

Prospectiva de la profesionalización de la función pública en Costa Rica*

Alberto Delgado Paniagua**
Juvenal Ramírez Artavia**

INVESTIGACIÓN EXPLORATORIA QUE PARTE DE LA EVOLUCIÓN DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA DESDE EL 2000, ESBOZÁNDOSE SU PROSPECTIVA PARA EL 2020, Y RESPONDIENDO A LAS PREGUNTAS ¿DE DÓNDE VENIMOS? ¿CÓMO ESTAMOS? Y ESPECIALMENTE, ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO; INVESTIGACIÓN; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; MODERNIZATION OF THE STATE; RESEARCH; COSTA RICA

Introducción

Justificación

Es usual que en los puestos de trabajo, e incluso en el contexto general de las instituciones públicas,

al estar sus funcionarios abocados a la labor operativa cotidiana, se centre la atención en *las hojas*, y se pierda la perspectiva *del árbol* y, más aún, *del bosque*. Por ello, es conveniente que, por lo menos de manera ocasional, se realice un análisis que responda a las preguntas ¿De dónde venimos? ¿Cómo estamos? ¿Quiénes somos? y ¿Hacia dónde vamos como institución?

* El presente documento corresponde a una ponencia presentada en el Séptimo Congreso Internacional de Investigación Cualitativa (The Seventh International Congress of Qualitative Inquiry - IQI2011), organizado por el International Institute for Qualitative Inquiry, realizado entre el 18 y 21 de mayo del 2011, en la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign, Estados Unidos, que a su vez se basó en un trabajo realizado por los autores durante el curso "*Plan de Capacitación en Investigación Social*", organizado y patrocinado por el Centro

de Investigación y Formación Hacendaria, CIFIH, del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

** Investigadores-Funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

Recibido: 18 de febrero del 2011.
Aceptado: 25 de abril del 2011.

Considerando tales cuestionamientos, esta investigación pretende despejar el devenir de la función pública en los últimos diez años, sus avances a la fecha, y a partir de ellos, tratar de perfilar cuál debería ser la función pública nacional a la que se aspira para los próximos diez años.

Para el desarrollo del presente trabajo, se contó con una oportunidad considerada *de lujo*, pues los investigadores tenían la ocasión de participar como organizadores, del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, organizado por la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, del 14 al 16 de abril de 2010, en San José, Costa Rica; evento que, por su dimensión internacional y el alto nivel técnico de los conferencistas, permitía reunir a un importante grupo de consultores o asesores internacionales, así como altas autoridades públicas de diversos países, todos ellos relacionados con temas de la función pública.

Es decir, el citado evento, brindaba la oportunidad de obtener impresiones de primera mano, de destacados referentes internacionales sobre la temática de interés, coyuntura que los postulantes del presente trabajo, al ser parte de los anfitriones, quisieron aprovechar, dado que tenían acceso directo a dichos expertos internacionales.

Planteamiento del problema

Una condición fundamental para las instituciones, empresas y organizaciones sociales en general, que pretendan mantenerse vigentes, es revisar cada cierto tiempo su actuación, respondiendo a interrogantes como las siguientes: ¿de dónde venimos? ¿cómo estamos y ¿hacia dónde vamos?

En Costa Rica, estas inquietudes son particularmente importantes en momentos como el presente, cuando se está a las puertas de un cambio de gobierno, pues la ciudadanía tiene expectativas de mejoras a partir de mayo del 2010, o en su defecto, comprobar la continuidad del camino recorrido. Sea cual fuere el resultado, lo único que no es válido es el silencio, pues incluso la falta de un criterio en sí mismo se convierte en respuesta.

Salvo contadas excepciones, las nuevas autoridades que se aprestan a tomar posesión de sus puestos, pueden estar muy capacitadas en materias de alta gerencia, función pública en general y algunos aspectos de las instituciones, en particular; sin embargo, es probable que no todos tengan conocimiento sobre las particularidades del acontecer histórico de cada institución, y menos aún, claridad acerca de la prospectiva de éstas, conforme el transcurrir del tiempo y los cambios del entorno.

Lo anterior, si bien no significa deficiencia en la elección de las autoridades políticas, implica un gran desafío de madurez para los altos niveles jerárquicos, para comprender que les conviene apoyarse en los técnicos y demás escalafones de las organizaciones, así como en los criterios de expertos, para perfilar el derrotero de sus instituciones en forma congruente con los retos y características del empleo y la gestión de los recursos humanos regulados por la función pública. La circunstancia descrita, aparte de las interrogantes citadas al inicio, lleva al planteamiento de otras más específicas, que ocuparían, tanto a las jefaturas superiores como a todo funcionario comprometido con la labor de su entidad: ¿Quiénes somos y hacia dónde vamos como función pública? ¿Cuál ha sido la evolución de la función pública? ¿Cuál es su proyección para los próximos años?

Para efectos prácticos, éstas y otras interrogantes, se han resumido en el siguiente problema por resolver: ¿Cuál es la prospectiva de la profesionalización de la función pública de Costa Rica, considerando su evolución histórica a partir del 2000?

La solución a este problema puede ser útil brújula para el nuevo navegante que le compete timonear la DGSC en el siguiente cuatrienio constitucional o, por lo menos, para orientar algunas de las inquietudes e iniciativas que le correspondería

atender en este período. Si esto se logra, el trabajo aquí desarrollado habrá más que valido la pena, no solo para institución de cita, sino, y más importante aún, para la ciudadanía que recibe sus servicios, fin último de toda institución pública.

