

XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno

**Bávaro, República Dominicana, 15 y 16
de noviembre de 2002**



IV Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado

**Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, 27
y 28 de junio de 2002**

Declaración de Santo Domingo

Estrategias de profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública en Iberoamérica.

Foro de Concertación: Iniciativas para la cooperación técnica en materia de reforma de la administración pública en general y de la profesionalización de la función pública en particular.

Resoluciones.

Los Ministros de Administración Pública y de Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos los días 27 y 28 de junio de 2002, en Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, bajo la iniciativa del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el apoyo del Ministerio de las Administraciones Públicas de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Fundación Internacional e Iberoamericana para la Administración y las Políticas Públicas (FIIAP) y el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República Dominicana.

Se han constituido en la IV Conferencia Iberoamericana de Administración Pública y Reforma del Estado, a fin de debatir y presentar líneas de orientación y cooperación en materia de “Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública”, con el propósito de dotar a los aparatos de gestión de los Estados Iberoamericanos de capacidad para asegurar la consecución de los objetivos de desarrollo sustentable, bienestar y equidad social y gobernabilidad democrática que éstos persiguen.

Han dado secuencia a las preocupaciones manifestadas en los ámbitos de la Administración Pública y Reforma del Estado en las sucesivas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Bariloche, Viña del Mar, Isla de Margarita, Oporto, La Habana, Panamá y Lima.

Obtuvieron consenso en los principios que se enuncian a continuación, acordando que se presentaran en la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, a realizarse en República Dominicana, en el mes de noviembre del presente año.

ESTRATEGIAS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN IBEROAMERICA

1. El Estado constituye la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. La mayor parte de los países iberoamericanos enfrenta hoy situaciones críticas que se manifiestan en fuertes desequilibrios y contradicciones entre los objetivos de la gobernabilidad democrática, el desarrollo productivo y la equidad distributiva. En tal medida, el Estado ha perdido parte de su capacidad articuladora y, por lo tanto, ha pasado a ser percibido como principal responsable de la crisis.

2. Las políticas adoptadas por la mayor parte de los países durante la última década y media, han tendido a: i) modificar las reglas de juego que rigen los vínculos entre la sociedad y el Estado,; ii) llevar a cabo políticas de descentralización a los gobiernos subnacionales (regiones, estados, provincias, departamentos, municipios, etc.); y iii) correr las fronteras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, trasladando responsabilidades de gestión pública a empresas privadas y organizaciones privadas; con todo lo cual el rol del Estado ha comenzado a adquirir una dimensión y un sentido totalmente diferentes al pasado.

3. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, la responsabilidad social del Estado pasó a concentrarse en el fortalecimiento y legitimación de la democracia como sistema político y en el incremento de su capacidad institucional para reforzar precisamente la legitimidad de este tipo de régimen. En particular, en la creación de condiciones de estabilidad y previsibilidad bajo las cuales puedan desarrollarse las fuerzas productivas.

4. Desde el punto de vista del desarrollo económico, el Estado no solo debió asumir un papel activo en el acondicionamiento del contexto para el avance de ese proceso, sino también debió redefinir los contenidos y alcances de su intervención social, reduciendo su rol empresario, empleador y subsidiador de la actividad económica y social.

5. Desde el punto de vista de la equidad distributiva, muchos países de la región redujeron en este plano su carácter benefactor y promotor del bienestar social, con lo cual en muchos casos se crearon condiciones de fuerte desequilibrio en la distribución del excedente económico, ensanchando así la brecha social.

6. La transición de un modelo de organización social estado-céntrico a otro basado en un mayor protagonismo del mercado y la sociedad civil, enfrentó severas limitaciones. Muchas de las reformas de primera generación, orientadas a lograr un menor Estado, consiguieron reducir el aparato estatal a nivel nacional a expensas de un fuerte debilitamiento en su capacidad institucional y un alto grado de inercia en el mantenimiento de sus funciones tradicionales, no llegando a producirse en la práctica los cambios en el papel estatal. Los gobiernos subnacionales, a su vez, no lograron reforzar sus propias capacidades de gestión, sea por restricciones en los recursos recibidos a partir de la descentralización o por debilidades no resueltas en el plano de la idoneidad de sus aparatos para asumir las nuevas responsabilidades.

