto por Eric Hobsbawm (1914-1989), se ha expresado que el ataque del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos plantea la posibilidad de que el siglo XX no haya concluido con la caída del muro de Berlín, como se venía creyendo, sino doce años después (Fuentes y La Parra López, 2002:9). Estos acontecimientos fueron presentados, tanto por sus efectos materiales como simbólicos, como causa eficiente de cambios que afectaron las condiciones de vida del conjunto de la humanidad.

En la mirada particular que se dirige al protagonismo del Estado-nación en la historia contemporánea, el suceso de la crisis del Estado de bienestar, la hegemonía de las políticas neoliberales que menguaron la capacidad de intervención estatal en la sociedad, las dificultades que afronta la consolidación de la democracia y las patentes limitaciones para promover el desarrollo con equidad frente a la extensión de la pobreza, presentan una situación en la cual las herramientas de la acción colectiva no parecen estar en condiciones de superar el desafío del presente. Bauman (2003:12) propone la alternativa de la política:

“El arte de la política, cuando se trata de política *democrática*, se ocupa de desmontar los límites de la libertad de los ciudadanos, pero también de la autolimitación: hace libres a los ciudadanos para permitirles establecer, individual y colectivamente, sus propios límites, individuales y colectivos”. Pero destaca que la aversión a la limitación y la consecuente insignificancia de la política tienen el precio del sufrimiento humano y el efecto de que las decisiones más decisivas se tomen en un espacio muy distante del espacio público

políticamente institucionalizado, con lo que "...el verdadero poder permanecerá a una distancia segura de la política, y la política será impotente para hacer lo que se espera de ella ..." (p.14).

Los efectos globales de la "guerra preventiva" desatada por la principal potencia militar y su contraparte, la inseguridad global emergente del terror deslocalizado, son ejemplos de la dimensión de los problemas: desencadenan de manera inmediata en la mayor parte de los países decisiones y acciones (preventivas, activas, consecuentes), que agobian la agenda de acción gubernamental, involucrando sin contemplaciones a los actores más inopinados del planeta y sacando del foco de atención aquellas cuestiones que no son menos importantes ni menos urgentes en la agenda pública de las sociedades nacionales.

La desesperante situación de pobreza que afecta a 225 millones de latinoamericanos, de los cuales 100 millones son indigentes, enfrenta la realidad de que si lograra crecer en los siguientes 12 años al promedio de los cinco mejores años de los 90, sólo nueve naciones alcanzarían la meta del milenio de reducción de pobreza a la mitad en 2015 <sup>1</sup> Ya no se trata de describir la situación, sino de la búsqueda de la comprensión de los procesos que producen la pobreza a un ritmo imposible de superar, o incluso alcanzar, por las políticas públicas destinadas a su reducción o compensación. Ello ha llevado a pensar que "...toda política de lucha contra la pobreza está condenada al fracaso si se intenta aplicarla aislada del reconocimiento de las condiciones macroeconómicas y macropolíticas actuales..." y que las políticas alternativas reales de lucha contra la pobreza implican el diseño de un esquema de acumulación y poder también alternativo. <sup>2</sup>

Para que la ganancia de la libertad, que se presenta como un resultado que la humanidad no conoció en la historia precedente, adquiera un sentido superador de la incapacidad para cambiar el rumbo de los acontecimientos del mundo, incluso en la escala local o de la sociedad nacional, surge la necesidad de tender puentes entre la vida pública y la privada, para que el principio liberal de "ser y dejar ser" admita la remodelación de la libertad individual en la búsqueda colectiva del bien común. "Sacar a los pobres de su pobreza no es tan solo un asunto de caridad, conciencia y deber ético, sino una condición indispensable para reconstruir una república de ciudadanos libres." (Bauman, 2003:186)

En nuestra región se percibe que la gobernabilidad se deteriora con la caída de las expectativas en la capacidad de la democracia de dar respuesta a las demandas de los ciudadanos, y la falta de credibilidad en la política como medio conducente para una acción ciudadana efectiva, al tiempo que debilita al sistema político, resta margen de acción a la ciudadanía. (Bonifacio, 2003:4) Bauman (2003:175-178) reconoce que si bien los Estados contemporáneos no tienden a ser menos democráticos ni se han alejado en esencia del modelo republicano, no obstante la democracia, tal como se la practica dentro del Estado, es cada vez más impotente para proteger o corregir las condiciones vitales para la vida de sus ciudadanos. Los parámetros más decisivos de la condición humana surgen ahora de áreas fuera del alcance de las instituciones del Estado-nación y los poderes que presiden sobre la preservación y el cambio de esas condiciones son cada vez más globalizados, mientras que

---

<sup>1</sup> Y si se lograra mejorar la distribución en un 5 por ciento de la región, los países que cumplirían la meta subirían a 12, según la CEPAL. Diario El Sur (Chile), 1-12-03

<sup>2</sup> Las referencias proceden de "Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores" (CLACSO 2004)

los instrumentos de control e influencia de los ciudadanos siguen confinados al ámbito local (la globalización del capital, las finanzas y la información); en ese espacio no hay instituciones que se parezcan a los vehículos desarrollados por el Estado republicano para posibilitar la participación y la acción política eficaz de los ciudadanos, con lo que se anula la ciudadanía.

Así tenemos que la dinámica del mundo actual, con niveles de incertidumbre y complejidad claramente diferenciados de los característicos de hace apenas una década, no facilita el establecimiento de una agenda para que el Estado, en su carácter de instrumento de la acción colectiva, pueda cristalizar un diseño institucional que le asegure un desempeño eficaz en la resolución de los problemas de la sociedad. En todo caso podríamos reconocer algunos elementos sobre la base de los cuales se construyó la nueva realidad –vg. la revolución tecnológica -, pero la irrupción de fenómenos globales que se instalan por encima de la capacidad de los estados nacionales para configurar una agenda propia, otorgan carácter perentorio al desarrollo de capacidades que permitan al Estado sobrellevar los desafíos del presente.

El objetivo del trabajo es analizar una política que, a priori, tiene la cualidad potencial de mejorar de modo significativo la capacidad de desempeño del aparato estatal: el establecimiento de un sistema de función pública (FP) profesional como componente relevante de la institucionalidad administrativa (Bonifacio, 2003; Schweinheim, 2004). Las reflexiones que preceden se han considerado necesarias para dar un marco en el cual el proceso de reforma de la función pública se inserta: la ocurrencia de fenómenos globales que afectan sin más a las sociedades particulares, la pobreza en la que se encuentra sumergida una parte importante de la población, la pérdida de capacidad de decisión del Estado-nación, las limitaciones de la democracia para dar respuesta satisfactoria a la demanda social. El aumento de la capacidad de desempeño del aparato estatal es de gran relevancia en el proceso de generar respuestas y construir herramientas para afrontar los desafíos reseñados, con lo que excede ampliamente su consideración en términos de una herramienta para la mejora de la gestión de la administración pública. De allí la sugerencia de valorar estas iniciativas como un proceso de construcción de un espacio para el desarrollo de la acción colectiva y el sentido de que esta política pueda ser apreciada en “clave republicana”, es decir, ser parte de un proceso de construcción de ciudadanía.

Para hacer el trayecto, nos valdremos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), que al proponerse definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública como pieza clave para la gobernabilidad democrática, incita a la reflexión en un contexto en el cual la revalorización del papel del Estado se ha instalado como tema central de la agenda del desarrollo con justicia social. Reconociendo que la propuesta confronta dificultades para avanzar en su cometido, pero que dispone de oportunidades para instalar mejoras institucionales, el objetivo del trabajo es analizar obstáculos y posibilidades de progreso de los postulados de la Carta, incluyendo las lecturas de la situación en curso, a fin de ampliar el debate sobre sus contenidos, aportar a los resultados del análisis y a la apreciación sobre las perspectivas de su materialización.

