



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobici

San José, Costa Rica

14-15-16 Abril 2010

XV FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA: "COMPROMISO CON LA INNOVACIÓN Y LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA"

**"NUEVOS RETOS PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN DE PERSONAS
FRENTE A LA NECESIDAD DE INNOVACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS: ESTADOS DE SITUACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN
DE PERSONAS FRENTE A LA NECESIDAD DE INNOVACIÓN EN CENTROAMÉRICA,
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA".**

*Por: Hernán A. Vera Rodríguez, D.P.A. **

PRESENTACIÓN DEL PANEL

* Catedrático de Administración Pública y Decano del Colegio de Ciencias de la Conducta. Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Ponce, Puerto Rico.



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobicí

San José, Costa Rica

14-15-16 Abril 2010

Desde la década de los noventa se da en los países de nuestra región un movimiento vigoroso hacia la modernización del Estado, así como para la profesionalización de su función pública. El desencanto con la implantación de políticas neoliberales y sus corolarios en nuestras economías, ha hecho que volvamos a ver al Estado y a sus funcionarios como los motores impulsores de la modernización, el desarrollo y los procesos democráticos de nuestros países. Afortunadamente para los que amamos el servicio público, parecen haber quedado atrás los tiempos en los que se creía como dogma de fe que la empresa privada era más eficiente que el sector gubernamental, y que por tanto, podía generar los cambios que nuestras sociedades buscaban y deseaban.

En este nuevo paradigma, los sistemas de función pública deberán perseguir, además de los valores tradicionales de la eficiencia administrativa, el mérito, la protección de los derechos de los empleados y la equidad social (Klinger, Nalbadian y Llorens (2010); valores tales como la transparencia gubernamental, la capacidad para rendir cuentas (*accountability*) la inclusión y la no-discriminación, la bilateralidad o multilateralidad de los procesos administrativos, la flexibilidad administrativa, la profesionalización, el mejoramiento continuo, y la promoción de la democracia como algunos de los "nuevos valores" de la función pública.

Así pues, ya en 1996 el Consejo Científico del CLAD y el Consejo Directivo de esta institución establecían en el documento "Una nueva gestión pública para América Latina", que la región tenía que prepararse para enfrentar la competencia económica global que había traído consigo la globalización. Para lograr esto, el documento proponía entre otras medidas, la modernización y redemocratización del Estado, para lo que era necesario promover la profesionalización de la función pública, particularmente de sus niveles más altos (CLAD, 1996).

En el 2003, la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003) va más allá al establecer los lineamientos específicos para el establecimiento de unos sistemas de función pública profesionales y que propendan la modernización del Estado y la democratización o redemocratización de nuestros países. De este modo, establece una serie de conceptos básicos sobre la función pública, unos criterios y principios orientadores de la misma, así como sus requerimientos funcionales y una serie de consideraciones específicas sobre la función directiva.

Más recientemente, en el *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* (CLAD, 2006), los diecisiete países firmantes, algunos de los cuales están representados en este XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se comprometieron a que en materia de la función pública, los miembros del Poder Ejecutivo de cada país: "Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública". (Sección 4, No. 35).



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobici

San José, Costa Rica

14-15-16 Abril 2010

Más aún, el documento establece que los integrantes del Poder Ejecutivo: "Darán un trato adecuado y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos involucrándoles en la definición y el logro de los objetivos de la organización." (Sección 4, No. 38)

Como se desprende de la discusión anteriormente presentada, desde fines de los noventa se viene estableciendo la normativa para poder impulsar en Iberoamérica, unos sistemas de función pública profesionales y capaces de sustentar procesos de modernización y redemocratización, así como la competencia económica a nivel global.