7. Ante estas circunstancias, los gobiernos en su mayoría apuntaron a fortalecer el aparato estatal remanente, pasando de un énfasis en menos Estado a una orientación hacia un mejor Estado asumiendo a la vez que el Estado es instrumento indispensable para el desarrollo. Estas nuevas reformas requieren más amplias estrategias y políticas dirigidas a mejorar la profesionalización de la función pública, en el marco de las exigencias planteadas por una nueva filosofía y nuevas tecnologías de gestión pública.

8. La profesionalización de la función pública es, por lo tanto, condición de posibilidad de una mejor gestión estatal. Implica, entre otras cosas, conseguir que el personal al servicio del Estado y la propia organización estatal adquieran una serie de atributos tales como idoneidad, mérito, objetividad, vocación de servicio, orientación a resultados, honestidad, responsabilidad y adhesión a valores democráticos.

9. Técnicamente, existen diferentes instrumentos utilizados para implantar o consolidar esos atributos, que permiten regular los distintos momentos del "ciclo vital" atravesado por los funcionarios públicos en su vinculación con el Estado empleador: políticas y procedimientos para el reclutamiento y selección del personal, promoción a posiciones de mayor responsabilidad, evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo profesional, sistemas de compensación e incentivación salarial y reglas para administrar la estabilidad en el empleo.

10. Sin embargo, al confrontar los criterios técnicos generalmente admitidos como recomendables o deseables en estas materias, con las realidades de los países ibero-americanos, se advierte una profunda brecha en el grado de vigencia efectiva de esos criterios, sin perjuicio de que se encuentren puntillosamente previstos en marcos normativos formales. Esta brecha en el grado de profesionalización de la función pública demanda hoy, a los países de la región, importantes desafíos.

11. El diseño en el sector público de una carrera profesional basada en el mérito, que asegure flexibilidad en el manejo de los recursos humanos pero a la vez cierto grado de estabilidad en cuanto a disponer oportunamente de esos recursos y a ofrecerles ciertas garantías de

desarrollo profesional y personal, debe partir de una concepción global y articulada entre los diversos componentes de la carrera, asegurando así su consistencia interna. La implantación de la misma debe mantener sobre todo una debida congruencia entre las exigencias de los puestos de trabajo, la jerarquía de éstos en los escalafones vigentes y los tipos de incentivos salariales ofrecidos en cada tramo de la carrera.

El principio del mérito debe ser expandido también a otras modalidades de contratación, así como a los regímenes laborales basados en las prácticas del sector privado.

12. Debe existir también articulación entre los criterios técnicos aplicados en cada aspecto de la carrera funcional, el marco normativo que formaliza su implantación, las capacidades de los organismos responsables de tal implantación y los soportes de información que facilitan su gestión.

13. El mérito, la transparencia y la flexibilidad deben ser los criterios dominantes en los procesos de reclutamiento y selección, en la promoción lateral y vertical, en la detección de necesidades de capacitación, en la promoción del desarrollo de personal, en la evaluación del desempeño y, crecientemente, en la composición salarial. En particular, la evaluación del desempeño, como política y como aspecto crítico de la gestión de recursos humanos, requiere un mayor desarrollo instrumental, recogiendo las mejores prácticas de la experiencia comparada y experimentando con mecanismos que combinen la evaluación y calificación individual con la evaluación del desempeño de unidades, programas y proyectos.

14. La capacitación y desarrollo profesionales deben orientarse más por las necesidades del Estado, que en una oferta indiscriminada de acciones en la materia, poco sistemática y esporádica. Deben, además, sujetarse a una evaluación de sus impactos sobre una mayor calificación y competencia de las personas al servicio del Estado.

15. Tanto la estructura de remuneraciones (curva salarial) como su composición, deben combinar criterios de compensación de las cualidades o atributos del personal, la jerarquía de los puestos de trabajo ocupados y sus responsabilidades, y el mérito demostrado en la producción de resultados, procurando la retención de los recursos más capaces.