## **2. La función pública como instrumento institucional para la mejora de la capacidad del Estado: La carta Iberoamericana de la Función Pública**

¿Hasta que punto es la FP un instrumento estratégico, clave, para mejorar la capacidad del

Estado? <sup>3</sup> Hemos podido apreciar que favorecer la profesionalización de la administración se ha constituido como asunto de la agenda pública de reconstrucción de la institucionalidad estatal en la crisis de Argentina a partir de 2001 (Bonifacio, 2003). En el sentido que procuramos explorar, el Preámbulo de la CIFP se manifiesta:

*Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia.*

La Carta fundamenta tal aserto en estudios que registran evidencias acerca de una relación positiva entre sistemas de función pública investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción, la capacidad de crecimiento económico sustentable, el fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático. La Carta destaca reconocer la diversidad y heterogeneidad de los sistemas nacionales de FP, para precisar que su finalidad es definir las bases que configuran un sistema profesional de función pública, un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión para un lenguaje común sobre la función pública iberoamericana y servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas. (CIFP, p.3, 5)

Seguidamente haremos una presentación de los puntos destacados de la CIFP a fin de contar con parámetros para apreciar cómo se relacionan con la ocurrencia de cambios en algunos sistemas nacionales de función pública. En esta lectura de la Carta trataremos de destacar, dentro de la heterogeneidad de casos nacionales, los tópicos que constituyen un punto de inflexión respecto del pasado, y que fueron asumidos por los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos.

### ***La propuesta de la CIFP***

En primer lugar se debe destacar que la Carta contribuye a definir a la Función Pública como un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran, y comprende normas, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general, dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta, lo que exige preservar una esfera de independencia e imparcialidad en su funcionamiento, por razones de interés público. (CIFP, p. 5-6)

---

<sup>3</sup> Con mejorar la capacidad del estado nos referimos a que disponga de los recursos necesarios para dar curso a la acción colectiva de la sociedad. En el plano político, debe disponer de la capacidad de tener gobierno por medio de elecciones libres, no condicionadas -como con frecuencia ocurre- por la alquimia institucional de la que resultan, por ejemplo, sistemas electorales que en lugar de establecer las reglas constitutivas del orden político de la sociedad, se modelan a la medida de mayorías circunstanciales con el propósito de asegurar el acceso o mantenimiento en el poder. En el caso de la FP, se trata de las condiciones de actuación y competencias necesarias en el personal al servicio del Estado, para materializar políticas basadas en la capacidad de escucha a la sociedad y sustentables por la vía de aseguren la equidad en la sociedad.

Destaca que la noción utilizada es compatible con la existencia de diferentes modelos de función pública y tipos de relación de empleo, incluyendo diferentes sectores del sistema político administrativo con regulaciones singulares de personal y diferentes niveles de gobierno y administración, incluyendo los niveles subnacionales. (CIFP, p.6-7)

Los criterios orientadores que inspiran los enunciados de la Carta presentan un grado de generalidad que hace posible el consenso, pero no facilita el intento de corroborar en que medida de los procesos de cambio realizados en los países se corresponden con las propuestas. Brevemente, estos principios son: a) preeminencia de las personas y políticas que desarrollen el máximo valor del capital humano; b) profesionalidad de los recursos humanos; c) estabilidad del empleo público y protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración; d) flexibilidad en la organización y gestión del empleo público; e) responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo y los resultados, y respeto e implicación en las políticas públicas definidas por los gobiernos; f) observancia de los principios éticos del servicio público; g) protagonismo de los directivos públicos y responsabilización por la gestión de las personas; h) promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general en la relación entre los empleadores públicos y personal; i) políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación.

Los principios rectores del sistema de función pública promovido por la Carta agregan mayor precisión al plantear que el mérito, el desempeño y la capacidad son criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Asimismo, al incluir entre los principios la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas, se toma en cuenta la necesidad de superar el estado enunciativo en que muchas veces se entraban estas políticas. A su vez, la transparencia, objetividad e imparcialidad, así como el pleno sometimiento a la ley y al derecho, agregan las condiciones bajo las cuales los principios anteriores tienen sentido.

A partir del Capítulo 4 la Carta desarrolla con mayor efecto operativo, los ejes para el desarrollo de una función pública profesional. En primer término, subrayando la importancia de la planificación para el estudio de las necesidades cuantitativas y cualitativas de recursos humanos en el tiempo, vinculando la estrategia organizativa y las políticas y prácticas de gestión del empleo con base en sistemas de información eficientes. Para la organización del trabajo reclama la existencia de instrumentos de gestión de personal como la descripción de los puestos de trabajo y los requisitos de idoneidad o perfiles de competencias correspondientes, equilibrando especialización con flexibilidad, y en los perfiles, además de conocimiento y experiencia, habilidades, actitudes, capacidades cognitivas y rasgos de personalidad considerados relevantes para el éxito en el trabajo.

Es probablemente el desarrollo correspondiente a la gestión de los procesos de acceso al empleo público donde se promueven principios que exceden lo meramente instrumental, impactando sobre las prácticas que condicionan e impiden con frecuencia el desarrollo de una función pública profesional en América Latina: a) Publicidad de las convocatorias; b) Libre concurrencia de acuerdo con requisitos generales y perfil de competencias acordes al puesto; c) Transparencia en la gestión del proceso; d) Especialización de los órganos técnicos y cualificación profesional de sus integrantes; e) Garantía de imparcialidad ; f) Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos utilizados para verificar las competencias

de los aspirantes; g) Elección del mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad; h) Eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección.

La Carta recomienda la evaluación del rendimiento de las personas en el trabajo debe formar parte de las políticas de gestión de recursos humanos incorporadas por todo sistema de servicio civil. En materia de compensación destaca que la estrategia deberá responder a prioridades y objetivos vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria de las organizaciones, teniendo la equidad como principio rector del diseño de las estructuras retributivas, incidiendo en los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento.

Al postular que los sistemas de función pública deben incorporar mecanismos que favorezcan y estimulen el crecimiento de las competencias de los empleados públicos, mantengan alto su valor de contribución y satisfagan en lo posible sus expectativas de progreso profesional, armonizando éstas con las necesidades de la organización, contribuye a fomentar la empleabilidad del personal. Esta dimensión se ve reforzada por la capacitación para complementar la formación inicial, para adaptarse a la evolución de las tareas, para hacer frente a déficits de rendimiento, para apoyar su crecimiento profesional y para afrontar los cambios organizativos y apoyar prioridades claras de la organización, siendo recomendada la evaluación de la inversión en formación (aprendizajes, satisfacción de los participantes, relación entre resultados y costos e impacto sobre el rendimiento en el trabajo). Nuevamente el principio de mérito es incluido en la promoción a puestos de trabajo de nivel superior, por recomendarse el sustento en la valoración del rendimiento, potencial y desarrollo de competencias, con base a instrumentos que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo.

En materia de relaciones laborales, los criterios orientadores de la Carta también tienen un alto grado de generalidad: derecho de los empleados públicos a la defensa de sus intereses, negociación de las condiciones de trabajo, facilitar la transacción y la concertación, garantizar derechos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo. Como se verá en el análisis de las experiencias nacionales, este aspecto tiene un espacio importante dentro de las políticas en desarrollo, lo que probablemente haga necesario fortalecer su consideración en las orientaciones para la consolidación de la FP.