Este renovado interés por el desarrollo de sistemas profesionales de función pública se puede notar en la producción intelectual que se ha dado en nuestra región sobre este tema en tiempos recientes. Así por ejemplo, al examinar los paneles presentados en los congresos del CLAD de Buenos Aires y Salvador de Bahía (Números XIII y XIV) encontramos que hubo aproximadamente cincuenta paneles, compuestos de cuatro a cinco ponencias cada uno, en ambos eventos dedicados a temas relacionados con la función pública (y a veces "ocultos" en otras áreas temáticas). Los temas más discutidos en estos eventos fueron: la modernización y profesionalización de la función pública, el mérito y la carrera administrativa, la negociación colectiva, los programas de formación de funcionarios, los asuntos de igualdad entre géneros, la Carta Iberoamericana de la Función Pública y el rol del liderazgo en los sistemas de función pública. Aunque es la primera vez que acudimos a los Foros de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, estamos seguros que la producción intelectual que se ha gestado en los mismos ha ido en las mismas direcciones que las de los Congresos del CLAD.

Entendemos que para lograr la meta de la profesionalización de los sistemas de función pública en Iberoamérica, debemos motivar a otros sectores además del gubernamental, a participar de nuestra agenda. Es imperativo que otros actores importantes, como las universidades y los organismos internacionales se involucren más en el fomento de unos sistemas de función pública profesionales y vigorosos en nuestra región.

De igual forma, planteo que debemos explorar las aportaciones que otras disciplinas tales como la Psicología Industrial y la Sociología del Trabajo puedan hacer a la profesionalización de nuestros sistemas de función pública. Temas tales como la motivación de nuestros empleados y funcionarios, las causas del ausentismo y las tardanzas, las razones por las que abandonan el servicio público o se resisten a entrar al mismo, el papel de las culturas organizacionales de cada agencia o departamento, entre otros, pudieran ser explorados por especialistas en estas materias en relación con especialistas en administración pública y disciplinas afines.



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobici

San José, Costa Rica

14-15-16 Abril 2010

Con este trasfondo normativo e investigativo, presentamos hoy el panel titulado "Nuevos retos para la función pública y la gestión de personas frente a la necesidad de innovación en las administraciones públicas: Estados de situación de de la función pública y la gestión de personas frente a la necesidad de innovación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana". En el mismo, tendremos el honor de escuchar a los siguientes panelistas:

- Sr. Marcotulio Meoño Ramírez, Director de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de Guatemala, quien nos presentará la ponencia titulada "Fortalecimiento del Servicio Civil de Guatemala: 2010".
- El Sr. José Antonio Morales Carbonell, Subsecretario de Gobernabilidad y Modernización del Estado, El Salvador, quien nos presentará una ponencia sobre el servicio civil en El Salvador.
- La Sra. Mariela Jiménez Peralta, Directora General de la Dirección General de Carrera Administrativa de Panamá quien disertará sobre el "Programa para la Unificación del Sistema de Administración de los Cargos del Estado Panameño."

Cierre del Panel

Luego de haber tenido el honor de haber recibido las ponencias que componen este panel, nos llaman la atención las similitudes entre la situación de los sistemas de función pública de los países que componen el panel. En primer lugar, todas las ponencias denotan las luchas habidas en los países de referencia para establecer unos sistemas de función pública adecuados. Se denota la pugna entre los sistemas de botín o patronazgo político, con sus propios sistemas de valores, en los que la afiliación y el activismo político son las cualificaciones principales para el ingreso al servicio público, por un lado, y los sistemas de mérito o de función pública en los que se busca que sean las personas más aptas y capacitadas los que sirvan a nuestra ciudadanía desde el gobierno, por el otro. Afortunadamente, las ponencias presentadas arrojan luz sobre la voluntad de sus países por establecer sistemas profesionales de función pública.

