

Revista Enfoques
Universidad Central de Chile
enfoques@ucentral.cl
ISSN (Versión impresa): 0718-0241
CHILE

2008
Rafael Martínez Puón
TENDENCIAS ACTUALES EN LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN
LATINOAMÉRICA: BUENAS Y MALAS NOTICIAS
Revista Enfoques, segundo semestre, año/vol. VI, número 009
Universidad Central de Chile
Santiago, Chile
pp. 127-143

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Universidad Autónoma del Estado de México

<http://redalyc.uaemex.mx>



Tendencias actuales en la profesionalización de la función pública en Latinoamérica: buenas y malas noticias

Rafael Martínez Puón
Investigador Visitante
Instituto de Dirección y Gestión Pública de la
Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE)
jrafael.martinez@esade.edu

Resumen

Este ensayo pretende mostrar un panorama general de lo que acontece en Latinoamérica en cuanto a tendencias actuales de la profesionalización de la función pública. El objetivo central es hacer un balance entre lo que los gobiernos han pretendido hacer en contraposición a lo que en realidad pueden hacer. En el marco de lo que hemos denominado como las buenas y malas noticias. Para ello, se utilizan como fuentes principales algunos informes y estudios que se han realizado en los últimos años en la región y que ubican a los distintos países en un determinado lugar, de acuerdo a sus propios avances y nivel de desarrollo alcanzado.

Palabras clave: función pública; servicio civil; Latinoamérica.

TENDENCIES IN HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN LATIN AMERICAN: THE GOOD AND BAD NEWS

Abstract

This essay pretends to show a general overview of what occurs today's in Latin American Tendencies regarding the professionalization of public functions. The general objective is to develop a balance between what governments pretended to do and what they actually can do. This is what we have designated as "god and bad news". In order to achieve this, we use as primary sources some reports and studies developed this last couple years in the region that rank the different countries according to their own advances and the level of development achieved.

Keywords: management; civil services; Latin-American.

Introducción

Desde hace algunas décadas las organizaciones, llámese públicas o privadas, han experimentando una serie de transformaciones en cuanto a la búsqueda de mejoras en todas sus líneas. Dentro de ellas el cambio en la gestión y la profesionalización de los recursos humanos ha cobrado un papel relevante donde, como en la mayoría de los casos, han sido las organizaciones privadas las que se han adelantado a experimentar y las que regularmente continúan mostrando un nivel de innovación superior. Lo anterior, teniendo como base el consenso de los últimos años, que avanza sobre la idea o redescubrimiento de que el capital humano representa el activo más importante de las organizaciones. Y sobre ese esquema se han puesto de manifiesto una serie de reformas o medidas tendientes a su buen desarrollo en beneficio de las organizaciones *ergo* de la sociedad.

Por supuesto que en esta ola de reformas e innovaciones las organizaciones públicas no se han quedado atrás. En la medida de sus propios contextos y posibilidades han hecho también un derroche de voluntarismo, entusiasmo y creatividad para tratar de adoptar nuevas formas de mejorar la actuación de su personal. Todo ello en el marco de referentes conceptuales propios, como lo es la Nueva Gestión Pública, tema sobre el cual existe una amplia literatura. Algunos apuntes señalan a la Nueva Gestión Pública como una propuesta emergente de los años setenta y ochenta, y con sólidas raíces de la teoría de la organización y de la economía política, la cual surge como respuesta a los problemas que presenta la Administración Pública Tradicional. La Nueva Gestión Pública, de acuerdo con la definición del Comité de Gestión Pública de la OCDE, representa “un nuevo paradigma de la gestión pública (...) dirigido a fomentar una cultura orientada a la actuación de un sector público menos centralizado” (citado por Mathiasen, 1998). En su base la Nueva Gestión Pública va dirigida a mejorar la actuación de su gobierno y sus gerentes. La Nueva Gestión Pública implica poner un especial énfasis en la gestión por encima de las políticas; en organizar el gobierno en grupos de agencias y de departamentos, más que en pirámides tradicionales y jerarquizadas; en la adopción de toma de decisiones estratégicas y orientadas a la obtención de resultados y medidas de mejora de la calidad; en recortar los gastos en vez de crear

nuevos; en una mayor flexibilidad; en una mejora de la eficiencia en la prestación de servicios públicos; en la promoción de la competencia en el ámbito y entre organizaciones del sector público (Keraudren y Mierlo, 1998: 41-42).

