

PRESENTA LA PROPUESTA DE UN SISTEMA DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRERA PARA LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA REGIÓN, EN EL MARCO DEL PLAN PUEBLA – PANAMÁ, CONOCIDA COMO “LA CARTA CHETUMAL” EN LA QUE SE INCORPORAN LOS SIGUIENTES ELEMENTOS: A) PREMISAS DEL MODELO; B) PRINCIPIOS APLICABLES AL DESARROLLO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS; C) NORMALIZACIÓN DE FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES; D) VALORACIÓN SISTEMÁTICA DEL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA; Y E) SISTEMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA DE LOS GOBIERNOS DE LA REGIÓN.

Presentación

En reconocimiento de la importancia del fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, ante los retos de la gestión de procesos económicos de alcance regional, los participantes del Primer Encuentro Internacional del Servicio Público de Carrera para el Desarrollo Sustentable del Plan Puebla - Panamá, coinciden en Chetumal, Quintana Roo, en la valoración de la profesionalización de los servidores públicos como condición necesaria, que permitirá a los gobiernos alcanzar los niveles de eficiencia que los con-

vierta en promotores del desarrollo integral de sus comunidades.

El Servicio Público de Carrera significa la consolidación de capacidades institucionales y la capitalización de los talentos de los servidores públicos, con miras a formar un compromiso con una misión histórica caracterizada por el reto de constituirse en protagonistas de la transformación de una región, otrora con pocas expectativas de progreso económico y social.

La lógica participativa de programas como el Plan Puebla - Panamá, hermana a los gobiernos locales en una red de cooperación técnica, para delinear una estrategia que favorezca la implantación de sistemas de servicio público de carrera en sus distintas administraciones.

El reconocimiento de los beneficios de los sistemas de profesionalización y carrera administrativa en la función pública, han sido destacados por los países iberoamericanos con plena conciencia de sus alcances y potencial que vendría a dar beneficios direc-

* Modelo de Servicio Público de Carrera propuesto por los participantes del Primer Encuentro Internacional: El Servicio Público de Carrera para el Desarrollo Sustentable del Plan Puebla - Panamá, Chetumal, Q. Roo 28 de mayo del 2004, organizado por el Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C., y la Oficialía Mayor de Gobierno del Estado de Quintana Roo.

** Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo A. C.

tos a la ciudadanía, ya que el hecho de disponer de marcos de servicio público con personal competente, permite desplegar todo tipo de medios institucionales que respalden a otros sectores productivos.

Los compromisos asociativos de una misión de desarrollo, del tamaño de la región mesoamericana, no pueden atenderse con gobiernos improvisados o lerdos en cuanto a las prácticas modernas de la gestión pública. En este sentido, la profesionalización se erige en un medio seguro y probado para arribar a los estándares de desempeño que se encuentren a la altura de dicho reto.

En atención a las premisas señaladas, y como resultado del encuentro internacional que nos ocupa, se propone para los gobiernos de la región Puebla - Panamá, el siguiente modelo de Servicio Público de Carrera, que se sustenta en una forma de cooperación internacional y de intercambio de información técnica de los gobiernos locales involucrados en dicho espacio.

Modelo de Servicio Público de Carrera del Primer Encuentro Internacional: El Servicio Público de Carrera para el Desarrollo Sustentable del Plan Puebla-Panamá

Premisas generales de organización del Modelo

La profesionalización del personal de los gobiernos locales es un tema de interés público, por consi-

guiente, deberá establecerse como medida institucional en las disposiciones legales y reglamentarias vigentes. Para tal efecto, es indispensable que en el diseño de los mecanismos de profesionalización, se considere como eje el Servicio Civil de Carrera propuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, de la cual se han extraído los principios de organización del Servicio y el enfoque sistemático del mismo.

De conformidad con los avances diferenciados del proceso de implantación de sistemas de servicio público de carrera en los gobiernos de la región Puebla-Panamá, se hace necesario promover las experiencias de aquellos que han logrado adoptarlo como práctica institucional, de tal manera que sean considerados como referencia en los procesos que apenas se encuentran en sus etapas de diseño e instrumentación.

