

Derechos reservados de El Colegio de Sonora, ISSN 1870-3925

Rafael Martínez Puón (2013),
La profesionalización de la función pública:
ideas para Latinoamérica,
Mérida, Venezuela,
Universidad de los Andes,
Grupo de Investigación de Gestión y Política Pública,
201 pp.

Los analistas y teóricos de las políticas y la administración públicas observan la presencia de un eslabón débil en la etapa de implementación de programas y estrategias, en el cual se frenan las mejores intenciones y se frustran nobles objetivos, inclusive en contextos donde prevalecen diseños impecables y diáfanos de política pública. Frente al panorama descrito, esta publicación de Rafael Martínez Puón sugiere que la profesionalización de la función pública es parte de la solución a las fallas de implementación e inestabilidad de las políticas.

El autor propone explorar, con rigor analítico, nuevas líneas de investigación en un campo de estudio fértil, donde los escasos especialistas en la materia realizan propuestas de vanguardia, en la búsqueda constante de una mayor calidad en el desempeño de los servidores públicos. El estudio introductorio de Wladimir Pérez Parra, académico de la Universidad de los Andes, Venezuela, ofrece una reflexión muy provocativa acerca del texto reseñado, que conduce al lector a un punto sin retorno, e indica la relevancia de la línea de conocimiento tratada por el autor en la que “aporta una serie de ideas sobre el estado actual de la profesionalización en Latinoamérica, pero también de cómo poder construir un servicio civil con base en las características propias de cada país” (p. 12). El libro ofrece una muestra del grado de consolidación académica logrado por

Martínez Puón, destacado exponente internacional del servicio civil de carrera y la profesionalización del directivo público. Además, ratifica su pericia para entablar un diálogo incesante con el lector, a través de sus páginas.

El también catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey presenta los resultados de su investigación en tres grandes apartados: el primero, relativo a la construcción de un servicio civil de carrera, como vía para profesionalizar el servicio público; el segundo, vinculado al análisis de las condiciones para profesionalizar la función directiva y, un tercero, que describe, analiza y explica el estado actual de la profesionalización en América Latina.

En la primera parte del libro, “Profesionalización vía un servicio civil”, se define la gran asignatura pendiente en la región latinoamericana, donde aún predomina la improvisación, que deviene de la sustitución de funcionarios públicos en cada cambio de gobierno. Los sistemas de profesionalización corresponden a uno de varios componentes de un gobierno eficaz y eficiente que, a su vez, es condición para aumentar la competitividad de cada país. La profesionalización es un concepto “paraguas”, de entre las diversas definiciones que cita al autor adopto la que implica “la contratación de personal, con componentes de consistencia en conocimientos, experiencia, criterio, capacidad de juicio técnico, conciencia y compromiso ético” (p. 32). La profesionalización en las organizaciones públicas opera en dos modalidades: servicios civiles de carrera y gestión estratégica de recursos humanos.

Concluido el repaso histórico y el análisis de antecedentes de los sistemas de servicio civil, Martínez Puón da cuenta de las dos modalidades para abordarlos, la primera es el “servicio civil de carrera”, que perfila una estructura cerrada y concibe al servidor público anclado de por vida a la estructura burocrática. Por tanto, configura una carrera profesional de ascensos, lo que admite, en consecuencia, la prestación de servicios en distintos puestos de trabajo dentro de la estructura administrativa. Francia, Alemania, Bélgica, Grecia, Portugal, Chile y Japón destacan entre las naciones que implementan este modelo. La segunda es el “servicio civil de empleo”, implementado en Estados Unidos, Finlandia, Suecia y Holanda, se basa

en una estructura abierta, de diferenciación radical de los puestos de trabajo, con la premisa “la mejor persona para cada puesto”, lo que sugiere la especialización del servidor público, cuyo ingreso no está en el entorno de una carrera de ascensos, sino que se inscribe en una convocatoria abierta para concursar por un empleo en particular. Mientras que el modelo cerrado supone el mérito, el abierto supone habilidades y competencias para un puesto en el cual se especializará. En cualquiera que resulte ser el modelo predominante de servicio civil en América Latina, se manifiesta una demanda de burocracias profesionales, que lo convierte en requisito sin el cual no es posible la continuidad de políticas públicas.