Objetivos

Objetivo general

- Obtener una visión prospectiva de la profesionalización de la función pública (Servicio Civil) de Costa Rica, a partir del análisis de los avances y retos observados en el período 2000-2010.

Objetivos específicos

- Identificar los avances más relevantes que ha experimentado la función pública de Costa Rica, en su proceso de profesionalización, a partir del 2000.
- Especificar el nivel de profesionalización alcanzado por la función pública de Costa Rica, en comparación con otros países de la región centroamericana.
- Determinar los retos pendientes que tiene la función pública de Costa Rica en el proceso de profesionalización para el 2020.

Marco referencial teórico

Prospectiva

El término prospectiva viene del latín *prospicere* y se refiere al futuro. La Real Academia Española los define como “*Conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o de predecir el futuro, en una determinada materia*”. Rodríguez (2010) agrega que “*La actividad prospectiva nació de una rebelión del espíritu contra el yugo del determinismo y el juego del azar*”.

El concepto prospectiva evoca sentimientos que van mucho más allá de la simple proyección infinita hacia el futuro, de un pasado que se viene arrastrando, independientemente de que el mismo haya sido exitoso o infructuoso. En este sentido, la prospectiva necesariamente implica una actitud activa, en la que el futuro no es un evento definido que hay que esperar, ni mucho menos, adivinar; sino un proyecto susceptible de ser gestionado, y por lo tanto, una tarea que debe asumirse con responsabilidad y madurez, tanto para asimilar los cambios que vienen, como para prever soluciones a problemas que incluso aún no existen.

Consecuentemente, la prospectiva conlleva un ejercicio altamente creativo e imaginativo, donde se deben conjugar el análisis de las tendencias de los acontecimientos, con la reflexión del momento actual y la conciencia del momento histórico

que se está viviendo, lo que incluye claridad en los deseos e intereses que se heredarán a las generaciones futuras.

Los planteamientos prospectivos son, por lo tanto, inminentemente progresistas, no conformistas, y para maximizar su potencial deben también ser integracionistas, es decir, no deben limitarse a una perspectiva del quehacer humano, sino por el contrario, verlo de manera holística, donde se considere al menos las dimensiones básicas del progreso, a saber: social, económica, política y cultural; dimensiones que se deben ampliar según sea la materia de que se trate.

Una visión prospectiva de la realidad es válida, tanto para el ámbito de lo público como de lo privado y, según Rodríguez (2010), se distingue de la previsión. En efecto:

“La previsión construye un futuro a imagen del pasado; la prospectiva apuesta por un futuro decididamente diferente del pasado, ya que los problemas cambian con más rapidez de lo que se tarda en resolverlos, y prever estos cambios es más importante que hallar soluciones que se aplicarían a problemas pasados.”

Esta condición de pretender un futuro diferente y mejor, permite a los enfoques prospectivos adaptar y preparar el camino para el futuro de una manera objetiva, en el tanto que

deseable y factible, lo que la hace guía del presente en su transición hacia el mañana.

A partir de lo anterior, resulta evidente, que una visión prospectiva de la profesionalización de la función pública, lleva implícita una noción de mejoramiento continuo, en procura de superar un pasado reciente, en la que los esquemas o modelos no resultaron lo suficientemente exitosos en su pretensión de satisfacer las necesidades de los servicios públicos a la ciudadanía. Lo anterior, sobre todo, si se considera que los Estados modernos requieren funciones públicas capaces de garantizar a los ciudadanos la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, así como, una conducta respetuosa de éstos hacia la institucionalidad democrática; todo lo que obliga a salvaguardar principios como el mérito, la equidad y la capacidad en el ejercicio de los cargos públicos.

Función pública

La función pública es una institución y, como tal, es parte inherente de la cultura y los sistemas de valores de una sociedad. Por ello, cuando se habla de función pública hay que ir más allá de las normas, las organizaciones y las estructuras administrativas formalmente establecidas para la prestación de los servicios públicos. Es decir, si bien, la función pública es una institución jurídica, su institucionalidad no depende exclusivamente de la formali-

dad legal, sino también, de la informalidad, los esquemas mentales y las expectativas de los funcionarios y ciudadanos.

“La naturaleza y propósito de la función pública dan cuenta de las expectativas de los ciudadanos y funcionarios y, en ese sentido, son necesarios los elementos culturales para valorarla como institución histórica, cuya existencia está más allá de los cambios coyunturales y las fricciones políticas en el ámbito del gobierno y del poder al interior del Estado” (Ramírez, 2003: p.165).

En congruencia con lo anterior, Prats (2000: p. 34) considera que la función pública:

“es el conjunto de valores, principios y normas –formales e informales- que pautan el acceso, la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y, en general, todos los aspectos de la vida funcional considerados socialmente relevantes”.

Por otra parte, en lo que respecta al uso y aplicación concreta del término, el concepto de función pública tiene diferentes significados. Algunos autores, como Longo (2005), no delimitan el concepto de función pública a una parte específica del empleo público, sino que lo

hacen extensivo a la totalidad de éste, siempre que estén presentes ciertos atributos de profesionalidad.

Lo anterior significa que, no toda forma de empleo público es función pública, sino solo aquellas que garanticen *“ciertos mecanismos institucionales que hacen posible la existencia y continuidad de una administración profesional, basada en los principios de mérito e igualdad”* (Echebarría, 2001: p. 9).

La función pública comprendería, por lo tanto, el empleo enmarcado en determinados entornos institucionales, que posibiliten la existencia de una administración pública profesional. Ello supone un específico enfoque filosófico cimentado en principios como el mérito, la equidad, la objetividad y la vocación de servicio; así como, un adecuado marco regulatorio e instrumentos que garanticen la profesionalidad de la administración.