Se entiende que en cada país los términos legales que rigen para la función pública presentan peculiaridades, por lo cual las medidas propuestas en este documento se dirigen especialmente a los gobiernos subnacionales y a los gobiernos municipales, mismos que por efecto de su carácter regional y local presentan necesidades organizativas en materias de gobierno y áreas de profesionalización, vinculadas con el desarrollo social y económico de sus entornos. No obstante que la profesionalización de servidores públicos locales tiene rasgos diferenciados, entre gobiernos nacional, subnacional y municipal, debería sujetarse a esquemas de organización que sean compatibles entre sí, por lo

cual es plausible que se conciba y difunda un modelo base, que oriente el desarrollo de la carrera de los servidores públicos locales.

De manera invaluable, y como elemento sustancial del servicio público de carrera, deben considerarse como parte de la filosofía y norma de gestión, los siguientes principios:

- El mérito como base fundamental en la administración del personal público.
- Igualdad de oportunidades en el empleo público.
- Publicidad como base en los concursos para la selección de personal.
- Nombramientos de servidores con base en su idoneidad.
- Estabilidad en el cargo.

Componentes del Modelo de Servicio Público de Carrera

El Modelo que se propone consta de cinco componentes estructurales:

- A) *Sistema de Gestión del Servicio Público de Carrera.*
- Ingreso a la Función Pública.
 - Inducción y prueba del personal de reciente ingreso al Servicio Público de Carrera.
 - Formación del miembro del Servicio en los valores y roles

sociales de la función pública.

- Desarrollo de la carrera en puestos y rangos de alguna especialidad de la función pública.
 - Capacitación y certificación de capacidades del personal de acuerdo con su desarrollo.
 - Incentivos a la creatividad y aportación del personal de carrera dentro de la función pública.
 - Conclusión de la carrera y separación de la función pública.
- B) *Principios aplicables a la formación y desarrollo de los Servidores Públicos.*
- C) *Normalización de funciones de los gobiernos locales.*
- D) *Valoración sistemática del desempeño en la función pública.*
- E) *Sistema de cooperación técnica de los gobiernos de la región mesoamericana.*

A continuación se describe la organización y funcionamiento de cada uno.

- A) *Sistema de Gestión del Servicio Público de Carrera*

De conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la profesionalización del personal al servicio del Estado y sus gobiernos, es

un proceso sistemático que tiene como referente la formación y desarrollo de funcionarios profesionales preservados de pretensiones políticas, por lo cual su desempeño es normado bajo reglas estrictas que aseguren su imparcialidad y desempeño objetivo.

El Servicio Público de Carrera tenderá a asegurar el carácter neutral de la función pública, por consiguiente, su principal fortaleza radica en la estabilidad laboral de sus miembros, y la preservación de sus funciones, independientemente de los cambios que se presenten en las dirigencias de las autoridades procedentes del sufragio popular.

Las reglas de ingreso, desarrollo y separación del empleo dentro de la función pública de los gobiernos subnacionales y locales, deberán establecerse en leyes y reglamentos, con la jerarquía suficiente frente a otros ordenamientos de tipo laboral que establezcan condiciones de trabajo y normas de gestión genéricas para todos los gobiernos de un país.

El Servicio Público de Carrera tendrá que ordenarse en forma de Sistema, de tal suerte que puedan establecerse las reglas específicas de cada etapa del ciclo de vida del personal de carrera dentro de la función pública.

De esta manera, el Servicio Público de Carrera se divide en etapas o subsistemas, ordenados de forma concatenada para garantizar el mayor desarrollo posible del personal, bajo reglas de profesionalización y

desempeño. Las reglas que se instituyan deberán establecer los medios para reconocer la capacidad profesional de individuos, equipos, áreas y del conjunto institucional de la administración pública, asegurando la estabilidad en el empleo y acreditando, a favor del mismo personal, los medios de superación que hagan de la función pública un modo de vida con reconocimiento y prestigio social.