Para el tema que nos ocupa, en el caso de las organizaciones públicas, el concepto más utilizado es el de profesionalización de la función pública, entendida como noción circunscrita al núcleo estratégico del Estado, donde el sistema de mérito opera en su plenitud como garantía institucional para la gobernabilidad de los países. Una noción más amplia y distinta es la de “empleo público”, en cuyo interior cabrían relaciones de empleo diferentes, más próximas a las que se dan en el ámbito empresarial (Prats, 1995). En este contexto, no deja de ser un término “*catch all*” o “atrápalo todo”, ya que abarca muchos enfoques y perspectivas, como la de incluir a los servicios civiles o incluir medidas vinculadas con el desarrollo profesional, capacitación o competencias.

Es por ello que dentro de esta situación nos hemos propuesto identificar las posibles tendencias en esta área, los signos de progreso que se han registrado en los países, principalmente de la región Latinoamericana (concretamente los que se mencionan más adelante en una gráfica), pero también los posibles impedimentos y limitaciones para su diseño e implementación. De ahí la dicotomía que plantearemos entre las buenas y las malas noticias. Cabe decir que este ensayo es producto de los informes que han venido revisando y analizando la situación latinoamericana en detalle. Pero también incluye ideas y conclusiones a las que se ha llegado en reuniones, foros y conferencias sobre el tema en las que he participado en calidad de oyente o ponente. El ensayo se divide en los siguientes apartados: 1) Tendencias actuales, 2) Las buenas noticias, 3) Las malas noticias, 4) ¿Qué se tiene que hacer?, 5) Conclusiones.

1.- Tendencias actuales

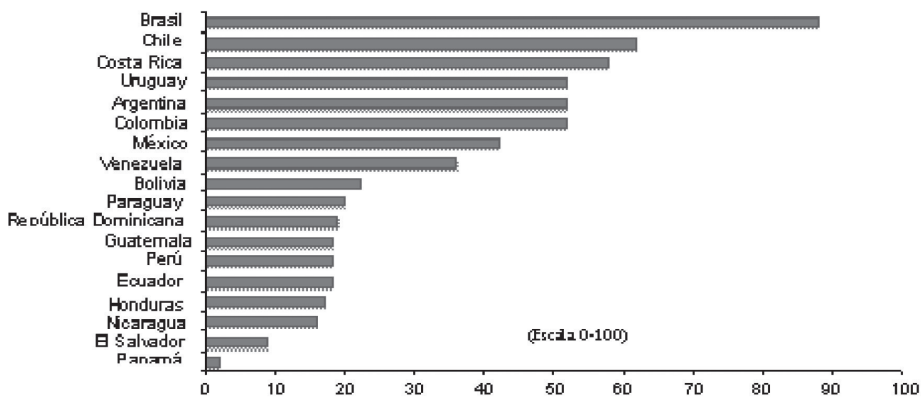
El análisis de los sistemas de profesionalización o servicios civiles de los países latinoamericanos ha demostrado que pese a haber en algunos de ellos décadas de legislaciones en torno al tema, tanto las buenas prácticas como la experiencia

sólida en la materia, son un bien escaso (Echebarría, 2006). Por el contrario, se observa la necesidad del aprendizaje permanente de las lecciones de otros países, tanto de sus experiencias buenas y malas, así como de la incursión en las tendencias actuales. Todo lo anterior a fin de evitar la mayor cantidad de descalabros a la luz, precisamente, de la experiencia comparada.