De gran importancia es el señalamiento en la Carta, y para la perspectiva del presente trabajo, lo concerniente a las unidades organizativas y sistemas responsables de la gestión del empleo público. La CIFP destaca la necesaria existencia de núcleos especializados, dotados de una consistente cualificación técnica, y ubicados en posiciones de autoridad formal coherentes con el alto valor estratégico de su función, con el cometido de elaborar directrices estratégicas de gestión del empleo y las personas coherentes con la estrategia organizativa, haciendo el seguimiento y control de su aplicación. Asimismo, que esas unidades deben desempeñar un papel en la planificación de personal de alcance global, en la gestión de operaciones y procesos que deban ser asumidas por una instancia central, en el estudio, diagnóstico, evaluación e innovación de las políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos y el impulso de las reformas, en el apoyo a los directivos en el ejercicio de las funciones que les incumben como responsables de la gestión de las personas a su cargo. La CIFP reconoce a la franja directiva o gerencial como función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria, y reclama arreglos institucionales que hagan posible: a) una esfera de delegación; b) sistemas eficaces de control y rendición de cuentas; c) premios y sanciones vinculados a la responsabilidad y

los resultados de la gestión; d) racionalidad y creación de valor público en el uso de los recursos. También que, para la garantía de su profesionalidad, existan regulaciones específicas para definir el universo de cargos, delimitándolos de las funciones políticas y del servicio civil ordinario, exigencias de cualificación profesional, competencias, reglas de acceso con criterios de capacidad y mérito, reglas de evaluación y rendición de cuentas que definan mecanismos de control por resultados, reglas de permanencia que vinculen a los resultados de la gestión, e incentivos que estimulen la buena gestión, vinculando una parte de la compensación a los resultados.

Para la eficacia de los arreglos institucionales de los sistemas de función pública, la Carta considera imprescindible: a) exclusión de su patrimonialización por la política y administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito; b) superación de las visiones burocráticas por enfoques orientados a resultados, la innovación y el aprendizaje; c) enfoques flexibles de gestión de las personas; d) por los diferentes actores de los valores propios del servicio público, en particular la honestidad, la austeridad en el manejo de los recursos, la transparencia de las decisiones, la evaluación y rendición de cuentas y el compromiso con el servicio a los ciudadanos.

### **Dimensiones de la Función Pública promovidas por la CIFP**

#### **Generales**

- Desarrollo del capital humano
- Profesionalidad de los recursos humanos
- Observancia de los principios éticos del servicio público
- Respeto e implicación en las políticas públicas definidas por los gobiernos
- Vocación de servicio, honestidad y adhesión a los principios y valores de la democracia

#### **Garantías**

- Estabilidad y protección frente a la destitución arbitraria
- Igualdad de género, protección e integración de minorías, inclusión y no discriminación
- Publicidad de las convocatorias
- Libre concurrencia a la selección
- Imparcialidad
- Derechos en materia de salud laboral y seguridad en el trabajo.
- Transparencia, objetividad e imparcialidad, sometimiento a la ley y al derecho

#### **Gestión**

- Responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo y los resultados
- Protagonismo de los directivos públicos
- Responsabilización de directivos por la gestión de las personas
- Evaluación del rendimiento

#### **Gestión de personal**

- Planificación de la gestión de recursos humanos en el tiempo
- Sistema eficiente de información de recursos humanos
- Descripción de los puestos de trabajo y perfiles de competencias
- Especialización de los órganos técnicos y cualificación profesional de sus integrantes
- Eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección.
- Promoción de la comunicación, la participación, el diálogo en las relaciones laborales
- Fiabilidad y validez probadas de los instrumentos
- Elección del mejor candidato
- Compensación equitativa
- Eficacia, efectividad y eficiencia en políticas y procesos de gestión del empleo

#### **Carrera**

- Mérito, el desempeño y la capacidad como criterios del acceso y la carrera
- Promoción por rendimiento, análisis del potencial y desarrollo de competencias
- Capacitación para desarrollo personal, cambio organizativo y prioridades de la organización
- Empleabilidad
- Negociación de las condiciones de trabajo

### **3. Apreciaciones sobre los avances en la institucionalización de la FP**

Teniendo la CIFP los propósitos que se han reseñado, es de la mayor importancia considerar los procesos en curso en los países de la región, para apreciar las orientaciones predominantes de las reformas del servicio civil, sus progresos y dificultades. En este marco, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolló una importante iniciativa de estudio en América Latina, a fin de conocer las características centrales de sus servicios civiles.<sup>4</sup> Posteriormente, y a consecuencia de la vigencia de la Carta, se realizó el "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública"<sup>5</sup>, donde fueron presentados estudios de distintos países. En las secciones siguientes abordaremos los trabajos considerados en el Foro.

#### ***La implantación de la Carta***

El documento de base del Foro considera los obstáculos y estrategias de reforma para la implantación de la Carta (Longo 2005). Si bien el autor se propone enfatizar los aspectos propositivos por encima del análisis de dificultades y resistencias, advierte que entre los rasgos predominantes de la FP en la región destacan la escasa observancia práctica de las reglas, discrecionalidad y clientelismo en los sistemas de gestión del empleo, déficit de profesionalización, rigidez en los procedimientos, carencias en la gestión del recurso humano. Frente a ello la implantación de la Carta se ve como "equivalente a la realización de reformas capaces de mejorar, de forma efectiva y sostenible en el tiempo, los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos en los países latinoamericanos." (Longo 2005, 8-9).

El documento sostiene que los obstáculos a la Carta no son de naturaleza técnica, sino que "...deben ser abordados en clave de gestión del cambio organizativo y de economía política de las reformas institucionales" ejemplificadas en la resistencia al cambio y el empleo público visto como recurso político, respectivamente, para reconocer que también contabiliza entre los obstáculos el déficit de desarrollo institucional y de capacidad organizativa. (Longo, 2005:10) En ese contexto, se reconoce entre los actores afectados y resistentes a la clase política, la oposición, el partido gobernante, la tecnoestructura, los empleados públicos, sus sindicatos, los directivos y mandos medios, además de la justicia, los parlamentos (congresos), académicos, corporaciones y colegios profesionales. En el orden cultural, el papel del gobierno como empleador, la lealtad política, la desconfianza en los políticos y modelos mentales emergen como trabas, a las que se suman rasgos del sistema político, la constitucionalización de aspectos del empleo público y la inestabilidad. (ps.11-14)

Longo (2005:15) destaca que el liderazgo es una variable crucial para la reforma, la cual se ve afectada por la escasa relevancia de la FP en la agenda gubernamental, la primacía de

---

<sup>4</sup> En el marco de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública de los "Diálogos Regionales de Políticas", a partir de una metodología común de evaluación que permitiera el análisis comparado de los diferentes sistemas nacionales de función pública, en una primera etapa se realizaron estudios en Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Jamaica, Uruguay y Venezuela.

<sup>5</sup> Organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y la División de Administración Pública y Gestión para el Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (UN-DESA), con el apoyo del Gobierno de México, el Foro fue realizado durante los días 4 y 5 de mayo de 2005, en Ciudad de México.

visiones contrapuestas (vg., la fiscal), la escasa implicancia presidencial y rivalidades al interior del gobierno. De otra parte, las carencias técnicas se traducen en información deficiente, baja cualificación, fragmentación del empleo, centralismo y déficit de capacidad directiva.

De la descripción presentada hasta aquí, el documento da cuenta de un repertorio de obstáculos amplio, tanto desde el análisis conceptual (gestión del cambio) como político, en el cual todos los actores reconocibles, desde alguna perspectiva, aparecen como potenciales responsables. Probablemente resulte ilustrativo considerar entramientos efectivos frente a iniciativas específicas.