Los servicios civiles son arreglos institucionales que definen una estructura cerrada (de carrera) o abierta (de empleo), disponen de una naturaleza que facilita su posible combinación, con la idea de rescatar lo mejor de cada modelo. Martínez Puón establece la importancia de distinguir los modelos existentes, como condición primigenia para lograr la construcción de un sistema, con elementos distintivos de los servicios civiles o profesionales de carrera; destaca que éstos no cubren en su totalidad al personal de la administración pública, e incluso expresa que corresponden a uno de los cuatro tipos de ingreso o nombramiento en el sector público: a) políticos que ocupan los puestos más altos; b) personal perteneciente a sindicatos; c) miembros del servicio civil y d) sistema de cuotas, en razón de alguna condición de vulnerabilidad. El problema central de la profesionalización en la jerarquía administrativa consiste en saber hasta qué nivel se hará la designación, con base en méritos o en criterios políticos. Esto es fundamental para comprender la idea del autor, al concluir que no existen servicios civiles de carrera puros.

La segunda modalidad es habilitada por el enfoque de la nueva gestión pública (NGP). Martínez Puón describe la gestión estratégica de recursos humanos como una alternativa inspirada en la gerencia o alta dirección del sector privado, cuyas bases se identifican con una visión estratégica, coherencia entre políticas y gestión del personal, necesidad de implicar a empleados en los objetivos de la organización, y considerarlos como el principal recurso de ella, generación de una cultura corporativa y responsabilidad de alta dirección en la gestión del personal. Se trata de otra opción, puesto

que estaría fuera de los marcos reguladores y legales que suelen caracterizar a los servicios civiles.

Este modelo rescata varias fórmulas del paradigma de “empresa flexible” (Atkinson y Meager 1986, 2-11, citado por Martínez Puón, p. 61), en especial las siguientes: a) flexibilidad (numérica), de ajustar el número de trabajadores en función de la demanda; b) flexibilidad (funcional), de reorganizar las competencias de manera que los empleados puedan desempeñar un amplio abanico de tareas; c) el desplazamiento de contratos de trabajo por la subcontratación (outsourcing) y d) la flexibilidad (salarial), que recompense el esfuerzo y rendimiento de los trabajadores en el plano individual. El autor advierte del cuidado con el cual se habría de implementar el enfoque de gestión estratégica de recursos humanos, dado que la naturaleza de la organización pública no necesariamente opera en condiciones similares a las de una privada. La política y la legalidad son, por tanto, elementos que constriñen el enfoque de gestión en la administración pública. De ahí la importancia del contexto institucional en el que se inserta todo modelo de servicio civil de carrera, como se acota de forma puntual en el libro.

Rafael Martínez Puón (pp. 68-70) cita los estudios de Francisco Longo (2004), para identificar las problemáticas más significativas a las que se enfrentan los servicios civiles de carrera, para lograr un mejor funcionamiento de las burocracias en su conjunto. Las cuales se sintetizan en: a) demasiadas regulaciones; b) gestión del personal excesivamente centralizada; c) exceso de especificación del trabajo que introduce rigidez; d) baja movilidad externa e interna; e) sistemas complejos de selección de personal; f) exceso de seguridad e inamovilidad; g) exceso de uniformidad en marcos reguladores del empleo público; h) barreras que dificultan los ascensos; i) escasa vinculación entre el salario y la responsabilidad; j) separación entre desempeño y sistemas de promoción; k) poca capacidad de competencias; l) estilos directivos que tienden al paternalismo y m) colectivismo en contraposición a necesidades crecientes de segmentación.