Desde esta perspectiva, el concepto de función pública puede visualizarse como *“... el sistema de articulación del empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos para la existencia de administraciones públicas profesionales”* (Longo 2005: p.68).

En fin, la función pública correspondería a cualquier sector del empleo público, siempre que en él prevalezcan los principios mencionados; atributos de los que depende

la vigencia de una administración pública profesional.

Función pública y servicio civil

Por su fondo, servicio civil y función pública son conceptos equivalentes. El uso de uno u otro depende más que todo del contexto geográfico y los antecedentes históricos. En Europa continental el término usado es función pública, mientras que en Inglaterra y la región de Latinoamérica el concepto que prevalece es servicio civil.

Según Longo (2005), el término servicio civil es de uso común en el ámbito del mundo anglosajón y latinoamericano.

“A dicho marco institucional se le llama en España y en otros países de la Europa continental ‘Función Pública’, mientras que en el mundo anglosajón, y por extensión en otras regiones, como en bastantes países de América Latina, se utiliza la expresión ‘Servicio Civil’” (Longo, 2005: p.63).

En Costa Rica, al igual que en otros países de Latinoamérica el término servicio civil se ha arraigado por la influencia del Servicio Civil de Norteamérica (Estados Unidos), el que sirvió de modelo para la creación y funcionamiento, durante el siglo XX, de sistemas de servicio civil en los distintos países de la región. De hecho, en Costa Rica, fue

Public Administration Service, PAS, de EE.UU, la entidad que diseñó el primer sistema de clasificación de puestos del servicio civil, en la década de 1950.

En todo caso, lo característico y esencial de los sistemas de servicio civil o de función pública es la conformación de administraciones públicas profesionales como garantía de eficiencia y seguridad jurídica. Ello supone diseñar e implementar instrumentos que permitan proteger el empleo público frente a las prácticas del clientelismo político o de control o captura por parte de intereses particulares que lo amenacen. En virtud de esto, se puede decir que los sistemas de servicio civil o de función pública constituyen "un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran" (Informe Barómetro 2009: p. 3).

Según Longo (2005: p.68), las administraciones profesionales son dirigidas y controladas, desde el gobierno, por la política, en aplicación del principio democrático, pero conservan independencia e imparcialidad de funcionamiento por razones de interés público. Ello significa que no son patrimonializadas ni capturadas por la política.

El Servicio Civil costarricense

En Costa Rica, el Servicio Civil fue establecido formalmente el 30

de mayo de 1953, mediante la Ley No. 1581, lo anterior con fundamento en el Título XV de la Constitución Política de 1949, en cuyos numerales 191 y 192, se indica:

"Artículo 191. Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración.

Artículo 192. -Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y solo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos".

El Estatuto constituye el fundamento jurídico del Servicio Civil y consta de cuatro títulos; uno de ellos, el tercero (Ley No. 6155 del 28 de noviembre de 1977), contiene las disposiciones concernientes al Tribunal de Servicio Civil; los tres restantes, regulan a los siguientes sectores funcionariales:

- *Carrera Administrativa* (Título I): comprende a los funcionarios de los programas o servicios no docentes; por ejemplo: profesionales y técnicos en

distintas ramas; personal administrativo y de apoyo.

- *Carrera Docente* (Título II): Abarca a los funcionarios del sector docente, técnico docente y administrativo docente. Este título fue incluido mediante la Ley No. 4565 del 4 de mayo de 1970.
- *Carrera Artística* (Título IV): Incluye a los funcionarios del sector de los servicios artísticos, en las disciplinas de las artes musicales, literarias, plásticas, escénicas, visuales y sus combinaciones. Esta carrera fue establecida mediante la Ley No. 8555 del 10 de octubre de 2006.

La formalidad jurídica es la principal fortaleza del servicio civil costarricense, en la medida que constituye un régimen de función pública con rango constitucional y con marco estatutario instituido por ley. Precisamente, Costa Rica es el primer país del ámbito latinoamericano, que incluyó en su Constitución Política, un capítulo sobre Servicio Civil. Este logro es el resultado de una serie de esfuerzos que vienen perfilándose desde la primera mitad del siglo XX y que se canalizaron a través de figuras como Ricardo Jiménez Orejuna, Óscar Barahona Streber, José Figueres Ferrer, Rodrigo Facio Brenes y otros distinguidos estadistas que conformaron la Asamblea Constituyente de 1949.

Esta particularidad significa una ventaja comparativa con respecto a otros países de la región latinoamericana. Sin embargo, junto a esta ventaja subsisten también vacíos importantes por llenar. Uno de ellos, y quizá el más visible y difícil de subsanar, es la falta de una cultura cívica sólida que faciliten en la ciudadanía, el funcionariado y los sectores políticos, la identidad con los principios, los valores y el significado que el servicio civil tiene para una sociedad de vocación democrática. Esta carencia impide el arraigo del sistema, generando resistencia en la aplicación de sus normas y principios en el accionar cotidiano de las instituciones públicas.

Profesionalización

La necesidad de profesionalizar la función pública es una idea ampliamente compartida por los estudiosos y analistas de las administraciones públicas de diferentes contextos geopolíticos. Esta idea está emparentada estrechamente con el fortalecimiento y la modernización del Estado. Contrario a las tendencias reduccionistas del papel del Estado, que prevalecieron en la década de los años ochenta y noventa, como consecuencia del influjo de los enfoques neoliberales; en la actualidad lo que se evidencia es la propuesta de un Estado fuerte, capaz de contribuir eficazmente con la dinámica del desarrollo económico y social.