La segunda parte del trabajo, centrada en un marco de análisis para una estrategia de implementación, destaca la importancia de instalar “una percepción de necesidad y urgencia” del cambio, que puede valerse de la “crisis social de confianza” en el funcionamiento de la administración, y la crisis fiscal. Según el autor ellas pueden ser usadas por los reformadores para estimular el cambio, y nuevamente el liderazgo con poder político efectivo es visto como factor crucial, construyendo coaliciones, en particular con los responsables de políticas presupuestarias (como en Chile y Brasil), y con los organismos multilaterales, por el papel que vienen cumpliendo en las reformas institucionales.

A propósito de esta mención del papel de los organismos multilaterales y su financiamiento a reformas institucionales, es necesario observar que sus sistemas de gestión discrepan reiteradamente con los objetivos de política que estamos considerando. En efecto, las unidades ejecutoras diseñadas para la gestión de proyectos se convierten con frecuencia en burocracias paralelas incapaces de incrementar el capital institucional de las administraciones públicas por su inadecuada integración con la función pública ordinaria, su discontinuidad y la consecuente falta de sustentabilidad de los proyectos. Por otra parte, son también funcionales a los sistemas de empleo clientelistas que se procura cambiar erradicar, por la falta de transparencia en la contratación de consultores por el procedimiento de elegir dentro de ternas construidas “a la medida”, desvirtuando el principio del mérito. Lamentablemente, no se trata de una situación marginal, sino que alcanza a miles de contratos profesionales en los distintos países, y de alta remuneración si se compara con las escalas salariales normales de la administración pública. (Martínez Nogueira, 2002)

En un punto cuya importancia conviene destacar, Longo se pregunta si la implantación de la CIFP debe encararse como un proceso gradual de cambios incrementales que se van desarrollando a medida que se produce la maduración de las circunstancias, o más bien en ruptura con las rutinas precedentes; como una estrategia de extensión progresiva, que se inicia en ámbitos seleccionados, o debe ser concebida como una reforma global, que afecta a la totalidad del sistema y a todos los sectores del empleo público. Si bien reconoce que es difícil dar respuesta prescindiendo del contexto, destaca las dificultades propias de reformas centradas en “enclaves de excelencia”, y agrega “...las reformas de signo profesionalizador de la función pública parecen encontrarse entre las que aconsejan la adopción de enfoques sistémicos y globales, sin perjuicio de que la implementación de los cambios pueda ser desigualmente gradual y progresiva. Sólo estos enfoques les atribuyen la legitimidad que les permite institucionalizarse.” (Longo, 2005:21-22).

Los ejemplos que se citan para argumentar las dificultades que confrontan estrategias incrementales, permiten otras lecturas. El caso del Instituto Federal Electoral debiera

evaluarse en el contexto institucional e histórico más amplio que dificultó la institucionalización del servicio civil de carrera en México (Bonifacio y Falivene, 2002); la suerte del Instituto Superior de Economistas de Gobierno de Argentina no se explica por un supuesto carácter elitista o que genere suscite percepción de iniquidad, porque estos factores hubieran puesto en mayor debilidad al Cuerpo de Administradores Gubernamentales, lo que no ocurrió. En otros casos, distintas reformas focalizadas podrían ilustrar el éxito de la estrategia (Heredia, 2002) <sup>6</sup>

Por ello apreciamos que en este punto, particularmente importante, no resultaría conveniente minimizar la probable conveniencia de una estrategia incrementalista, que puede resultar funcional en contextos de una FP altamente descentralizada en cuanto a la diversidad de regímenes laborales, y aún por la multiplicidad de actores que sostienen intereses diferentes y potencialmente contrapuestos a las reformas. Entre estas alternativas de estrategia se presenta no solo la variante de abordar en cambio en instituciones estatales particulares, sino, por ejemplo, sobre aspectos del sistema de FP, como el acceso, la evaluación del desempeño, que también pueden adelantarse de manera gradual y progresiva, incluso, diversa.

Longo afirma que, por razones propias de la cultura social y política de América Latina, existe una tendencia a identificar las reformas con las leyes que pretenden implantarlas, y que muchas veces no son aplicadas o se tergiversan, y es vasta la literatura que avala la afirmación (Longo, 2005:22). No obstante, es posible encontrar también excepciones e la regla, como algunas experiencias pueden demostrar (Egaña, 2003:98). Por otra parte, los procesos de negociación, debate y decisión que dan lugar a las leyes y otras normas subordinadas, son expresión del proceso de conformación de coaliciones necesarias para las reformas, constituyen un imperativo de cumplimiento obligatorio para los actores concernidos y crean las condiciones necesarias para la implantación de las reformas, y por lo tanto, debiera reconocérsele un papel más protagónico dentro de la estrategia de implantación. En muchos casos los reformadores deben ir de la “Ceca a La Meca” para conseguir el preciado instrumento legal que les permita hacer imperativa una iniciativa de cambio, incluyendo el cabildeo con congresistas, sindicatos y el propio gobierno.

Sería conveniente desarrollar en torno al proceso legislativo y de construcción normativa, cursos consistentes de elaboración de estrategia para dar viabilidad a las iniciativas reformistas.

Asimismo, en orden a las cuestiones puestas en juego, resultaría de utilidad desarrollar indicadores que den cuenta de la materialización de iniciativas dentro del vasto programa de reforma de la FP incluido en la Carta, sintetizadas en las Dimensiones de la Función Pública Promovidas por la CIFP expuestas en este trabajo (pág. 7)

---

<sup>6</sup> El caso del IFE en México no es ilustrativo de una restricción de esta estrategia, sino más bien una excepción, como lo manifiestan los casos citados también de los bancos centrales, Así Heredia aprecia que “..muchos gobiernos de la región han introducido reformas para mejorar la calidad del gobierno en aquellos sectores que más les interesan a los inversionistas -en particular, a los más móviles internacionalmente. El poder fortalecido y los intereses específicos de estos grupos ayudan a entender, así, los progresos observados en materia de administración y de personal en los sectores financieros del gobierno – bancos centrales, presupuesto, por ejemplo. (Heredia, 2002:29)

## ***El desarrollo de la función pública en los países latinoamericanos***

¿Qué reformas se realizaron en los servicios civiles iberoamericanos después de la sanción de la Carta? En los años recientes se realizaron diversas reformas legislativas en la FP de los países latinoamericanos: la Ley del Estatuto de la Función Pública de Venezuela (2002), Ley N° 19.882 que Regula la Nueva Política de Personal a los Funcionarios Públicos de Chile (2003), la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal de México (2003) y su Reglamento (2004), la Ley No. 476 del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa de Nicaragua (2003), la Ley de Normas que Regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa, la Gerencia Pública de Colombia (2004), la Ley Marco de Empleo Público de Perú (2004), que entró en vigencia en enero de 2005, entre otras iniciativas

¿Cuáles de las reformas realizadas fueron inspiradas en la CIFP? Con la finalidad de ilustrar este punto, nos valdremos de los informes nacionales presentados en el "Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implementación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública", que ya hemos citado. Allí fueron presentados seis casos nacionales: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México. De ellos, sólo en el caso Colombiano la CIFP es presentada, de modo sistemático, como fundamento de las reformas promovidas por la nueva legislación.<sup>7</sup>

### *Argentina*

El análisis de la FP en la Argentina realizado por Salas<sup>8</sup>, encuadra con precisión en el marco de problemas propuesto en el presente trabajo: la inserción del país en el marco global, "la necesidad de un Estado más activo y competente en su desempeño, mejor garante de las libertades de todos para la colaboración social requerida que permita convivencias ciudadanas más dignas, seguras y equitativas." (Salas, 2005:34) Salas identifica cuatro tendencias que conforman el escenario de la FP en Argentina: democratización de las relaciones de trabajo por vía de la negociación colectiva en el sector público; progresiva institucionalización del régimen del empleo público federal, por medio de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional; diseño e implantación de "novedosos" regímenes escalafonarios y de carrera administrativa, entre los más significativos el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa; fuerte impulso a la profesionalización mediante inversiones en capacitación.