16. La estabilidad en el empleo no debe confundirse con la inamovilidad del servidor público. Deben evitarse tanto la ocupación indefinida de un puesto de trabajo sin evaluación periódica del derecho a la permanencia en el empleo, como la precarización absoluta de la relación laboral.

17. Las políticas y tecnologías orientadas a la profesionalización de la función pública, deben ser complementadas con otras políticas y

reformas congruentes con las tendencias que marca el desarrollo de la Nueva Gestión Pública. Entre ellas:

- La reestructuración organizativa, que no debe consistir en un mero cambio de organigramas, sino en una tarea técnica permanente que establezca esquemas racionales de asignación de responsabilidades y una clara delimitación de competencias de cada unidad organizativa.
- La planificación de recursos humanos, que permita prever las futuras necesidades de personal y sus respectivos perfiles en función de los cambios que está experimentando el rol del Estado, de modo que pueda reducirse la actual deformidad en la conformación de las dotaciones y apuntalar una mejor función de producción estatal.
- La reingeniería de normas, procesos y trámites administrativos, de modo que se eliminen las trabas y pasos innecesarios en la gestión cotidiana, liberando los canales de información y el flujo de las decisiones, eliminando las redundancias y mejorando la eficiencia, eficacia y la relevancia social de la gestión.
- El mejoramiento de los sistemas de información y soportes computacionales, para superar el rezago tecnológico en esta materia y basar las decisiones estatales en la disponibilidad oportuna y relevante de información para la gestión.
- La transparencia, participación y control ciudadano de la gestión pública, tanto para mejorar los servicios a los usuarios o destinatarios de esa gestión como para fortalecer la calidad del propio proceso democrático.

18. Más allá de estas recomendaciones instrumentales, es preciso tener en cuenta que, por sí mismo, el cambio tecnológico en materia de profesionalización de la función pública y la adopción de las políticas que acaban de proponerse, resultarán insuficientes para asegurar esa mayor profesionalización. En especial, porque si bien la tecnología es, y ha sido históricamente, fuente de cambios culturales profundos, que podrían llegar a sobreponerse a las pautas prevalecientes, es preciso otorgar a la implantación de las reformas técnicas un fuerte sustento y voluntad política reiterada, con un sentido estratégico de mediano y largo plazos, y un abordaje global y articulado de la reforma del Estado, aunque gradual en su instrumentación. Para ello será necesario basar las estrategias en una serie de criterios que contemplen precedencias presupuestarias, técnicas, oportunidad política, apoyos coyunturales críticos, efectos demostrativos, capacidad de replicación y otras consideraciones tácticas, así como un apoyo decidido por parte de la sociedad.

19. Debe enfatizarse la necesidad de crear un ambiente y condiciones de trabajo orientados a comprometer a los funcionarios en la realización eficiente de sus funciones.

20. Como parte de la estrategia política que hay que desarrollar para fortalecer los procesos de reforma del Estado, y en particular la profesionalización de la función pública, se requiere promover la participación ciudadana en la articulación de estos temas en la agenda pública, así como en el seguimiento y control de su ejecución.

21. En esa estrategia global, se requiere considerar la situación diferencial de las administraciones subnacionales, que han adquirido un papel fundamental como pivote principal de la relación entre Estado y ciudadanía. La especificidad de la reforma en estos niveles también exige soluciones creativas y probablemente experimentales.

22. La profesionalización de la función pública debe constituir una política de Estado, es decir, un proceso permanente que trascienda la gestión de un gobierno y se extienda a todo lo largo del período requerido para su definitiva institucionalización. Los periódicos cambios políticos y la discontinuidad de los elencos gubernamentales, que impiden construir sobre los avances previos e introducen incertidumbre respecto a la futura dirección de los cambios, representan obstáculos muy serios para su implantación.

23. Profesionalizar la gestión pública, asumida como política de Estado, exige previsiones presupuestarias que aseguren la disponibilidad de los recursos para atender los aspectos implícitos en la relación Estado-servidor público, y exige recursos altamente calificados para el manejo de los procesos de ingreso, capacitación, promoción, evaluación y administración de una política salarial.