En los inicios del siglo XXI el discurso sobre el Estado y su incidencia en la economía y la sociedad, ha variado radicalmente. La preocupación por el tamaño del Estado y la disminución de la planilla del empleo público, trajo consigo la aplicación de Programas de Ajuste Estructural, PAE, que impactaron fuertemente los sectores públicos del mundo subdesarrollado, generando, entre otras consecuencias, el cierre de programas sociales y el debilitamiento de los cuadros de recursos humanos calificados en las administraciones públicas. En ese entonces, una de las políticas de la reforma del Estado era "... la contención de la planilla estatal, privatización de programas e instituciones públicas, entre otras medidas" (Aguilar, 2009: p.185).

Sin embargo, en la actualidad, el interés no está centrado en la dimensión del Estado, sino en eficiencia como ente coadyuvante del desarrollo y el mejoramiento social. En virtud de ello, lo que se busca es un Estado proactivo propiciador del cambio y la participación ciudadana; que funcione, además, bajo esquemas de transparencia y calidad. Esto implica, desde luego, un cambio en los modelos mentales y las actitudes, con el propósito de que los diferentes actores, funcionarios, ciudadanos y políticos, sean capaces de emprender las reformas y prácticas requeridas para adecuar la actuación pública a las exigencias del entorno.

En ese camino de modernización y fortalecimiento del Estado, el

papel de la función pública resulta determinante, pues de ella depende esencialmente la definición y aplicación de las políticas públicas dirigidas a los sectores de la sociedad. Este propósito se refleja, precisamente, en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008), en donde los mandatarios iberoamericanos expresaron:

"Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública" (Revista de Servicio Civil No. 25, 2009: p. 93).

Marco metodológico

Enfoque de la investigación

La investigación es de enfoque cualitativo, de modo que la comprensión de la realidad se facilitará, desde las diversas perspectivas de los informantes, así como de la

participación de los sujetos de la investigación como parte de su objeto, al involucrarse a éstos activamente en la recolección de información sobre hechos e interpretaciones del fenómeno de estudio.

Al respecto, Hernández Sampieri (2006, 686), considera que el enfoque cualitativo permite un abordaje general en el proceso de investigación y se distingue porque en él no hay dos investigaciones iguales, pues sus procedimientos no son estandarizados, lo que hace que cada estudio sea único, aunque pueden darse trabajos similares.

Por estas circunstancias, la investigación no se plantea con detalle y, más bien, está sujeta a las circunstancias del ambiente, pues cada estudio cualitativo constituye en sí mismo un diseño de investigación.

Tipo de investigación

La investigación se perfila como exploratoria, en la medida que se aborda una temática sobre la que se ignora sustancialmente su realidad; es decir, no existe suficiente información documentada, que permita tener una idea precisa acerca de la perspectiva de la profesionalización de la función pública de Costa Rica, considerando su evolución histórica a partir del 2000.

Para Sampieri (2006: p.101):

“Los estudios exploratorios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa respecto de un contexto particular, investigar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados”.

Procedimientos para recolección de información

Ante la coincidencia sincrónica del curso para el cual se desarrolla este trabajo y la realización del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, se tuvo que trabajar de una manera un tanto particular, lo que implicó un singular reto a la imaginación y a la flexibilidad metodológica.

En virtud de que el programa que previamente se había enviado a los participantes del curso claramente indicaba que éstos tenían que realizar un trabajo de investigación, y a la vez sabían que tenían que participar en el XV Foro de la Función Pública, se aprovechó la oportunidad para efectuar algunos avances sobre la temática por abordar, situación que permitió preparar una entrevista estructurada, que se convertiría en un eje fundamental del trabajo.

Esta entrevista, por la naturaleza de las personas a las cuales estaba dirigida, no requirió de filtros, sino que por el contrario, se definió de manera muy directa y resumida, a saber, tres preguntas puntuales, las que se determinaron como abiertas por la amplitud de los posibles criterios por coleccionar; particularmente porque lo que se pretende es explorar una perspectiva sobre un tema relativamente abstracto como lo es la función pública. Esta característica del tema, también condicionó que las preguntas combinaran consultas sobre “*hechos*”, con interrogantes respecto a “*intenciones*” u “*opiniones*” (Gómez Barrantes, 2010, 61). El formulario guía de entrevista se presenta como anexo.

En este sentido, una vez concluida la primera sesión del curso “*Plan de Capacitación en Investigación Social*”, se procedió a iniciar la fase de entrevistas:¹

La semana siguiente al Foro, en la segunda sesión del curso, se dio inicio a la segunda parte del desarrollo metodológico, a saber, confirmar la correcta acción de lo reali-

zado, o en su defecto, buscar las formas de subsanar posibles yerros, de manera que el resultado sea pertinente y relevante, tanto para efectos del curso, como para el cumplimiento de los objetivos trazados.

Tal como lo define Miguel Gómez (2010), se tiene el particular desafío de atender todas las inquietudes que genera el procesamiento de los datos, que como se ha indicado, en el presente caso corresponde a información obtenida de preguntas abiertas de respuesta libre, sin clasificación, lo que eventualmente podría implicar la utilización de “*hojas intermedias*” (*ob.cit.* 67) para el procesamiento.

Alcances y limitaciones

A fin de hacer manejable el desarrollo del trabajo de investigación, el estudio se ha delimitado a un período de diez años hacia atrás, aproximadamente al 2000 y diez años hacia adelante, lo que lo sitúa en el 2020. De esta manera, se pretende tener un espacio temporal lo suficientemente amplio como para permitir cumplir las expectativas del trabajo, pero a su vez, lo suficientemente restringido, como para no perderse en análisis históricos o en proyecciones tan lejanas que resulten sumamente desgastantes y poco útiles.