Todo ello, independientemente de lo que señala un reciente informe del Rockefeller Center for Latin American Studies and Harvard University (2006), que ubica a los distintos países de la región latinoamericana en la siguiente situación vinculada con el desarrollo de un servicio civil:

Gráfico 1

Índice de Mérito Burocrático



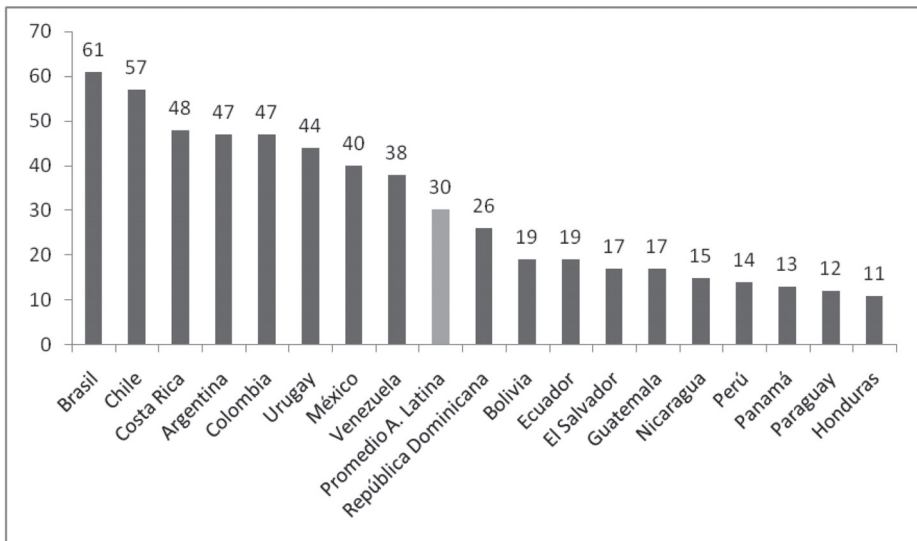
Fuente: Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID

En dicha gráfica pueden distinguirse tres grupos de países: Brasil, Chile y Costa Rica que se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de funcionarios públicos. Les sigue un segundo grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, que incluye Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela, en los cuales coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones de clientelismo político. Por último, hay un tercer grupo de países, integrado por Bolivia, Paraguay, República

Dominicana, Perú y todos los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), que presentan índices por debajo de 30, lo que indica una fuerte politización de las decisiones de selección.

Una gráfica que va de la mano con la anterior es la relacionada con su capacidad funcional, que nos señala lo siguiente:

Gráfico 2
Índice de Capacidad Funcional



Fuente: Echebarría, 2006

En cuanto a las tendencias, en gran parte derivadas de diagnósticos previos, se identifican problemas en los sistemas de profesionalización y dentro de los más representativos están: rigidez, inamovilidad, poco desarrollo profesional y exceso de reglamentaciones. Uno de los temas que cobra mayor presencia en la reforma y en las tendencias de la función pública es el de la “Flexibilidad”, entendida ésta a partir de dos visiones posibles: desde el punto de vista de los intereses de las organizaciones o desde la perspectiva de las personas. Desde el interés de la organización se relaciona con los mecanismos mediante los cuales se consigue que

las estructuras organizativas, los procedimientos de trabajo y las prácticas de personal incrementen el control de los gestores sobre los recursos humanos. Desde la perspectiva de las personas, la flexibilidad tiene que ver con los cambios que habilitan a los trabajadores para ejercer un mayor control sobre sus vidas (Longo, 2004: 41).