De igual forma, se presenta como el sistema de mérito o de función pública se ha ido adelantando, poco a poco, ley por ley, orden ejecutiva por orden ejecutiva, reglamento por reglamento en nuestros países. Esto nos recuerda los planteamientos de Charles Lindblom (1959 y 1980) sobre la formulación e implementación de políticas públicas, conocido como la perspectiva o estrategia incrementalista. En ésta, los cambios deseados en las políticas públicas se van formulando e implementando de forma gradual



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobici

San José, Costa Rica

14-15-16 Abril 2010

en lugar de hacerse de forma súbita o comprensiva. Nos parece que históricamente, los propulsores de los sistemas de mérito en Iberoamérica han ido convenciendo poco a poco a los formuladores de políticas públicas de las ventajas de los sistemas de servicio civil, aprobándose así las normativas necesarias sobre este particular. Ahora, en nuestro tiempo, la competencia global y el intercambio con otros países donde los sistemas de función pública han producido buenos resultados en los ámbitos económico, cultural y por qué no decirlo también en el político, parecen haber acelerado este proceso (antes incremental) en nuestra región.

Otro punto de encuentro en las presentaciones, lo fue el papel destacado que juegan los sistemas de clasificación de puestos y retribución en los programas de reforma de la función pública de los países representados en el panel. El análisis, clasificación y valoración de los puestos es denominado por algunos como el corazón, del área técnica, de la gestión de recursos humanos en el sector público. Esto es así, pues en un sistema de mérito, todas las demás áreas de la administración del recurso humano: reclutamiento, selección, capacitación, ascensos, evaluación del desempeño y remuneración, entre otras, tienen su base en el análisis y la clasificación de puestos.

Más aún, al discutir el papel de la clasificación de puestos en el desarrollo de sistemas de función pública el Dr. Donald Klinger, profesor estadounidense, y conocedor de la dinámica político-administrativa en Iberoamérica plantea que:

El análisis de las posiciones (sic) de trabajo, su clasificación y evaluación eran el punto clave para controlar el patrocinio político en los nombramientos – el padrino – y promover un desarrollo más sano de los sistemas de servicio civil. La previa definición y clasificación de las posiciones (sic) de trabajo...componen el mecanismo administrativo para limitar las posibilidades que tienen los funcionarios públicos electos de expandir la nómina de pagos y de crear puestos de trabajo para su patrocinado, o sea, para sus partidarios políticos. (Klinger, 2001: 108).

De forma similar, este autor discute el rol de unos sistemas adecuados de clasificación y valoración de puestos para el desarrollo económico de los países, particularmente, aquellos subdesarrollados o en vías de desarrollo. Sobre este punto señala que:

Sin sistemas efectivos de análisis de puestos, clasificación y evaluación de los mismos, es muy difícil de predecir cuáles serán los gastos públicos, limitarlos dentro de los ingresos fiscales, y enfocarlos a la realización de los objetivos programados. (Klinger, 2001: 108)



Por último, este autor diserta, muy a tono con nuestra presentación, sobre el papel que juega la clasificación de puestos en la modernización y democratización de nuestra región. Sobre este particular nos indica que:

Es evidente que no se exagera cuando se insiste en la importancia vital que, para los procesos de modernización y democratización, tienen los sistemas administrativos de valoración de empleo, clasificación y evaluación en el servicio civil. El establecimiento y uso de los mismos hacen posible la transición del primitivo sistema de patrocinio...para promover una administración pública racional, más sana, efectiva, y justamente retribuida en el ámbito administrativo. (Klinger, 2001: 109)

A tono con los planteamientos del Dr. Klinger, podemos establecer que los países representados en este panel se mueven aceleradamente hacia el fortalecimiento y la modernización de sus sistemas de función pública mediante el establecimiento o la reforma de sus planes de clasificación de puestos y retribución. Nos da mucho gusto el ver que en casos como el de Guatemala, esta transición se ha hecho con la ayuda de organizaciones internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional, AEIC. Asimismo, el uso de consultores externos, tanto en el caso de Guatemala, como en el de Panamá pudiera garantizar que el proceso esté alejado de influencias políticas y de grupos con intereses particulares, algo muy necesario dadas la temática y el ambiente en los que se darán estas intervenciones administrativas.