Las problemáticas expuestas contextualizan las tendencias de cambio entre las cuales se enuncian las siguientes: a) la descentralización de servicios; b) la laboralización de los servicios civiles; c)

la descentralización de gobiernos centrales hacia agencias o gobiernos locales; d) la creación de carreras para directivos públicos; e) la articulación del servicio civil tradicional con nuevos esquemas de gerencia pública y f) la adopción de sistema de servicio civil de empleo en sustitución del de carrera. Respecto a estas tendencias de cambio, el autor es enfático al señalar que “las ideas en este sentido están abiertas para ser adoptadas de acuerdo con las necesidades particulares y el propio desarrollo de cada burocracia” (p. 72).

Para concluir la primera parte del libro se exponen cuatro posibles orientaciones, a fin de lograr la construcción del servicio civil en América Latina: evaluar periódicamente su implementación; crear uno dirigido a altos funcionarios o directivos públicos; elevarlo a rango constitucional, para blindarlo ante los cambios de gobierno y establecer un acuerdo nacional de profesionalización entre el ejecutivo federal y otros actores como rectores, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

En “Profesionalización de la función directiva”, la segunda parte, Martínez Puón analiza lo que denomina servicios civiles senior. Los directivos públicos corresponden a un segmento especial de la función pública, que requieren de capacidades específicas de dirección para lograr el éxito de la organización pública. La cuestión central que formula el autor está plasmada en la siguiente pregunta: ¿por qué crear un sistema de profesionalización (de) directivos públicos si no se ha podido consolidar un servicio civil? Para responderla propone analizar dos posibilidades: a) en ciertos casos, será factible instaurar ambos sistemas de manera simultánea y b) existen países con sumo interés en reimpulsar el servicio civil, para después profundizar en la profesionalización de los directivos públicos. Al reconocer la complejidad de una profesionalización plena, se asume que la respuesta estará en función de las condiciones observadas en la investigación, como son el contexto institucional, cultural e histórico, entre otras.

La figura de directivo público es el “vaso comunicante” entre política y administración (p. 97). No se trata de un aspecto ornamental dentro de la organización pública, sino que demanda un enorme liderazgo estratégico, para trasformar los problemas de la ciudadanía en asuntos de carácter público, que las administraciones sean capa-

ces de solucionar. A manera de preámbulo, el autor expresa, de forma puntual y precisa, las características que deben observarse para la formación de un servicio civil para directivos públicos (servicio civil senior), para abordar enseguida los “Modelos ideales de la función directiva” (p. 105), entre los que distingue los siguientes: a) el modelo corporativo o cerrado; es el de carrera burocrática, en el cual son los propios funcionarios quienes, al acumular experiencia y antigüedad, pasan a desempeñar el rol de directivo; b) el de politización u ocupación por la política de puestos directivos, que contrasta con el anterior, puesto que parte del principio de que los servidores públicos no son de carrera, sino que ocupan un puesto en particular, sin atender méritos o trayectoria, sólo en atención a la confianza política (*spoil systems*) y c) el gerencial o profesional de dirección pública, surgido como respuesta a la necesidad de diferenciar una función directiva particular, específica y con una fuerte dosis de profesionalización. Se trata de un modelo que reconoce la importancia de profesionalizar a la alta dirección pública.

Los tres modelos descritos tienen atributos excluyentes sobre los que se reflexiona, para acertar a exponer que “el primero es profesional, pero no directivo. El segundo puede ser directivo, pero no es profesional y solo el tercero permite articular dirección con profesionalidad” (p. 110). Hacia el final del segundo apartado se presentan las acciones más relevantes para instaurar un sistema de profesionalización, orientado a la función directiva: a) construir arreglos institucionales entre políticos y directivos; b) diseñar una legislación específica para su regulación; c) establecer el ámbito de aplicación para el desarrollo de la función directiva; d) delimitar el número de puestos sujetos a la función directiva; e) proponer el modelo de profesionalización; f) crear entornos institucionales indispensables y g) impulsar un proceso de socialización de la función directiva.