Las tendencias positivas tienen su contraparte en otras que de signo divergente: creciente presencia y trascendencia funcional de personas contratadas sin relación de dependencia laboral, en tendencia creciente desde 1995 y que en algunos organismos constituyen el colectivo más numeroso; débil encuadramiento laboral del personal de organismos reguladores, encuadrado en la Ley de Contrato de Trabajo del sector privado, sin negociación colectiva y sin régimen de carrera propio en algunos casos; heterogeneidad de encuadramientos laborales con relativa obsolescencia y grado de cumplimiento efectivo.

Sobre esas tendencias impactaron la prohibición de cubrir cargos vacantes que redijeron los

---

<sup>7</sup> Si bien la observación es de carácter formal, la CIFP es citada 12 veces en el documento de Colombia, 3 en el de Argentina, 1 en el de Chile y no existen citas en los documentos de Costa Rica y México.

<sup>8</sup> Eduardo Salas, Director General de la Oficina Nacional de Empleo Público de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Argentina.

concursos y la movilidad, con impactos como la elevación marcada de la edad promedio del personal y retiros voluntarios que afectaron los planteles de los organismos.

Más recientemente se normalizaron los órganos paritarios y se amplió la representación gremial, se actualizaron los salarios, se pasaron los contratos laborales a relación de dependencia y se reactivó la capacitación mediante la formulación de planes institucionales.

Salas hace un análisis detallado de los aspectos estructurales y dinámicos del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa, que establece un régimen de Funciones Ejecutivas para los puestos de dirección, la realización de concursos de méritos y capacidades para el ingreso y la promoción, la evaluación anual del desempeño y la capacitación como elementos que inciden en la dinámica de la carrera, así como las dificultades originadas en la ausencia de un nomenclador de puestos y perfiles y la ausencias de concursos por las razones apuntadas, así como por la cobertura provisional de los puestos de dirección, y también los inconvenientes de la estructura salarial poco atractiva en puestos inferiores y muy diferenciada en los superiores respecto de los cargos directivos.

Salas concluye en la necesidad de instalar la problemática de la reconfiguración del servicio civil como una cuestión de amplia incumbencia social y de agenda pública, relacionado con la construcción institucional de la capacidad de gobernanza societaria, que está asociada a la necesidad de atraer y retener a personas altamente calificadas para atender procesos críticos de incumbencia estatal asociados al desarrollo social. (Salas, 2005:47-49)

### *Brasil*

La administración pública en Brasil pasó, en el período de 1988 a 2002, por dos cambios en la Constitución Federal, buscando un modelo mas eficiente de actuación del Estado, y actualmente pasa por una fase de transición, que ha tomado medidas de recomposición de la fuerza de trabajo por medio de concursos públicos y de recuperación de salario real de diversas categorías de servidores. Además, se está reduciendo en contingente de trabajadores tercerizados para revalorizar la función de servidor público como instrumento esencial para la actuación del Estado. (Mendonça, 2005)<sup>9</sup>

En ese contexto se desarrolla la experiencia de democratización de las relaciones de trabajo en la Administración Pública Federal desde 2003, experiencia inédita que busca establecer compromisos con la representación de los servidores públicos que resulten en mejoras de la calidad del servicio prestado al ciudadano y de las condiciones de trabajo, carrera y remuneración de los servidores. La Secretaria de Recursos Humanos del Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión, es responsable del sistema de personal civil del poder ejecutivo federal.

Mendonça presenta la profesionalización de la función pública como asunto de orden no exclusivamente técnico, sino político: la experiencia de construcción de un modelo democrático de relaciones de trabajo en el servicio público, está incluido en las tentativas de ampliar el grado de transparencia y de control social de las acciones del Estado. La Mesa Nacional de Negociación Permanente, se constituyó en un instrumento provisorio de

---

<sup>9</sup> Sérgio Eduardo A. Mendonça, Secretário de Recursos Humanos del Ministerio do Planejamento, Orçamento y Gestão de Brasil.

interlocución para atender dos necesidades prioritarias: a) tratar las demandas sindicales más urgentes, y b) promover la construcción colectiva de un Sistema de Negociación Permanente. Para agilizar la discusión de temas estratégicos, la Mesa Nacional constituyó Comisiones Temáticas: Política Sindical, Seguridad Social, Directivas de Planes de Carrera y Política Salarial.

La metodología de trabajo establecida en la Agenda acordó primero las bases conceptuales de la negociación colectiva, sobre las cuales desarrollaron el modelo de negociación; una vez) definido el modelo, buscaron sustentación legal, sugiriendo legislación específica, constitucional e infra-constitucional.

Actualmente es posible constatar la existencia de consenso sobre la oportunidad de constitucionalizar la negociación colectiva de trabajo para el sector público, sustentada exclusivamente en los principios y normas que rigen la administración pública. No hay duda que debe ser preservado el principio de reserva legal sobre las materias incluidas por este instituto, de forma que los acuerdos celebrados en las Mesas de Negociación, cuyos contenidos estuviesen sometidos a reserva legal, serían necesariamente sometidos a ratificación del Poder Legislativo.

Como consecuencia de la implantación de la Mesa Nacional de Negociación Colectiva entre 2003 a 2004, la dinámica del proceso de negociación con los sindicatos alcanzaron resultados inéditos en la historia de la administración pública federal: fueron presentados al Congreso Nacional más de 26 actos normativos, todos aprobados por consenso de todos los Partidos Políticos.

Se aprecia la existencia de desafíos a enfrentar para consolidar el proceso de democratización de las relaciones de trabajo, como ampliar el espacio de negociación frente a la tradición corporativa de las entidades sindicales. El fortalecimiento de la transparencia y del control social son considerados avances inequívocos del proceso de democratización de las relaciones de trabajo, pero que no garantizan la estabilidad de ese sistema. Solamente la incorporación de los intereses difusos de la sociedad al proceso de negociación es lo que asegurará apoyo de los actores sociales y políticos externos al proceso y resolverá la tensión entre el interés público difuso e los intereses de los servidores públicos en la mesa de negociación. El sistema será estable si es capaz de incorporar a las negociaciones y los acuerdos celebrados en la mesa, como contrapartida, compromisos claros y transparentes con la mejora de los servicios públicos prestados a la población. De otra forma, la "población" puede tornarse opositora a los acuerdos. Por ello está previsto en el sistema, la inclusión de otras entidades que representen los intereses difusos, tales como consejos sociales, representantes del parlamento y de organizaciones de la sociedad.

### *Chile*

En el caso de Chile las reformas en el campo de la FP se insertan en un contexto sostenido de políticas explícitas e institucionalizadas de "modernización de la gestión pública" y en un marco de alta estabilidad política. El segundo dato importante, es que las reformas a la FP tienen su origen en el Protocolo de Acuerdo entre el gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) en 2001, que se plasma en 2003 en un Acuerdo Político-Legislativo entre todos los sectores con representación parlamentaria con la sanción de la

## Ley N° 19.882 sobre la Alta Dirección Pública y el Nuevo Trato Laboral. (Bau Aedo, 2005)<sup>10</sup>

Esta nueva normativa instauro el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), con un proceso de preselección pública y meritocrática de los altos directivos (primer y segundo nivel de los servicios, directores y subdirectores, directores regionales, jefaturas de unidades organizativas, entre otros), manteniendo la designación por las autoridades políticas correspondientes y estableciendo un sistema de incentivos remunerativos en base a desempeño; los ministros proponen los perfiles profesionales, de competencias y aptitudes al Consejo de Alta Dirección Pública, quien los aprueba y a resultas del proceso de selección propone una nómina de entre 3 y 5 candidatos al Presidente de la República para la provisión del cargo por tres años, renovables dos veces, supeditado al cumplimiento de Convenios de Desempeño Institucional.