Otro punto de convergencia entre las presentaciones lo han sido los efectos en los planes de retribución o compensación que traerá el establecimiento de los planes de clasificación antes señalados. Estamos seguros de que la implantación de estos planes de clasificación ayudará a cumplir con el precepto de “igual paga por igual trabajo”. Debemos recordar que en un sistema racional de compensaciones, la paga de un empleado está atada a sus deberes, responsabilidades, preparación académica, experiencia, peritaje especializado, grado de supervisión recibido y brindado, ambiente de trabajo, entre otros. Así pues, aunque existen muchos métodos para valorar un puesto, lo cierto es que al seguir una perspectiva racional de clasificación y valoración de puestos, nuestros países se alejan del patronazgo político y la improductividad.

Creemos que un paso futuro que pudieran dar los países representados en este panel pudiera ser el establecimiento de sistemas de bonificaciones a empleados y funcionarios públicos (o grupos de éstos) con niveles excepcionales de rendimiento o productividad. Esto se determinaría mediante sistemas efectivos de evaluación del desempeño o rendimiento.

Un último punto de coincidencia entre las ponencias lo fueron los planes de los países del panel de establecer lo que se denomina como Sistemas de Información



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobici

San José, Costa Rica

14-15-16 Abril 2010

Gerencial de Recursos Humanos. La implantación de estos sistemas en nuestros programas de función pública pudiera incrementar de forma significativa el papel estratégico que juegan los recursos humanos en nuestras organizaciones gubernamentales. Asimismo, permitiría a los gerentes gubernamentales, acceder, desde cualquier lugar y a cualquier hora, a información sobre cualquier empleado o funcionario público o grupos de éstos. Asimismo, sus decisiones estarían basadas en información precisa y actualizada. De igual forma, se pudieran reducir dramáticamente los errores en nóminas y otras transacciones de recursos humanos que requieran del uso intensivo de información. También, permitirían a los administradores de alto nivel, hacer proyecciones de los efectos de sus determinaciones antes de implantarlas de facto. Por ejemplo; se pudiera calcular, casi instantáneamente, qué efecto económico tendría en el presupuesto de un país el aumentar el salario de los ocupantes de una o varias clases de puestos con sólo cambiar un par de parámetros en el sistema. Sin mediar el uso de sistemas de información, obtener esta información pudiera tardar semanas y hasta meses.

Sostenemos que las organizaciones que rigen la función pública en los países de nuestra región deben dar prioridad a la implantación de estos sistemas. De hecho, cuando comparamos el uso que se le da a estos sistemas en las empresas multinacionales y en los países del llamado Primer Mundo, notamos que la generalidad de los países de nuestra región parece tener un par de décadas de atraso en este particular.

En síntesis, las ponencias presentadas dan cuenta de la similitud en las luchas por adelantar la profesionalización de la función pública en los países representados en el panel. Del mismo modo, se destacan los diversos estatutos que han ido posibilitando la transición de unos sistemas basados en el patronazgo y el botín político hacia unos basados en la racionalidad, el mérito y la competencia. De igual forma, se destacaron medidas técnicas en las áreas de clasificación de puestos, planes de retribución y sistemas informáticos tendientes a apoyar el afianzamiento de sistemas racionales de función pública en Iberoamérica.

Bibliografía mínima

Jiménez Peralta, Mariela (2010). "Programa para la Unificación del Sistema de Administración de los Cargos del Estado Panameño". Ponencia presentada en el XV Foro de la Función Pública. San José, Costa Rica, 14 -17 de abril de 2010.

Klinger, Donald; Nalbadian, John & Lloréns, Jared (2010). *Public Personnel Management: Context and Strategies*. New York: Longman.



_____ (2001). *La administración de personal en el sector público: contextos y estrategias*. México: Mc Graw Hill Latinoamericana.

Lindblom, Charles. (1980). *The policy – making process*. New Jersey, Prentice Hall.

Lindblom, Charles (1959). “The science of muddling through”, *Public Administration Review*, 19 (2), 79 - 88.

Meño Ramírez, Marcotulio (2010). “Fortalecimiento del Servicio Civil de Guatemala: 2010”. Ponencia presentada en el XV Foro de la Función Pública. San José, Costa Rica, 14 -17 de abril de 2010.