En un cuadro resumen, utilizando un texto que, a pesar de su reciente publicación, se ha vuelto una referencia obligada como lo es el de Mérito y Flexibilidad (2004) de Francisco Longo, la flexibilidad tiende a caminar por cuatro senderos que son los siguientes:

Cuadro 1

Los senderos de la Flexibilidad

<p>Flexibilidad Funcional</p> <p>Reclutamiento y selección más descentralizados y basados en competencias. Diseños de puestos más polivalentes en horizontal y en vertical (bandas amplias). Eliminación de barreras a la movilidad y promoción. Planes de sucesión basados en competencias. Posibilidad de traslados obligatorios por interés organizativo. Sustitución de la antigüedad por el rendimiento en los ascensos. Carreras profesionales horizontales.</p>	<p>Flexibilidad contractual</p> <p>Introducción del despido por causas económicas u organizativas sobre todo en los sistemas tradicionales de servicio civil basados en la inamovilidad. Uso de modalidades contractuales sin estabilidad o bien contratos por desempeño. Externalización u <i>Outsourcing</i> de actividades de la organización.</p>
<p>Flexibilidad en el tiempo de trabajo</p> <p>Reordenación de la jornada de trabajo. Cuyo tema también está relacionado con la flexibilidad numérica, definida como la capacidad de las organizaciones para ajustar el número de empleados o de horas de trabajo a los cambios producidos en la demanda. Trabajo a tiempo parcial, de modo que se eviten los tiempos muertos.</p>	<p>Flexibilidad salarial</p> <p>Progresión salarial: vincularla al aprendizaje y el rendimiento, en detrimento de la sola antigüedad de las personas en los puestos. Introducción de formas de retribución variable al rendimiento. Romper el uniformismo. Reducir la escala de las negociaciones salariales, sobre todo en servicios civiles en los que están presentes los contratos colectivos de trabajo.</p>

Elaboración propia basada en Longo (2004)

Unidas a estas medidas de carácter particular, se destacan aquellas tendencias de cambio de carácter general como son las siguientes (Martínez Puón, 2006):

- Descentralización de los servicios, tanto a nivel funcional, como territorial.
- Descentralización de gobiernos centrales a gobiernos locales y de gobiernos centrales a agencias.
- Rompimiento de regímenes de privilegio de los funcionarios públicos; la propuesta en este caso es la laboralización de los servicios civiles.
- Potenciar la función de directivos públicos (no hay *managament* sin *managers*), a través de la creación de carreras para esta esfera de funcionarios.
- Intento de articulación de los sistemas de servicio civil tradicionales con temas de la nueva gerencia pública, que implica mecanismos de gestión más flexibles con relación a: contratación, retribución, movilidad, competencias, evaluación del desempeño, uso intensivos de tecnologías de la información, etc.
- Una mayor tendencia hacia la adopción de sistemas de servicios civiles de empleo en sustitución de los sistemas de servicio civil de carrera.

Qué tan conveniente es, que países con una incipiente experiencia en la implantación de un servicio civil, como lo es el caso de los países latinoamericanos, adopten estas tendencias de cambio, más imbuidas en el terreno de la “Flexibilidad” que del “Mérito” (Idea vinculada más a un esquema Weberiano relacionado principalmente con la formalidad, disciplina y cumplimiento de normas).

Al respecto existen dos posiciones, la primera de corte ortodoxo, señalada por organismos como el Banco Mundial (2003), que indican la necesidad de que primero se consoliden esquemas de mérito para poder pasar a un esquema de flexibilidad. Esta idea tiene que ver, principalmente, con el todavía controvertido planteamiento de que primero tendría que consolidarse una burocracia de corte weberiano, como condición *sine qua non*, para poder pasar a un escenario mucho más innovador de la administración, como el que sugiere la nueva gestión pública. Planteamiento basado, incluso, en la idea de primero construir y consolidar una burocracia, para pasar a una potsburocracia (Martínez Puón, 2003). La segunda

posición es de especialistas en la materia, como la del propio Francisco Longo (2004), que indican que es posible la implantación simultánea de ambos esquemas de trabajo. Lo anterior, buscando por supuesto un justo equilibrio y tratando de ser cuidadosos del mérito (en países en los que no lo hay) en su combinación con la flexibilidad.