En segundo lugar, impulsa una nueva política de acceso y desarrollo de las personas de la administración pública, extendiendo los sistemas de acceso profesionalizado por concurso hasta el tercer nivel de los servicios (jefes de departamentos), creando sistemas transparentes de concursos para la promoción interna (que consideran capacitación permanente, evaluación de desempeño, experiencia calificada y aptitud para el cargo), ampliando paulatinamente los recursos para la capacitación (1% de los gastos de personal en 2005) y creando un nuevo sistema de evaluación colectiva del desempeño; se incrementaron las remuneraciones por cumplimiento de metas basadas en los Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG).

En el plano institucional, establece en el Ministerio de Hacienda la Dirección Nacional de Servicio Civil (DNSC), servicio descentralizado de coordinación, supervisión y perfeccionamiento de las funciones de personal en los servicios de la administración civil del Estado. Su misión es la de "Institucionalizar una nueva política de gestión directiva y desarrollo de las personas de la administración pública, basada en el mérito y la idoneidad, que contribuya a mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios a la ciudadanía". Por su parte, el Consejo de Alta Dirección Pública tiene como funciones principales conducir y regular el proceso de selección de candidatos a cargos de jefes superiores de servicio del sistema. Los integrantes del Consejo son la Directora Nacional del Servicio Civil, quien lo preside, y cuatro miembros nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado por los 4/7 de los senadores en ejercicio.

### *Colombia*

La Constitución de 1991 establece que los empleos de los órganos y entidades del Estado son de carrera, y que el ingreso el ascenso y la permanencia se harán de manera exclusiva con base en el mérito; asimismo, crea la Comisión Nacional del Servicio Civil con las funciones de administrar y vigilar la carrera. Luego de distintas reformas durante los años noventa, la Ley 909 de 2004, expide normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública. (Grillo Rubiano, 2005)<sup>11</sup>

Esta reforma establece que el ingreso y la permanencia en los empleos públicos se dará previa comprobación del mérito, mediante procesos de selección públicos y abiertos en los

---

<sup>10</sup> Catalina Bau Aedo, Directora Nacional del Servicio Civil del Ministerio de Hacienda de Chile.

<sup>11</sup> Fernando Grillo Rubiano, Director del Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia.

que se podrá participar sin discriminación alguna. Por primera vez una ley sobre empleo público, sin olvidar su naturaleza de libre nombramiento y remoción, establece normas que buscan garantizar que sea la competencia profesional el criterio que prevalezca para el nombramiento de los gerentes públicos y se introducen como instrumentos de evaluación de la gestión de los gerentes públicos los “acuerdos de gestión”

La ley define el empleo como el núcleo básico de la función pública, e incorpora el concepto de competencias laborales como metodología para la gestión del mismo empleo y del talento humano. La capacitación se hace extensiva a todos los servidores públicos, para lo cual se adopto el Plan Nacional de Formación y Capacitación.

Las unidades de personal tienen la responsabilidad de elaborar planes estratégicos de recursos humanos, planes anuales de vacantes, elaboración de los proyectos de plantas de personal. Se crea un Sistema General de Información Administrativa de recursos humanos a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública.

El desempeño laboral de los empleados será evaluado en correlación con los resultados institucionales, siendo sus finalidades principales: acceder y ascender en la carrera, conceder estímulos, planificar la capacitación y la formación y determinar la permanencia en el servicio, así como el desarrollo y mejora de las competencias laborales

La objetividad y transparencia de la gestión del recurso humano están puestos en responsabilidad de la Comisión Nacional del Servicio Civil y el Departamento Administrativo de la Función Pública. La primera es un órgano independiente de las ramas del poder público, de carácter permanente, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Dentro de esta misma función de administración, la Comisión deberá expedir las orientaciones y los lineamientos generales con los cuales se realizarán los procesos de selección y se diseñarán los instrumentos para la evaluación del desempeño de los empleados y administrará, organizará y actualizará el registro público de carrera administrativa. Por su parte al Departamento Administrativo de la Función Pública, le corresponde fijar las políticas en materia de organización administrativa del Estado, en gestión del recurso humano en lo referente a planeación, vinculación y retiro, bienestar social e incentivos al personal, sistema salarial y prestacional, nomenclatura y clasificación de empleos, manuales de funciones y requisitos, plantas de personal y relaciones laborales.

### *Costa Rica*

En este país el Servicio Civil tiene una extensa tradición –medio siglo- , y fue establecido en la Constitución Política. No obstante el desarrollo de regímenes de empleo propios en la administración descentralizada que se produjo posteriormente, se reconoce una amplia influencia de las reglas constitutivas del sistema de servicio civil, incluso para empleos que habitualmente están bajo estatutos particulares, lo que se relaciona con la influencia y competencia profesional de la Dirección General de Servicio Civil. Esta mantiene el manual descriptivo de puestos y se encarga de la selección de los candidatos elegibles; las vacantes se cubren por selección interna o por concurso, y la DGSC confecciona una terna para decisión de la autoridad jurisdiccional competente.

El relato de la experiencia (Lee Ching, 2005)<sup>12</sup> reconoce las restricciones que para el servicio civil derivan de la rigidez normativa, así como distorsiones en materia salarial, nombramientos temporales o interinos y valoración negativa de la evaluación del desempeño vinculada a incentivos salariales. De todas formas, se considera consolidado el respeto al principio del mérito, y que la gestión de las personas a permitido al personal público integrarse a una carrera administrativa que estimula su profesionalización y el mejoramiento de sus competencias.

Estos principios se han extendido al Sistema Universitario Público y a los gobiernos locales. No existe en cambio una valoración positiva de los acuerdos emergentes de las convenciones colectivas en el sector descentralizado, donde se aprecia el desarrollo de iniquidades conflictivas en comparación con los entes de la administración central.

### *México*

La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada de 2003, se presenta como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad. El Sistema es dirigido por la Secretaría de la Función Pública y sus principios rectores son la legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

El servidor público de carrera ingresa a través de un concurso de selección y tienen estabilidad y permanencia en el servicio. El Sistema comprende distintos Subsistemas. El de Planeación de Recursos Humanos determina las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública; el de Ingreso regula los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen; el de Desarrollo Profesional, contiene los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos; el de Capacitación y Certificación de Capacidades establece los modelos de profesionalización para los servidores públicos, que les permitan adquirir conocimientos básicos, especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado; aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad, las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas; el de Evaluación del Desempeño para establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad, parámetros para ascensos, promociones, premios y estímulos, así como garantizar la estabilidad laboral.

En lo relativo a los sistemas de información, se crea el “Registro único de servidores públicos”, que integra la información de los servidores públicos de todo el personal de la administración pública federal. Se prevé que el registro contenga información sobre datos personales y curriculares, relacionados con el ingreso o reingreso, cursos de capacitación, certificación de capacidades, plan de carrera, promociones, puntuación y movimientos laterales, resultados de las evaluaciones del desempeño, licencias, historia laboral, intercambios, compatibilidades, autorizaciones y separaciones. (Romero Ramos, 2005)<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Guillermo Lee Ching, Director General del Servicio Civil de Costa Rica.

<sup>13</sup> Eduardo Romero Ramos, Secretario de la Función Pública de México.