En términos espaciales, la investigación se ha delimitado al caso de Costa Rica, lo que no impide que, como en todo proyecto de investiga-

1. Primero con el señor Pedro Caldentey del Pozo, Asesor Principal del Fondo España-SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID de España, el señor Luis Felipe Miguel Llanos Reynoso, Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal, de la Secretaría de la Función Pública, México. El resto de las entrevistas se realizaron durante los siguientes dos días, aprovechando la estadía en el país de los diferentes expertos participantes en el Foro.

ción, se puedan hacer uso de referentes y fuentes de información provenientes de otros países y que, conjuntamente con los elementos del marco teórico, sirvan para enriquecer los planteamientos que se lleguen a desarrollar para la función pública costarricense.

Análisis de resultados

Las entrevistas a los expertos en función pública, se codificaron, clasificaron y resumieron en tres tablas, una para cada una de las preguntas que sirvieron de guía para la entrevista que se les realizó.

En las tres distintas tablas de resultados, se han conservado las mismas categorías de respuestas, de manera que se facilite la identificación del cambio de las perspectivas ante cada una de las tres preguntas; precisamente en esa línea, la presentación de los resultados concluye con el desarrollo de análisis comparativo de las respuestas a las tres preguntas.

Dado que la entrevista se desarrolló a partir de tres preguntas

abiertas, los expertos podían expresarse libremente respecto a cada punto; de esa manera, es que algunos criterios fueron citados varias veces de diferente manera, incluso por un mismo entrevistado, mientras que otros solo fueron mencionados algunas veces por algunos de los consultados; por ello, los resultados no son sumables.

En cada caso, las tablas se ordenan de mayor a menor para facilitar la identificación de los aspectos que más llamaron la atención a los expertos, y los análisis respectivos se hacen en el mismo orden.

Para simplificar la presentación, se adoptó el criterio de que si algún aspecto era mencionado solo una vez como respuesta a determinada pregunta, éste se agruparía en la categoría de “*otros*”.

Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la función pública hace diez años, es decir, alrededor del 2000?

TABLA No. 1

**FRECUENCIA DE CRITERIOS RECIBIDOS
A LA PREGUNTA No. 1 DE LA ENTREVISTA**

| Cantidad de criterios | Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos en orden de mayor a menor frecuencia |
|------------------------------|---|
| 11 | Profesionalización del funcionario público. |
| 7 | Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia. |
| 7 | Dificultades provenientes del liberalismo. |
| 7 | Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado. |
| 5 | Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción. |
| 5 | Desarrollo de normativa aplicable a la función pública. |
| 4 | Necesidades de mayor institucionalización de la función pública. |
| 3 | Desafío para la clase política. |
| 2 | Orientación hacia la calidad. |
| 2 | Planteamientos sobre la cooperación internacional.* |
| 3 | Análisis de casos específicos.* |
| | Profesionalización y remuneración. |
| | Proactividad contra conformismo. |
| | Situación de la jubilación de los funcionarios públicos. |
| | Tecnología y conocimiento. |
| | Otros. |

* Corresponde más a comentarios que a desafíos del 2000.

La necesidad de la *profesionalización del funcionario público* es el criterio que destaca entre las opiniones de los expertos, pues se sentía que el ingreso de trabajadores a la función pública por idoneidad era bajo y el concepto de carrera bási-

camente se entendía como sinónimo de estabilidad, a lo que se sumaba el rezago tecnológico general, e informático en particular.

En este contexto, se daba un gran cinismo del ciudadano hacia el

funcionario público, que urgía de la búsqueda de nuevos núcleos de carrera, con una masa crítica e incentivos efectivos, en combinación de los principios de mérito y flexibilidad, es decir, establecer la profesionalización del servicio civil para que éstos funcionaran adecuadamente. Como parte de ese proceso de profesionalización, se veía la conveniencia de consolidar un espacio para el intercambio de experiencias que sirviera para apoyar el desarrollo de la función pública.

Hay otros tres criterios que se encuentran en empate entre las menciones de los expertos, pues todos ellos se citan en siete oportunidades, y es probable que eso responda a que están íntimamente interrelacionados, a saber, las *situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia* y las *dificultades proveniente del liberalismo*, que juntas contribuían a *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*.

Sobre la primera de ellas, es decir, las *situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia*, se tiene que en el 2000 aún estaban cerca los vientos de las guerras en la región, así como cierto clima heredado de la guerra fría, por lo que las democracias se encontraban relativamente inestables y en varios países vecinos apenas iniciaba la práctica de la alternancia de partidos en el gobierno, por lo que resultaba necesario encontrar agendas comunes que permitieran el

funcionamiento de la democracia, así como la dignificación de la función pública.

Sin embargo, estos planteamientos políticos estaban acompañados por otros de carácter económico, como lo eran las *dificultades provenientes del liberalismo*, que prácticamente satanizaron al Estado, con lo que se impulsaron políticas tendentes a la reducción del Estado, a extremos que prácticamente llevaban a su destrucción, pues en algunos casos el Estado ni siquiera era grande pero igualmente se le recetaba su minimización.

Estas políticas, descendientes de las ideologías liberales, hacían énfasis en las privatizaciones como parte de los ajustes estructurales, y contaron con un fuerte respaldo de varios organismos internacionales. No obstante debe destacarse, que si bien la influencia liberal aún era fuerte, comenzaba a tender a la moderación, al menos si se le compara con el fuerte impulso contra el Estado que se dio en la década de los años noventa.