Los subsistemas base del Modelo de Servicio Público de Carrera, se sustentan en la lógica del ciclo de vida del personal dentro de la función pública, y representan etapas que suceden y coinciden para generar el desarrollo previsto en las diferentes carreras o cuerpos del Servicio, y son los siguientes:

Ingreso a la Función Pública

Comprende los procesos de concursos abiertos para el reclutamiento y selección de aspirantes a puestos de la función pública.

Inducción y prueba del personal de reciente ingreso al Servicio Público de Carrera

Constituye una etapa de prueba que permite valorar la vocación de los aspirantes a la función pública, mediante procedimientos que ponderen sus capacidades y rasgos de desempeño, compromiso y responsabilidad, en comparación con los perfiles y estándares acreditados para servidores públicos. En este subsistema se verifican los valores que se espera

puedan denotarse del aspirante, ante los supuestos y pruebas vinculadas a una gestión comprometida con el desarrollo del entorno local, regional y nacional, en ese orden.

Formación del miembro del Servicio en los valores y roles sociales de la función pública

En este subsistema se tiene como cometido formar y desarrollar de manera persistente al personal de carrera en una cultura propia de la función pública. El espíritu del servicio, las normas éticas y los valores institucionales, son conceptos que deben regir las metas culturales de los servidores públicos. La práctica de un conjunto de valores comunes, y el reconocimiento del interés y expectativas individuales dentro de la función pública, a través de medios compatibles y referentes institucionales sustentables, constituyen la esencia de este proceso de formación.

Desarrollo de la carrera en puestos y rangos de alguna especialidad de la función pública

Este subsistema organiza las trayectorias ascendentes o carreras dentro de la función pública, en atención a los estudios de desarrollo institucional que forman parte de la modernización y adecuación constante de la gestión gubernamental. En el mismo subsistema se organizan los procesos correlativos al desempeño del personal, como son la valoración del desempeño, de conformidad con los estándares vigentes para la especiali-

dad; los concursos de promoción y el desplazamiento del personal en puestos vinculados a su rango de profesionalización; y las permutas y otros movimientos validados para el Servicio.

Capacitación y certificación de capacidades del personal de acuerdo con su desarrollo

En este subsistema opera la metodología que las autoridades de la función pública establezcan para la capacitación del personal, entendida ésta en sus diferentes modalidades; asimismo, se tiene como norma de referencia el diseño de puestos bajo estándares de las Normas Técnicas de Competencia Laboral, que determinan perfiles de capacidades a desarrollar en diferentes funciones del Servicio Público. En el proceso de capacitación tenderán a establecerse los planes y programas destinados al fortalecimiento de las competencias laborales, que se identifiquen en los estándares y normas aprobadas para los puestos del Servicio.

Incentivos a la creatividad y aportación del personal de carrera dentro de la función pública

Este subsistema constituye uno de los pilares del Modelo del Servicio Público de Carrera, ya que su cometido es respaldar la creatividad de los servidores públicos, estableciendo los marcos adecuados para que se genere la función de investigación y desarrollo. La creación de nuevas prácticas institucionales, la aportación

de conocimientos propios de la función pública y el mejoramiento de métodos, sistemas y procedimientos, entre otros medios del desarrollo institucional, son puntos culminantes en el desarrollo de un servidor público.

Conclusión de la carrera y separación de la función pública

En este subsistema se incluyen los medios y normas legales y de previsión social, que los gobiernos locales dispongan para la culminación de la carrera del personal dentro de la función pública, y su retiro a condiciones de pensionado; asimismo, se determinan los supuestos en que un miembro del Servicio podrá ser separado de su cargo por incumplir con las reglas del empleo público, o por presentar de manera reiterada deficiencias en su desempeño, que se han evidenciado por no cumplir con los estándares definidos para su puesto.

Los medios que emplean los subsistemas antes señalados son, entre otros, la estabilidad en el empleo, las reglas de profesionalización, las normas para las promociones y ascensos en puestos y rangos de la función pública, las condiciones y reglas de desempeño y productividad, el reconocimiento del mérito y un sistema de acreditación de capacidades, que permita al personal de carrera su promoción y desarrollo.