El proceso de reclutamiento y selección se inicia en las dependencias realizando la descripción, perfil y valuación del puesto vacante, el comité de profesionalización lo tiene que validar para luego poderse publicar la vacante en el diario oficial de la federación y en el portal de "Trabajaen". Los aspirantes ingresan sus currículos y el portal hace el filtro automáticamente, sigue la evaluación de las capacidades técnicas y de estos se tendrá que elegir al candidato final a través de dos etapas más, la entrevista y el comité de selección.

La capacitación y la certificación de capacidades son los procesos clave de la carrera, mediante los cuales los servidores públicos de carrera son inducidos, preparados, actualizados y habilitados para desempeñar un cargo en la administración pública.

### ***Visión de conjunto***

Los casos nacionales que se han reseñado dan cuenta de una importante dinámica en el proceso de políticas que promueven la consolidación institucional de la función pública profesional, en un contexto tan variado como el que puede resultar de la tradición y actualidad institucional de cada país en este campo. Pero también importa destacar los puntos de convergencia, porque la clave institucional a la que corresponden da muestras claras de que se progresa sobre el unilateralismo en las relaciones laborales por la vía de la negociación con los representantes del personal, inaugurando una nueva agenda que lleva a los actores a asumir mayor responsabilidad en el aseguramiento del interés público, que muchas veces fue subordinado a las presiones corporativas (políticas, sindicales y privadas). Existe en esa mayor responsabilización dentro del proceso de cambio, un reconocimiento explícito del ciudadano y el colectivo social como referente principal, y que tiene derecho a que la actuación desde el aparato pública deba evaluarse, que el desempeño sea medido, que haya responsabilidad por resultados, y que los incentivos de remuneración, promoción, carrera y reconocimiento simbólico respondan al trabajo y se asignen justamente.

La capacidad institucional está vinculada a organizaciones públicas que dispongan de recursos humanos calificados, información de calidad y medios materiales, para cumplir su cometido, como bien especifica la Carta. En los casos expuestos se reconocen antiguas y nuevas instituciones rectoras del sistema de FP, aquellas en buena medida consolidadas y estas consistentemente instaladas, en condiciones de liderar los procesos de reforma que se requieren, aunque probablemente en capacidad y necesidad de recibir mayor impulso político para dar trascendencia acorde a su importancia para el despliegue de la capacidad de actuación del propio Estado.

En todo caso, se da cuenta con bastante precisión de los progresos que se suman a uno de los capítulos más caros de la función pública profesional: el mérito como palanca para el acceso y la promoción en empleo público. Y más aún, la adopción de estos criterios en la cobertura de funciones directivas que estaban sujetas a la libre disponibilidad, concesión al clientelismo tradicional a expensas del ejercicio idóneo de la función pública y subsidio ciudadano a la incompetencia.

El Acuerdo Final adoptado las autoridades políticas y los directores de los sistemas de función pública y servicio civil de los países iberoamericanos en el Foro de México en junio de 2005, destaca que experiencias recientes de modernización de la función pública se han inspirado ya en la Carta para diseñar las reformas o para reforzar las iniciativas anteriores convergentes con los principios de la misma. La reseña de los casos nacionales considerados da prueba de la existencia de estructuras institucionales y procedimientos

consolidados, así como que otros son de reciente instauración, por lo que se hayan en proceso de implantación.

El Acuerdo subraya que la Carta tiene vocación de extenderse a todo el empleo público, basándose en que su modelo incorpora una lógica sistémica que aconseja su implantación, preferentemente, mediante reformas de alcance global e integrado, siempre que ello sea posible. En este particular se insiste en un enfoque que podría ser considerado de máxima, aunque más relativizado. Como hemos argumentado más arriba, parece conveniente explorar caminos alternativos para alcanzar el objetivo de institucionalizar una función pública profesional, incluyendo reformas ni globales ni integradas, o variantes de estrategia que no recusen el incrementalismo.

Al reconocer que las reformas institucionales que requiere la implantación de la Carta afrontan obstáculos, las conclusiones retoman estrategias sugeridas en el documento de base (Longo, 2005), aunque también incorporan matices y alternativas: a) que el liderazgo traslade a los actores involucrados una sensación de necesidad y urgencia por cambiar; b) que la implantación debe basarse en un diagnóstico certero del entorno institucional del país e inspirar a una política de Estado como elementos para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía; c) La viabilidad de las reformas exige construir alianzas en las que apoyar las iniciativas de cambio d) que la implantación de la Carta vincule ésta al cumplimiento del principio de igualdad ante la ley, a los objetivos de los Estados en materia de redistribución equitativa de los ingresos, en especial a la inclusión social, del desarrollo económico, en particular a la lucha contra el déficit público y los desafíos de competitividad derivados de la apertura económica, y en la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía; e) considerar las restricciones de distinta naturaleza que enfrentan los países, identificando estrategias selectivas y graduales que permitan realizar avances tangibles y concretos; f) revisión de los marcos legales vigentes sobre el empleo público sin reducir las reformas a la mera elaboración de nuevas leyes de función pública o servicio civil, desarrollando capacidades internas; g) operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos; h) La difusión del conocimiento de la Carta en la Región es considerada como un recurso de primer orden para el éxito de los procesos de implantación.

En los matices y alternativas se percibe una lectura más política para sostener las estrategias, donde se destacan conceptos como política de Estado, redistribución del ingreso e inclusión social, así como la necesidad de identificar estrategias selectivas y graduales que permitan avanzar.

Las recomendaciones adoptan un carácter muy general, al indicar que en la construcción de las capacidades requeridas para la implantación y profundización de las orientaciones contenidas en la Carta será importante la cooperación internacional para acciones como la creación de grupos de trabajo temáticos integrados por los países (la evaluación del desempeño, la profesionalización del personal directivo, las competencias laborales, los sistemas de información sobre el personal público y la capacitación), el fortalecimiento de los mecanismos permanentes de intercambio, comunicación e información y la organización de talleres, seminarios especializados y cursos de capacitación sobre temas específicos. No obstante esa generalidad, el carácter multilateral de la iniciativa y el entramado institucional que le da apoyo generan, por la vía de las recomendaciones particulares realizadas, condiciones favorables para avanzar en la consolidación de resultados con base en el

benchmarking y la gestión del conocimiento interinstitucional a nivel regional.

#### **4. Alcances de las iniciativas multilaterales en la reforma institucional**

Las IV, V y VI Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado que aprobaron la "Declaración de Santo Domingo", el "Consenso de Santa Cruz", la "Carta Iberoamericana de la Función Pública" y el "Consenso de San José", cuyos contenidos han sido respaldados por las XII y XIII Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno (años 2002 y 2003), destacan la vigencia del tema de la profesionalización de la función pública en la agenda gubernamental de la región, satisfaciendo el argumento de legitimidad política en el plano formal.

No obstante será conveniente reconocer que las declaraciones de carácter multilateral en materia de políticas vienen precedidas por el prejuicio de insustancialidad: la conciliación de intereses y puntos de vista diferentes sobre materias por lo general complejas, resultan en formulaciones de carácter muy general, con escasas consecuencias operativas, que no comprometen definitivamente a ninguno de los actores que las suscriben. Cuando ello no es así, será posible reconocer la existencia de actores y argumentos con posiciones muy definidas y tendrían lugar presiones para alcanzar resultados en consonancia con los principios o intereses sustentados por las partes enfrentadas; actores menos poderosos podrían ser persuadidos, disuadidos o compelidos a arreglar sus conductas conforme a las posiciones en disidencia.<sup>14</sup>

Cabe destacar que la CIFP está exenta de generalizaciones, es más, formula precisiones operativas e instrumentales, introduciéndose en detalles de la gestión. El inventario de las dimensiones contenidas que hemos presentado más arriba, da muestras claras de esta afirmación.