Como se puede observar, en este sentido, las ideas están abiertas para ser adoptadas de acuerdo con las necesidades particulares y el propio desarrollo de cada burocracia. Lo que no se puede perder de vista es lo que advierte Oszlak (2001) en los resultados de su estudio, cuyo diagnóstico es categórico en señalar lo siguiente:

“Muchas de las reformas que actualmente son consideradas propias de las *best practices* según el estado del arte, se reflejaron en la legislación de un buen número de los países de la región latinoamericana, pero no llegaron a tener una aplicación práctica a la altura de las intenciones (y ello debido principalmente a que) los cambios a los que apuntan las políticas y decisiones adoptadas no consiguen resolver plenamente el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en la que se fundan y las condiciones culturales y políticas del medio en que pretenden ser implantadas”.

No obstante este llamado, como se decía al inicio del ensayo, hay todo un entusiasmo desbordado de la mayoría de los países latinoamericanos, tanto por esas buenas prácticas como por tratar de insertarse en esa ola modernizadora de la mejora y profesionalización de la función pública. En ese sentido, tratando de hallar un punto medio en esta búsqueda, nos hemos encontrado tanto con buenas y malas noticias. Cabe anticipar que la descripción de tales noticias no deja de tener una dosis de generalidad, en la que no se duda que cada noticia pueda ser discutible en cada país. En todo caso, el interés de este ensayo es el de hacer una gran fotografía de lo que se considera que sucede en los países antes mencionados en la gráfica y en su relación con las tendencias de profesionalización de sus respectivas funciones públicas.

2.- Las buenas noticias

Estamos en condiciones de decir, de acuerdo con diferentes foros y reuniones, que se ha mostrado abiertamente por parte de los países latinoamericanos un pronunciamiento por la adopción de las mejoras prácticas y sus tendencias en la profesionalización de sus funcionarios públicos. De estos eventos destacamos los Congresos Internacionales del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); los Foros de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana, que se celebran cada dos años; las Reuniones de seguimiento de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública organizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Sumemos a estos los eventos nacionales que se realizan al interior de cada país. Por ejemplo el caso de México que cada año desde el 2000 realiza un Foro Anual de Profesionalización en el que concentra a las 32 entidades del país. Además de todas las reuniones intermedias que se realizan a lo largo del año (INAFED, 2006).

Bastaría con revisar la poderosa base de datos del CLAD (www.clad.org.ve; véase, concretamente, Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas) para acceder a la vasta información que hay y que periódicamente registran los países en torno al tema, además de los cientos de ponencias que se han venido acumulando en los congresos celebrados desde 1995 al 2008 (trece en total).

De acuerdo con lo anterior podemos concluir que existen buenas noticias para comentar y que pasamos a resumir:

- En las últimas décadas, los regímenes políticos de la mayoría de países de Latinoamérica han alcanzado una madurez y consolidación democrática que cada vez más los lleva a la necesidad de contar con burocracias profesionalizadas.
- Por períodos o épocas se ha llegado a convencer a la clase política de la importancia de la profesionalización y por lo tanto se ha contado con el apoyo de diversos actores, entre éstos, el de la más alta magistratura. Por

lo que este interés, del más alto nivel, ha llevado a integrar a este proyecto a la agenda política-administrativa.