El autor reconoce lo atractivo del tema, y la relación estrecha que guarda con la modernización del sector público y los procesos de reforma de la administración pública. Por ello, hace evidente el enorme reto de implementar exitosamente una propuesta modernizadora de la función pública, que atienda la profesionalización de sus directivos, dentro de un andamiaje institucional como el que predomina en México y, en general, en los países latinoamericanos.

La tercera parte le ofrece al lector la posibilidad de conocer las fronteras del “Estado actual de la profesionalización en Latinoamérica” a partir de una clara narrativa que distingue al autor, quien explica los progresos y limitaciones de la profesionalización, con énfasis en la región latinoamericana. No deja de reconocer que las buenas prácticas son un bien escaso, y también le otorga gran importancia a los procesos de aprendizaje (experiencias positivas y negativas) que brindan los países, y que son factibles de extraer mediante el método comparativo.

En el libro se observa un debate entre dos tendencias de cambio, la imbuida en el terreno de la flexibilidad (modelo de la NGP) y otra en la cancha del mérito (modelo burocrático weberiano), que han generado un conjunto de expectativas modernizadoras, agrupadas por el autor en buenas y malas noticias. Entre las primeras destaca la democratización de los regímenes políticos, lo que pone a la vista la importancia de contar con burocracias profesionalizadas. Destaca también la formación de una agenda político-administrativa, formada con el interés desde la posición que denomina, “la más alta magistratura” (p. 127). Las “buenas noticias” se relacionan con el impulso que los organismos internacionales han brindado a iniciativas de profesionalización de la función pública, el entusiasmo por la adopción de tecnologías, herramientas digitales, redes y comunicación. Pero también se observan aspectos positivos en una dimensión humana, como la capacitación, promoción de salarios más competitivos de los servidores públicos en relación con los empleados del sector privado, así como la adopción de sistemas de evaluación del desempeño.

A las limitaciones que se enuncian para la región latinoamericana, Martínez Puón las agrupa como “malas noticias”, entre ellas la ausencia de un sistema de profesionalización o civil de carrera, con altos grados de maduración; la existencia de leyes de servicio civil, inoperantes o de difícil implementación, y la alta rotación de personal que evita la continuidad de políticas. También a la adopción indiscriminada de herramientas provenientes del sector privado y una desvinculación entre la política de recursos humanos con la estructura organizacional, además de señalar otras noticias que no son menores, ni de fácil solución.

La investigación de Martínez Puón reconoce la inexistencia de recetas generales, por ello se requiere de ecuaciones que reduzcan la complejidad del tema, y atiendan los factores institucionales que definen una política de recursos humanos, que beneficie en el cambio de una cultura organizacional. Un servidor público que agregue valor y torne más eficientes las administraciones públicas latinoamericanas parece concordar con el perfil deseable, que se infiere en el marco de un sistema de profesionalización. La reseña estaría incompleta si no se atienden las conclusiones. Destaco, en particular, la creación de una estructura de incentivos, que evite mantener, en el mero voluntarismo de los líderes políticos y los administradores públicos, el interés de abrir paso a una propuesta innovadora, como es la creación de un sistema de profesionalización del directivo público. En palabras del autor, se requiere pasar de los buenos deseos a las “acciones y prácticas alejadas, sobre todo, de otros fantasmas permanentes en la región, como son la moda y la simulación” (p. 140). Desde su publicación, esta obra es ya una referencia obligada para todo profesor y estudiante de universidades e instituciones de educación superior, especializadas en las ciencias administrativas y políticas.

Rafael E. Valenzuela Mendoza*

* Doctor en política pública por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, México. Correo electrónico: rafael.valenzuela1@gmail.com