Ante estas situaciones, de superar las herencias de la guerra, adaptarse a la democracia y enfrentar al liberalismo, resulta comprensible que hayan surgido *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*, que debía ser consciente con la competencia impulsada por la globalización y los reclamos de mayor descentralización para fomentar el desarrollo. En esta disyuntiva, se

comienzan a superar creencias, tales como, que un país debe ser territorialmente grande para triunfar y que las culpas de los males que sufre internamente provienen exclusivamente de las grandes potencias mundiales.

Como parte de los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*, se tiende a hablar más de buen gobierno, gobernabilidad y gobernanza, pero con la particularidad de que dicho conversatorio ya no es exclusivo del sector público, sino que en él también participa el sector privado y la sociedad civil.

Siempre en relación con los desafíos de la función pública hace una década, se tienen dos criterios empatados, esta vez con cinco menciones cada uno, a saber: las *Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción* y el *desarrollo de normativa aplicable a la función pública*.

Respecto a las *Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción*, los expertos citaron los riesgos que implicaban las amenazas de la politización, que podían tender a la creación de un Estado al servicio de intereses específicos, donde el sistema de pillaje, nombramientos políticos o despojo, generaba una gran inestabilidad de los funcionarios y propiciaba la corrupción.

En atención al *desarrollo de normativa aplicable a la función*

pública, se resaltó la existencia de un importante atraso jurídico, es decir, la ausencia de normativas, que se agravaba por la brecha entre la realidad jurídica y la norma, es decir, que algunos servicios civiles no cumplían con el marco normativo, todo lo que en su conjunto, hacía plantear la necesidad de consolidar los regímenes jurídicos aplicables a la función pública.

El siguiente criterio identificado, es la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*, en lo cual, se tenía una falta de desarrollo de los aparatos estatales, lo que se reflejaba en la ausencia de una institucionalidad fuerte, y carente de recursos, que hacía urgente el compromiso de los países iberoamericanos para fortalecer los servicios civiles y lograr así democratizar la función pública.

Además, se planteaban una serie de *desafíos para la clase política*, como el brindar un decidido apoyo al desarrollo de la función pública, particularmente asumiendo el liderazgo para superar las situaciones de fracaso en la función pública, tomar decisiones públicas en cuanto a la fijación de metas de desarrollo de la función pública y del país, y la respectiva orientación hacia dichas metas.

Llama la atención que al referirse a los desafíos de la función pública a inicios del 2000, apenas se recibieron dos menciones a la necesidad de una *orientación hacia*

la calidad, situación que como se verá más adelante, cambia significativamente cuando se replantea la pregunta con miras a los siguientes 10 años, es decir, al 2020. Sin embargo, aún cuando apenas se comenzaba a perfilar el tema de la calidad en la función pública para el 2000, ya se identifica la necesidad de desarrollar mecanismos de participación ciudadana y de impulsar la capacitación dirigida a la mejora de servicios.

También se señaló (dos menciones) la importancia de los *planteamientos sobre la cooperación internacional*, específicamente relacionados con las inversiones del Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE, y la Organización de Estados Americanos, OEA, para el desarrollo de estudios regionales que permitieran definir agendas de desarrollo de los Estados y por consiguiente, de la función pública.

Intencionalmente se ha dejado para el final de este apartado el *análisis de casos específicos*, pues como tales, no se refieren a la función

pública en general, sino a determinadas realidades. Así se destaca el cambio de gobierno en México, que contrasta con una larga historia de dominio de un partido específico, el inicio del Régimen de Carrera Administrativa en Panamá y los avances que se daban en República Dominicana y Costa Rica, que hace ver la diferencia de nivel de desarrollo de la función pública en la región.

Los siguientes criterios detallados en la tabla No. 1, no tienen resultados, por cuanto no fueron mencionados por los expertos ante la primera pregunta de la entrevista; sin embargo, tal como se ha indicado, se conservan en todas las tablas, a fin de propiciar la comparación de los diferentes resultados obtenidos.

Consulta a expertos sobre función pública: ¿En qué aspectos de la función pública considera que se han tenido avances significativos en el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?

TABLA No. 2

**FRECUENCIA DE CRITERIOS RECIBIDOS
A LA PREGUNTA No. 2 DE LA ENTREVISTA**

| Cantidad de criterios | Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos en orden de mayor a menor frecuencia |
|------------------------------|---|
| 24 | Profesionalización del funcionario público. |
| 6 | Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado. |
| 4 | Desarrollo de normativa aplicable a la función pública. |
| 4 | Necesidades de mayor institucionalización de la función pública. |
| 4 | Otros. |
| 3 | Orientación hacia la calidad. |
| 3 | Planteamientos sobre la cooperación internacional.* |
| 2 | Desafío para la clase política. |
| 8 | Análisis de casos específicos.* |
| | Dificultades provenientes del liberalismo. |
| | Profesionalización y remuneración. |
| | Proactividad contra conformismo. |
| | Situación de la jubilación de los funcionarios públicos. |
| | Tecnología y conocimiento. |
| | Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia. |
| | Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción. |

* Corresponde más a comentarios que avances al 2010.

Llama la atención que en este apartado resalta, con un amplio consenso entre los expertos en función pública, evidenciado por veinticuatro menciones, los avances en la *profe-*

sionalización del funcionario público, los que se refieren particularmente a que, si bien en el período 2000-2010, no se ha logrado la implementación real del régimen de carrera

administrativa, sí se tiene una importante ampliación de los sectores de funcionarios públicos cubiertos por dicho Régimen, mayor estabilidad y apoyo para que puedan desarrollar su propia carrera administrativa; además, la dotación de mejores condiciones tecnológicas, el desarrollo de una mayor masa crítica y moderna, algunos avances (aunque sean modestos) en sistemas de incentivos y sanciones, todo lo que ha conducido a contar con un creciente número de funcionarios comprometidos con la función pública, que al conjugarse con lo anterior, ha favorecido el fortalecimiento de los sistemas de función pública.