24. No existen soluciones unívocas para estas transformaciones ni criterios de aplicación universales. Es preciso conocer y aprender de la experiencia comparada sin suponer de antemano que el éxito de algunas reformas asegurará su trasplante mecánico a otros casos nacionales. La reforma del Estado dirigida hacia dentro de su aparato institucional, indelegable e intransferible pero a la vez imprescindible para una mejor gestión pública, es una planta exótica, que sólo florece en contextos propicios, bajo cuidados intensos y permanentes.

FORO DE CONCERTACIÓN: INICIATIVAS PARA LA COOPERACIÓN TÉCNICA EN MATERIA DE REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN GENERAL Y DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN PARTICULAR.

La IV Conferencia Ministerial considero pertinente recomendar las siguientes acciones, a fin de promover la cooperación técnica y fortalecer los intercambios de experiencias que posibiliten el avance de los países

Iberoamericanos en materia de modernización de la administración pública y profesionalización de la función pública.

Recomienda que el CLAD establezca vínculos con la Escuela Iberoamericana de Gobernabilidad y Políticas Públicas (IBERGOB) a efectos de concertar mecanismos de cooperación interinstitucional que permitan complementar y crear sinergias en los campos de actividad que le son comunes.

Recomienda que el CLAD solicite al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), apoyo financiero que le permita establecer un programa permanente de investigación, cooperación técnica y conocimiento de mejores prácticas en materia de profesionalización de la función pública, así como la incorporación formal del CLAD a la Red de Transparencia y Gestión que forma parte del Diálogo de Políticas de dicho organismo.

Recomienda que en atención a los óptimos resultados obtenidos en la IV Cumbre de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, las reuniones ministeriales sucesivas se focalicen en el análisis de un solo tema, que debe ser de orden prioritario en la problemática de la gestión pública de los países de Iberoamérica, y que se elabore de forma previa un documento de investigación sobre el tema a ser discutido.

Recomienda al CLAD realizar reuniones virtuales de rango ministerial para discutir e intercambiar experiencias sobre aspectos prioritarios de la problemática de la gestión pública.

Sugiere al CLAD la realización de un inventario de necesidades y capacidades de cooperación técnica en materia de reforma del Estado y gestión pública, en los países de Iberoamérica, con el propósito de promover programas de cooperación horizontal en estos campos.

RESOLUCIONES

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países iberoamericanos, reunidos en los días 27 y 28 de junio del 2002, en Boca Chica, Provincia de Santo Domingo, República Dominicana, en la ocasión de la IV Conferencia iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado , deciden adoptar las siguientes resoluciones:

1. Expresar el reconocimiento al Gobierno de la República Dominicana, a través de su Secretariado Técnico de la Presidencia y de la Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP) por el apoyo dado a la excelente organización de la Conferencia, por su proverbial hospitalidad, y sus contribuciones al clima de confraternidad Iberoamericana que ha caracterizado a esta reunión.

2. Expresar el reconocimiento y gratitud al Gobierno de España, a través de su Ministerio de Administraciones Públicas, de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la Fundación Internacional Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (FIIAP), por haber posibilitado los medios materiales que hicieron viable la realización de esta conferencia.
3. Continuar con la realización de encuentros periódicos de los Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, previos a las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, de tal forma que contribuyan a la toma de decisiones y formulación de recomendaciones acordes con las necesidades comunes de las administraciones de la región.
4. Encomendar al CLAD que realice actividades de seguimiento a las tareas e investigaciones que los países de Iberoamérica realizan para fortalecer la gestión pública y la profesionalización de la función pública.
5. Aceptar la invitación del Gobierno de Bolivia para la realización de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
6. Encomendar a la Secretaría General del CLAD la realización de las acciones de coordinación necesarias con el Gobierno de Bolivia, a los efectos de la organización y ejecución de la V Conferencia Ministerial.
7. Solicitar a la Secretaría Pro-Tempore de la XII Cumbre Iberoamericana que a través de los respectivos canales, someta a consideración de los Jefes de Estado y de Gobierno el contenido de la presente "Declaración de Santo Domingo".