- Se ha contado con el apoyo internacional a través de organismos (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, la Agencia Española de Cooperación Internacional, entre otros) para impulsar este tipo de iniciativas, ya sea a través de recursos económicos o asesoría internacional.
- Hay todo un entusiasmo por la adopción de herramientas y tecnologías actuales para profesionalizar la función pública y que se hace notar en las reformas a sus legislaciones, así como en la adopción de herramientas y tecnología. Esto se puede constatar en el registro de información que proporciona Echebarría (2006) y el propio estudio de Oszlak (2001).
- Hay toda una intención de iniciar proyectos a través de la puesta en marcha de redes y alianzas con empresas privadas, universidades, gobierno central y con gobiernos locales para compartir recursos y tecnología.
- Se han establecido compromisos de construir redes y comunicación con otros países para el intercambio de tecnologías y herramientas.
- Se registran avances en la adopción de sistemas de capacitación en línea o usos de tecnologías de la información. Esto se ha podido comprobar recientemente en la presentación de cuatro estudios en los países de la región latinoamericana, auspiciados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, en el marco del *“Foro Regional sobre la Educación Virtual como instrumento de la profesionalización de la Función Pública en América Latina y el Caribe”*, que se llevó a cabo los días 27 y 28 de marzo de 2008 en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Persiste un interés por hacer competitivos los salarios de los funcionarios públicos en relación a los empleados del sector privado, a través del rediseño o reforma de los tabuladores correspondientes.
- Existen consensos regionales sobre la importancia de la profesionalización de la función pública traducidos en documentos de referencia:

Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aunado a otros documentos como el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

- Intentos regionales de capacitación de funcionarios públicos: Escuela Iberoamericana de Políticas y Administración Pública.
- Adopción de sistemas de evaluación del desempeño y competencias para fortalecer sus sistemas de profesionalización.
- Desde el discurso político al menos se percibe un cierto optimismo con relación a la adopción de medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los funcionarios públicos.

Sin embargo, también existe la otra cara de la moneda, que indica que pese a haber un interés de cambio reflejado en adoptar nuevas formas para profesionalizar la función pública, también existe una serie de limitaciones o impedimentos que lo dificultan, que denominamos las malas noticias.

3.- Las malas noticias

En este aspecto se detectan distintos tipos de problemas, que como en “las buenas noticias”, varían entre la índole económica, política, técnica, cultural y que se resumen de la siguiente manera:

- A pesar de contar con sistemas democráticos, unos más consolidados que otros, en la mayoría de los países de la región la clase política gobernante no termina del todo por suscribir el papel que juegan sus burocracias y su funcionamiento a través de un servicio civil. Incluso, en algunos casos, a los funcionarios profesionales se les sigue viendo como un obstáculo a los intereses político-partidistas.
- No hay ningún caso en América Latina, que presente sistemas de profesionalización o servicios civiles con signos de maduración o consolidación y por lo tanto sus resultados e impacto, están en entredicho, independientemente de lo que señala la gráfica del informe arriba señalada.

- Todos los países de la región —en este agregaríamos al resto de los presentados en la gráfica— cuentan o tienen leyes de servicio civil, pero la mayoría es inoperante o con graves problemas de implementación.
- Ha habido una constante interrupción por los cambios de gobierno en la continuidad de proyectos de profesionalización de la función pública, si no es que abrogación de legislaciones en la materia.
- La mayoría de las administraciones públicas en América Latina, si no es que todas, desde hace algunos años operan bajo decretos o medidas de austeridad presupuestaria que van en detrimento de toda reforma al sistema de compensaciones o estímulos económicos para sus funcionarios públicos o compra de herramientas para mejorar la gestión de recursos humanos. Sin embargo, luego se observa que el gasto se realiza en bienes que no resultan de utilidad o son superfluos.
- Falta de concreción de alianzas y redes con otros sectores y otros países, en cuanto a intercambio de herramientas de gestión debido, principalmente, a trabas de carácter legal (licencias de uso, incompatibilidad de regímenes jurídicos, etc).
- Si bien es cierto que se ha recibido apoyo económico y asesoría por parte de organismos internacionales, ello al final se convierte en presión que redundan en tensión innecesaria.
- Déficit en la realización de diagnósticos serios y profundos que permitan saber qué tipos de cambios se requieren para la profesionalización. Por lo que finalmente no se sabe si lo que se adopta es por moda o algo similar.
- Constantes recortes de plantillas y presupuesto *versus* desarrollo de personal y planes de carrera.
- En términos generales, los sindicatos siguen jugando un papel dentro de los servicios civiles más de opositores que de aliados.
- Alta rotación del personal responsable de las áreas de recursos humanos que va en detrimento de la continuidad de políticas y prácticas. Todo ello, a falta de incentivos y de apoyo para la buena realización del trabajo.