Los aspectos relacionados con la gerencia de los recursos humanos y la operación de procesos de cada uno de los subsistemas, quedan sujetos a

las reglas específicas que cada gobierno determine. El rasgo distintivo del presente Modelo, con respecto a las normas universales de la formación y desarrollo de personal de carrera dentro de la función pública, radica en la creación de condiciones que sean compatibles con el ciclo de vida del personal en su entorno laboral, por lo cual se reconoce, como referente central, el reto de trascender y aportar calidad y valor a cada una de las actividades que sean asignadas a los servidores públicos de carrera.

B) Principios aplicables a la formación y desarrollo de los Servidores Públicos

En reconocimiento de las vicisitudes de tipo político que enfrentan los gobiernos de la región para establecer sistemas de Servicio Civil de Carrera, se identifica a la Capacitación como medio alternativo para proveer servidores públicos, con un perfil profesional consistente para emprender las transformaciones requeridas por los mismos.

Se precisa que la capacitación de los servidores públicos tenga un conjunto de referentes metodológicos, que sean compatibles con los retos de los gobiernos locales y el ciclo de gestión de sus períodos constitucionales. En este sentido, es indispensable organizar los sistemas de capacitación en un modelo propio para la función pública. El diseño de programas y planes de formación, actualización y especialización no puede darse en forma aleatoria y sin referentes y estándares propios.

Se propone que los gobiernos locales dediquen un esfuerzo específico para sistematizar su esquema de capacitación, para lo cual es imprescindible formar un grupo de especialistas que retomen los principios del diseño curricular y otras metodologías, con el propósito de identificar los campos temáticos estratégicos, que sirvan a fines genéricos y específicos para casos en que deban reforzarse competencias laborales, que han sido compendiadas en normas de desempeño.

Los gobiernos que no logren implantar sistemas de Servicio Público de Carrera, tendrían que valerse de la capacitación como insumo estratégico para reforzar las capacidades de sus cuadros de empleo. Por consiguiente, se considera de vital importancia que al inicio de su gestión se formule un plan maestro, sustentado en un proceso de planeación curricular que garantice la cobertura de temas y campos de conocimiento, que requieran reforzarse por medio de las prácticas de la capacitación.

El tamaño de esta tarea hace posible involucrar a diversas instituciones en dicho cometido; los Institutos de Administración Pública de la región, escuelas, universidades y demás instancias con programas vinculados a la función pública, tienen en este campo un área abierta y receptiva para enfocar sus propuestas metodológicas, y hacer de la capacitación un sistema integral.

Una vez reconocido el papel de la capacitación como elemento central de la profesionalización, y como

medio alterno del sistema de Servicio Civil de Carrera, a continuación se mencionan algunos de los principios que deben orientarle en su desarrollo:

- La capacitación debe tener un carácter sistemático, por lo que tiene que organizarse a partir de referentes institucionales válidos para la función pública, a la vez que debe sustentarse en un estricto proceso de planeación curricular.
- La formación y desarrollo de los servidores públicos debe ser permanente, los grados de aprehensión de conocimientos, capacidades y habilidades, serán determinados en los planes y programas del modelo de capacitación institucional.
- El valor de la capacitación debe reflejarse en el sistema de grados de profesionalización, retribución y emplazamiento del personal en puestos de mayor responsabilidad dentro de la función pública.
- El valor de la capacitación debe ser reconocido por sus aportaciones al mejoramiento de la función pública, por consiguiente, los resultados y evidencias de la capacidad adquirida por los servidores públicos que participan en procesos de profesionalización, debe ser evaluada y regulada de manera constante.
- Los gobiernos de la región pueden constituir equipos profesio-

nales que intercambien experiencias relacionadas con los métodos, sistemas y procesos de capacitación.

- La capacitación debe proveerse por instituciones vinculadas a la función pública, por lo cual la certificación de dichas instancias tiene que ser un requisito exigible para su contratación.