Siembre sobre la *profesionalización del funcionario público*, se menciona de manera reiterativa la importancia del papel de la capacitación, lo que comprende la elaboración de programas de formación y una mayor inversión en capacitación y desarrollo, que incluye la incorporación de la informática en la gestión del talento humano.

Aún cuando solo se cita en dos oportunidades, se reconoce como avances relevantes para la *profesionalización del funcionario público*, los progresos en la formalización de la función pública, como lo son, en nivel micro, la incorporación de sistemas de valoración del desempeño y en un nivel macro, la emisión de diversas Cartas de la Función Pública.

Un aspecto sumamente interesante de los avances en la *profesionalización del funcionario público*, es que los expertos indican (cinco menciones), que la opinión pública ha ido cobrando conciencia de la pertinencia del tema de la función pública, con lo que dicho concepto se ha posicionado, hasta convertirse en una cuestión necesaria para la sociedad, especialmente en el reconocimiento de la importancia de la capacitación, la modernización y la profesionalización del factor humano que la integra.

El segundo criterio en que pareciera que se han dado avances importante en la década del 2000, es en cuanto a los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*. Esto es, aún cuando no se ha logrado ser consistente en la elaboración e implementación de una agenda de desarrollo, los resultados de los estudios citados previamente, permitieron proponer reformas, en aspectos de desarrollo de ideas, tales como gobernanza y democracia, una mayor educación, que se tradujo en situaciones concretas, como el hecho de que unidades rectoras de la función pública que eran completamente cerradas hacia adentro “ostracismo”, han experimentado una apertura ante nuevas figuras consideradas como *Partners* (socios); situación que se ha acentuado con la realización de diversos Foros sobre Función Pública. Estos avances se pueden ver al *analizar*

casos específicos, como se hará más adelante.

El siguiente criterio que indican los expertos sobre función pública, como avance del período 2000-2010, es el *desarrollo de normativa aplicable a la función pública*, con el planteamiento de algunos regímenes jurídicos, incluyendo avances constitucionales y legales que han ido fortaleciendo la función pública, situación que se ha visto respalda por pronunciamientos como la Carta Iberoamericana de la Función Pública del 2003.

A partir del criterio anterior, sobre desarrollo de normativa, es comprensible que el siguiente criterio compartido por los expertos en función pública, como avance de la década, esté planteado en cuanto a las *necesidades de mayor institucionalización de la función pública*. Sobre este particular, se tiene el hecho de que, en la región, los funcionarios públicos han ido creando cierta *costumbre*, de que conforme con el desarrollo de los sistemas democráticos, cada cuatro años hay cambios. Esta institucionalidad se ha reforzado con los intercambios entre directivos de la región, facilitados con los diversos foros de directores de función pública que se han venido realizando de manera sistemática durante estos diez años.

Dentro de la categoría de *otros*, se incluyen los criterios recibidos de manera única, es decir, aquellos que solo se mencionan una vez,

entre los que figuran opiniones como que la función pública todavía se encuentra en un rango bajo y está lejos de superar los indicadores que la ligaban a la concepción patrimonial; no obstante, la década en general ha sido positiva, aún cuando podría discutirse si con los mismos recursos se podrían haber obtenido mejores resultados, que permitieran obtener un desarrollo más uniforme de la función pública en la región.

Un aspecto destacable, al analizar los avances de los últimos diez años, es que los expertos comienzan a darle mayor atención a la *orientación hacia la calidad* en la función pública, considerándose un énfasis ascendente y significativo a la gestión de calidad, lo que hace que se requiera un nuevo rol del gobierno, en relación a la satisfacción del ciudadano; de manera que el funcionario público que estaba acostumbrado a trabajar para sus jefes, enfrenta el nuevo desafío de trabajar para los ciudadanos que están en la ventanilla y que son, en última instancia, quienes le pagan el salario.

Respecto a los *planteamientos sobre la cooperación internacional*, los expertos manifiestan que dicha ayuda ha ido creciendo y que ello incluso ha permitido realizar estudios sobre el estado de la función pública. Agregan que se ha visto un cambio de la cooperación en relación a las unidades de capacitación asociadas a la función pública, considerándose

que una mejora de ellas, tendrá un impacto fundamental para la administración pública.

Se reconoce una *mejoría negativa* (retroceso) en algunos aspectos de la superación de los *desafíos para la clase política* (dos menciones), pues se destaca que, figuras como la lealtad a grupos y el control de las decisiones, ha dificultado la implementación de la innovación y calidad; es decir, las fuertes resistencias y una tendencia por regresar al *status quo*, han impedido el abordar una agenda de servicio profesional.

Nuevamente se ha dejado para el final el apartado el *análisis de casos específicos*, pues éstos se refieren a situaciones puntuales. Así se tiene que, México ha experimentado el cambio de una cultura política de setenta años de gobierno de un único partido; República Dominicana se ha convertido en un ejemplo, al hacer cosas interesantes en la democratización del acceso a las tecnologías de la información; Guatemala aún no encuentra la fórmula

para recetar la democracia a una parte importante de la población; El Salvador ha seguido invirtiendo en sus instituciones; mientras que Honduras y Nicaragua no se perciben como democracias más fuertes que hace diez años. De Costa Rica se dice que se dio casi una década de vacaciones en el desarrollo de su función pública, mientras que Panamá ha estado invirtiendo fuertemente en infraestructura y en tecnología.