- Adopción indiscriminada de sistemas o herramientas provenientes del sector privado que luego hacen notar deficiencias en su funcionamiento y falta de adaptación.
- Las áreas de recursos humanos, con grandes excepciones a nivel de gobierno central y algunos ministerios o dependencias, tienen una existencia y operación que a nivel básico y a nivel local es residual.
- Muchas de las propuestas que se han adoptado, en materia de capacitación en línea, sistema de competencias y sistemas de evaluación del desempeño se adoptan principalmente como prácticas de gestión de recursos humanos que funcionan de manera aislada y no como parte de toda una política integral de recursos humanos. Lo que denota una desvinculación de la política de recursos humanos (si es que existe) con la estructura organizacional (Véase Echebarría, 2006).
- Siguen prevaleciendo en las organizaciones públicas prácticas basadas en el cumplimiento de normas, funciones y existencia de controles que se observan como obstáculos a la innovación y creación de valor, sobre todo en la idea de autores como Moore (1995).
- Existe mucha resistencia al cambio, dada por la cultura organizacional caracterizada por su alto contenido conservador y tradicional. En gran parte debido a que no se acompañan los procesos de implementación con procesos de socialización.
- Los tiempos de implementación de los nuevos sistemas de mejora en la función pública están supeditados a tiempos políticos y no a tiempos técnicos, lo que no permite que lleguen a alcanzar tiempos de maduración.
- La cultura prevaleciente basada en el patrimonialismo o nepotismo obstruye las posibilidades de adoptar una cultura de cambio, de mérito y de liderazgo compartido. Este es uno de los mayores problemas por erradicar en América Latina.
- El personal de las áreas de recursos humanos, en su mayoría, no cuenta con la capacitación y las competencias suficientes para emprender la tarea que

representan los nuevos desafíos en la profesionalización tanto de la función pública como de la función directiva. Desafortunadamente la piedra angular del cambio está en este último factor.

- Falta de redes y alianzas sólidas alrededor de la profesionalización de la función pública y que impulsen su establecimiento.
- Deficiente seguimiento puntual a los acuerdos y compromisos que adquieren los países en reuniones o encuentros internacionales creados para organizar y reforzar actividades de profesionalización.
- Se ha caído en la ingenuidad de creer que estos sistemas arrojan frutos en un plazo inmediato y cuando no ha sido así, ha comenzado a haber un desencanto al respecto.
- Déficit en la difusión y socialización de la profesionalización, lo que dificulta la comprensión, tanto de los beneficiarios o afectados, como de la sociedad en general.

4.- ¿Qué se tiene que hacer?

Como se puede observar, desafortunadamente las malas noticias ocupan más espacio que las buenas noticias. Por principio, se destaca que no es suficiente el entusiasmo y el voluntarismo si no va unido a la puesta en marcha de acciones que puedan hablar de una viabilidad y factibilidad. Pero sobre todo, de la creación de arreglos institucionales, de un entorno adecuado y del impulso de una nueva cultura organizacional que haga propicia, por un lado, la implementación correcta de los sistemas de profesionalización, y por el otro, la adopción de buenas prácticas a partir de contar con áreas de recursos humanos potentes y que sean las promotoras del cambio.

Por supuesto que todas las acciones por emprender representan diferentes grados de dificultad y está claro que tampoco caben las recetas generales —de hecho sería hasta irresponsable hacerlo— para países con diferentes niveles de desarrollo, en los que seguramente, de todas las acciones por emprender, algunas son tema superado.

Lo que queda claro es la complejidad del proceso de identificación de variables de distinta naturaleza, en el que es probable que se requiera que los intermediarios o *stakeholders* para su operación sean diferentes. Y en ese sentido tenemos que hablar de políticos, gestores de recursos humanos, legisladores, líderes de opinión pública, etc., todos ellos trabajando en red o en un escenario próximo a la gobernanza (Aguilar, 2006; Kooiman, 2003).