C) *Normalización de funciones de los gobiernos locales*

Las tendencias metodológicas dominantes para incentivar la competitividad de las organizaciones, enfatizan a la normalización de procesos como uno de los medios reconocidos que permiten asegurar la sistematización, funcionalidad y aportación de valor agregado a los diferentes ciclos productivos de las propias organizaciones.

En el caso de la función pública, muchos de sus procesos se sujetan a prácticas universales de gestión, por lo que pueden ser objeto de un alineamiento con normas vigentes en el mercado, orientadas a establecer los parámetros de desempeño que aseguren el éxito, la calidad y otros atributos deseables en su operación y en los productos que generan. En este caso, la certificación o acreditación de uno o varios procesos de la función pública, puede valerse de firmas consultoras que operan en el mercado para que las normas de referencia se cumplan cabalmente, de tal forma que pueda

refrendarse periódicamente la certificación obtenida.

El elemento crítico para la función pública consiste en identificar los procesos que deban asegurarse por vía de la normalización, ya que de poco sirve normalizar fragmentos de la gestión pública, si el funcionamiento global o los productos terminales de servicio social y respaldo al desarrollo, no se encuentran sistematizados.

Del supuesto anterior se infiere la necesidad de definir con precisión los rubros certificables de la gestión gubernamental, sobre todo en aquellas materias en que los gobiernos locales deban ser actores principales en procesos del desarrollo de la región, y de sus circunscripciones territoriales. En muchos de estos rubros la experiencia que corresponde a la normalización no se encuentra en el mercado; en consecuencia, para dichos casos, los estándares de gestión, los referentes de eficiencia, los parámetros de funciones, puestos, sistemas, procedimientos y demás que permiten guiar la función pública, deben generarse por los propios gobiernos locales.

En lo que respecta a la certificación de capacidades profesionales, es necesario que los gobiernos locales de la región establezcan los vínculos necesarios para emprender el estudio de las funciones clave, orientadas a la promoción del desarrollo y manejo de instrumentos de gestión pública estratégicos, que le den sentido y coherencia al diseño de áreas, puestos y sistemas de trabajo que deban acreditarse

mediante normas de competencia laboral aplicables en el entorno de la función pública.

D) Valoración sistemática del desempeño en la función pública

La valoración del desempeño que se prescriba por parte de los gobiernos locales, debe tener rasgos que le permitan adquirir un carácter polivalente, de tal forma que sirva a diversos cometidos.

En términos del método, la valoración del desempeño tiene como elemento central la medición del rendimiento de una persona, un equipo o un área de trabajo en función de calidad, eficiencia, eficacia, productividad, y otras dimensiones, tomando como referencia objetivos, metas, estándares y parámetros de cumplimiento.

La verificación del grado de apego de los resultados y evidencias del desempeño, con respecto a los referentes instituidos por la organización, puede emplear diferentes métodos.

En reconocimiento de la variabilidad de métodos de la valoración del desempeño, se recomienda que se considere, como punto de partida, el estudio de las dimensiones que sean

cuantificables con los medios disponibles, de tal manera que, en la medida que se maduren los sistemas de programación y definición de objetivos, metas y demás estándares, puedan adecuarse los sistemas de evaluación, con miras a que cumplan con su cometido, y sean compatibles con la escala del sistema de trabajo que se mide.

E) Sistema de cooperación técnica de los gobiernos de la región mesoamericana

Como medida estratégica para la potenciación del esfuerzo institucional de los gobiernos de la región en su labor de instaurar el Servicio Civil de Carrera, se establece la necesidad de constituir una red de instituciones afines, vinculadas en lazos de cooperación técnica e intercambio de experiencias, que sea auspiciada por los funcionarios responsables de la conducción de los procesos de gestión de los recursos humanos, de los distintos gobiernos locales, y de aquellos que se desempeñen en funciones de asistencia técnica, capacitación, investigación y desarrollo para el mejoramiento de la función pública.

De conformidad con estos criterios básicos de intención, suscriben la presente carta, el 28 de mayo del 2004 en Chetumal, Q. Roo, México ◇