¿Cuáles son las condiciones de eficacia de una iniciativa de tipo multilateral, como es el caso de la CIFP, para producir cambios, dentro de un espectro variable de objetivos, a fin de mejorar las capacidades del Estado? Por una parte, es evidente que el proceso en este campo no puede evidenciar la perentoriedad propia de otras materias, donde la incapacidad y/o dificultad para el consenso sobre la acción colectiva de actores estatales (países) tiene consecuencias tan evidentes como el cambio climático provocado por la contaminación ambiental o el nivel de desarrollo afectado por los subsidios a la agricultura. Los intereses puestos en juego en la negociación entre los actores resultan de una evidencia que no se manifiesta en este caso. En esas condiciones, existe la posibilidad que los acuerdos y consensos sean más fáciles de alcanzar, pero los resultados más difíciles de materializar.

La pregunta sobre las condiciones de eficacia, nos lleva a la necesidad de verificar, en la medida de lo posible, si los cambios que se han producido en la FP de la región, muestran una vinculación explícita o implícita, con las propuestas contenidas en la CIFP. En el primer caso podríamos encontraríamos indicadores de eficacia, políticas nacionales que han sido inspiradas en la Carta. Como en distintos países de la región se vienen produciendo, con diferentes manifestaciones, cambios en la FP, podría considerarse que el efecto de la Carta

---

<sup>14</sup> La historia reciente da crédito a estas observaciones, cuando observamos la capacidad de acción unilateral de algunos países para imponer reglas globales al margen de las instituciones que la comunidad internacional se ha dado para resolver los problemas colectivos.

se solaparía con estos esfuerzos y, al menos, en una observación rápida, no podríamos asegurar la existencia de causalidad.

Objetivamente, por cierto, puede observarse que las materias comprendidas en el proceso de cambio de la función pública adelantadas en los países, son parte de las iniciativas incluidas en la CIFP, sin necesidad para este reconocimiento de operativizar indicadores relacionados con las distintas dimensiones de cambio que promueve la Carta.

En todo caso, lo relevante en realidad es encontrar que con la iniciativa multilateral se abrió la posibilidad de desarrollar sinergia que potencien el proceso de cambio, que en cada país este puede facilitarse si los liderazgos encuentran referentes donde reconocerse, así como apoyos para fortalecer sus estrategias de desarrollo y consolidación institucional de la función pública. La iniciativa de la CIFP es, en todo sentido, una señal estimulante.

Podríamos coincidir, conforme al marco inicial dado a este trabajo, con la reflexión introductoria al Foro de México <sup>15</sup> que afirma que, no obstante los adelantos normativos, la implantación de las orientaciones de la Carta Iberoamericana de la Función Pública requerirá de esfuerzos sostenidos que permitan la conformación de una voluntad política y de consensos político-sociales, así como de un cambio cultural propicio. Justamente estas condiciones pueden dar significado a los aspectos más relevantes de la reforma para institucionalizar un sistema de función pública profesional, evitando naturalmente el riesgo de acomodar las políticas trascendentes a un mero recetario de soluciones, ignorante de los desafíos que enfrenta el Estado y de la relevancia que para su desempeño de cara a la sociedad tiene la calidad institucional del aparato gubernamental.

La acción multilateral puede desplegar un papel destacado en el desarrollo de sinergia para esta reconstrucción institucional. Para ello es menester proyectar una visión de la función pública que supere su carácter instrumental al que a veces la recluyen algunas estrategias de reforma, para poner énfasis en la responsabilidad que le compete como agente responsable de asegurar bienes públicos y valores colectivos, adecuadamente articulada con los representantes políticos legitimados por ciudadanos que pueden ejercer responsablemente su libertad. "Ello requiere identificar factores que en el diseño institucional de la función pública, intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado como garante del bien común. Si el debate sobre la gestión pública se limita a la eficiencia, se pierden dimensiones relevantes relacionadas con el interés público, que le otorgan sentido al servicio público como actividad destinada a satisfacer las demandas y necesidades de los ciudadanos." (Bonifacio, 2002)

### **Bibliografía citada:**

Bau Aedo, Catalina. Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. El caso de Chile - Santiago : Ministerio de Hacienda. Dirección Nacional del Servicio Civil, 2005. - 11 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Bauman, Zygmunt "En busca de la política". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2003.

---

<sup>15</sup> Julio César Fernández Toro, Secretario General del CLAD, Presentación del Foro.

Bonifacio, José Alberto. Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada. Buenos Aires : Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2001- 18 p.

Bonifacio, José Alberto. Servicio civil y gobernabilidad: reconstruyendo la institucionalidad estatal en la transición - Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 2003. - 15 p.

Bonifacio, José Alberto; Falivene, Graciela Mónica Análisis comparado de las relaciones laborales en la administración pública latinoamericana: Argentina, Costa Rica, México y Perú - Caracas : CLAD, 2002. - 246 p.

CLACSO/CROP/CEDLA. "Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores". Seminario Internacional. 14 al 16 de abril de 2004 – Santa Cruz, Bolivia.

CLAD. Carta Iberoamericana de la Función Pública - Caracas : CLAD, 2003. - 31 p.

CLAD. Declaración Final – Caracas, CLAD, 2005. - 7 p. - (Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad N° 11)

Egaña Baraona, Rodrigo. "Profesionalización de la función pública en Chile: contexto, avances y desafíos", págs. 97-160. En: *Retos de la profesionalización de la función pública*. - Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003. - 264 p.

Grillo Rubiano, Fernando Antonio. Incidencia de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en el desarrollo de la Ley 909 de 2004 "Por la cual se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública" en Colombia. - Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005. - 6 p - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Lee Ching, Guillermo. Régimen de mérito en Costa Rica - San José : Dirección General de Servicio Civil, 2005. - 11 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Longo Martínez, Francisco - La implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública: obstáculos y estrategias de reforma. Caracas: CLAD, 2005. - 24 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Martínez Nogueira, Roberto . Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales : la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras / - pp. 165-206 En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. - Caracas. - No. 24, (Oct. 2002)

Mendoça, Sergio Eduardo. A experiência recente da negociação coletiva na administração pública no Brasil - Brasília : Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos, 2005. - 5 p.. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Romero Ramos, Eduardo. Gobierno profesional en México - México : Secretaría de la Función Pública, 2005. - 6 p. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Salas, Eduardo. Algunas experiencias y enseñanzas derivadas del proceso de rediseño y gestión del servicio civil en la Argentina. Buenos Aires : Oficina Nacional de Empleo Público, 2005. - 20 p.. - (CLAD - Documentos Reuniones Internacionales N° 6)

Schweinheim, Guillermo F. F. Patrones de institucionalización de las decisiones públicas y déficit de republicanismo en el caso argentino - Buenos Aires : Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Investigaciones, 2004. - 27 p.

## **JOSÉ ALBERTO BONIFACIO**

Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (Asociación Civil). Director del Sistema Nacional de Capacitación del INAP. Director de la Maestría en Gobierno de la Universidad de Palermo. Profesor Adjunto de Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires, Profesor de Administración Pública en la Especialización en

Administración y Contabilidad Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Rosario. Profesor de Gobierno y Administración en la Universidad de Palermo.

Fue Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD, 1996-2000) Subsecretario de Organización y Gestión (Secretaría de la Función Pública de Argentina, 1992-1994), Subsecretario de la Función Pública (Salta, Argentina, 1986-1987)

Armenia 2464 1° A. CP 1425. Buenos Aires, Argentina

E-mail: [jabonifacio@fibertel.com.ar](mailto:jabonifacio@fibertel.com.ar) [albertob@sgp.gov.ar](mailto:albertob@sgp.gov.ar) [www.aaeap.org.ar](http://www.aaeap.org.ar)