Finalmente para vislumbrar avances en la región ellos deberían surgir de la presencia de diferentes aspectos como la combinación de diseños institucionales adecuados, de negociaciones en un juego de ganar-ganar, de presupuestos económicos suficientes, de alianzas, de difusión y socialización. Asimismo del seguimiento puntual a compromisos y acciones, de la definición de una política de recursos humanos, de la adopción de herramientas y sistemas acordes a las necesidades propias, de un cambio en la cultura organizacional, de una gestión eficiente de recursos y del registro de impactos en la sociedad, entre otras cosas. El tiempo invertido para ello, que no deja de ser importante, lo tendrá que marcar cada país.

Conclusiones

El ensayo tiene el mérito de ser un panorama y análisis general del que se puedan derivar análisis particulares sobre las diferentes alternativas de cambio y áreas de oportunidad que hemos dado en llamar las buenas y las malas noticias. En ese sentido no se niega el aspecto un tanto provocador del escrito.

Llegados a este punto queda claro que el camino por trazar para que la región latinoamericana cuente con sistemas de profesionalización consolidados se vislumbra sinuoso y lleno de asignaturas por aprobar. Sin duda la enorme cantidad de variables que entran en juego hacen complejo el proceso y de paso se desmitifica con ello la idea que tendrían algunos responsables de sus funciones públicas (por supuesto aquellos con una visión tecnocrática), de que este es un problema técnico y que requiere de una respuesta técnica para solucionarse. Ese sería el mejor de los escenarios, en todo caso.

La realidad dice lo contrario. El hecho de que estén en juego distintos factores, intereses y recursos de distinta naturaleza nos obliga a adoptar una visión que considere tal complejidad, de modo que el entusiasmo y el voluntarismo manifiesto en las reuniones de países a las que se ha aludido, no queden sólo en buenos deseos, sino que se vean materializados en acciones y prácticas útiles alejadas, sobre todo, de otros fantasmas permanentes de la región, como son la moda y la simulación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2004). *Revista Servicio Profesional de Carrera* N°2.
- David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. INFORME 2006*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Planeta.
- Echebarría, Koldo (coordinador) (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- INAFED (Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal) (2006). *Gestión de Recursos Humanos en la Administraciones Públicas Estatales, aprendizajes y retos*. México: INAFED-Programa Franco Mexicano de Cooperación.
- Keraudren, Philippe y Van Merlo, Hans (1998). "Theories of public Management Reform and their Practical Implications", en Verheijen, Tony y Combes, David (compositores), *Innovations in Public Management. Perspectives from East an West Europe*. UK: Cheltenham,
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. UK: Sage.
- Longo, Francisco (2004). *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- Martínez Puón, Rafael (2006). "Los desafíos de la comparación internacional", en Merino Huerta, Mauricio (editor), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

- Martínez Puón, Rafael (2003). *La profesionalización de la administración Pública en México: dilemas y perspectivas*. España: INAP.
- Mathiasen, David (1998). "The New Public Management and its critics". *International Public Management Journal* Vol. 1, N°2.
- Moore, Mark (1995). *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Oszlak, Oscar (2001). *El servicio civil en América Latina y el Caribe: situación y retos futuros*. VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, noviembre Buenos Aires, Argentina.
- Prats, Joan (1995). "Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público". *Documentación Administrativa* 241-242 España: INAP.
- CLAD (2008). *Resultados de los Informes sobre las cuatro regiones de Latinoamérica "Foro Regional sobre la Educación Virtual como instrumento de la profesionalización de la Función Pública en América Latina y el Caribe"*. Argentina: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- World Bank (2003). *Making Services Work for Poor People 2004, World Economic Report*. USA: The World Bank Group - Oxford University Press.

El presente trabajo fue recibido el 30 de junio de 2008, y aceptado para su publicación el 13 de agosto de 2008.