Tal como se había dicho, al final de cada tabla se presentan los criterios que los expertos no mencionaron ante esta pregunta en particular, pero que se mantienen presentes, de manera que facilite su contraste con las respuestas obtenidas en las otras preguntas.

Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la función pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al 2020?

TABLA No. 3

**FRECUENCIA DE CRITERIOS RECIBIDOS
A LA PREGUNTA No. 3 DE LA ENTREVISTA**

| Cantidad de criterios | Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos en orden de mayor a menor frecuencia |
|------------------------------|---|
| 18 | Profesionalización del funcionario público. |
| 10 | Análisis de casos específicos.* |
| 9 | Orientación hacia la calidad. |
| 9 | Necesidades de mayor institucionalización de la función pública. |
| 8 | Tecnología y conocimiento. |
| 7 | Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado. |
| 7 | Proactividad contra conformismo. |
| 4 | Situación de la jubilación de los funcionarios públicos. |
| 4 | Profesionalización y remuneración. |
| 4 | Otros. |
| | Desarrollo de normativa aplicable a la función pública. |
| | Planteamientos sobre la cooperación internacional.* |
| | Desafío para la clase política. |
| | Dificultades provenientes del liberalismo. |
| | Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia. |
| | Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción. |

* Corresponde más a comentarios que desafíos para el 2020.

En esta sección, nuevamente el interés de los expertos entrevistados apunta prioritariamente hacia la *profesionalización del funcionario*

público (dieciocho menciones), donde señalan que se le debe dar énfasis al desarrollo de la carrera profesional, incluso del directivo público,

donde advierten que ya no basta con tener más de una profesión, sino que se requiere garantizar el desarrollo y obtención de nuevos y mayores conocimientos, así como el aprender a trabajar por resultados.

Dentro de la *profesionalización del funcionario público*, sobresale la atención que se le da a la formación, específicamente al diseño y ejecución de programas continuos de formación para consolidar una masa crítica e incluso superar la erosión del nivel educativo y cultural de algunos aspirantes a la función pública. En esta corriente, se destaca que la educación es lo más cercano que se ha identificado, como fórmula o incentivo para estimular el progreso de los países en general y de la función pública en particular.

Siempre dentro del criterio de *profesionalización del funcionario público*, se identifican varias menciones relacionadas con el mérito, al efecto de lo cual se indica que se debe dar una verdadera evaluación a los aspirantes a servidores públicos, para que puedan ingresar a puestos de trabajo según sus méritos, es decir, se debe de aplicar de manera casi irrespetuosa del principio del mérito, similar al caso de que alguien necesita hacer un viaje en avión, y tuviera que elegir entre un piloto de su partido político o uno certificado.

Así, se indica que el énfasis en el principio del mérito, contribuiría a recuperar la mística del funcionario

público como servidor y como distinción de sus pares del sector privado, a la vez que elevaría la dignificación del funcionario público en oposición al cinismo aún imperante en parte importante de la sociedad.

La *profesionalización del funcionario público*, no escapa a la disyuntiva entre estabilidad y flexibilidad, donde sobre la primera se indica que se debe superar la tendencia a utilizar empleados temporales (precarización), a la vez que si bien se reconoce que la estabilidad es un derecho de los servidores, ellos deben comprender que también tienen el deber de su constante actualización.

En relación con la flexibilización, señalan que el Régimen de Servicio Civil debe evolucionar hacia una mayor flexibilidad, donde la carrera administrativa pase de esquemas excesivamente formales, a otros más flexibles, guiados por valores y concepciones donde prevalezcan el principio de mérito y la vocación de servicio por parte de los funcionarios, con esto, se contribuiría a la re-dignificación social del servicio civil, en contraposición a la opinión que se genera cuando los candidatos se ponderan con valores ajenos a la función pública.

El siguiente criterio enfatizado por los expertos de función pública como desafío para el 2020, está relacionado con la *orientación hacia la calidad* (nueve menciones), según lo cual, la calidad debe ser el marco

orientador, o al menos una de las principales referencias para el desarrollo de la función pública, entendiéndola la calidad como un eje transversal que atraviesa todas las acciones del servidor público.

Este planteamiento implica adoptar un modelo de gestión pública de calidad, donde se lleva la administración del recurso humano a un esquema por resultados orientados hacia el ciudadano, por lo que incluso los modelos de carrera, deberán enfocarse en los derechos de los ciudadanos, quienes pasarían a ser el foco del rumbo de la política pública. Lo anterior implica que los funcionarios públicos sean conscientes de que quienes les pagan el salario es el pueblo, y por lo tanto, se le tiene que atender y satisfacer. Este giro, debe acompañarse con un proceso paralelo de infoalfabetización de los ciudadanos, de manera que se potencialicen los beneficios de la gestión de calidad.

Las *necesidades de mayor institucionalización de la función pública* se mantienen presentes en la visión de la función pública para el 2020 (nueve menciones), donde la gestión de los recursos humanos se debe situar como una política de Estado y las instituciones rectoras de la función pública deben ser prioridad en la agenda nacional. Esto conducirá al fortalecimiento de los órganos rectores del régimen y las unidades ejecutoras, a la generalización de los regímenes únicos y en última instancia, a que las institucio-

nes encargadas de la gestión de recursos humanos se constituyan en entes totalmente autónomos, capaces de impulsar la meritocracia pública.

La total autonomía permitiría que los servicios civiles sean respetados y generar interrelaciones positivas con las demás instituciones públicas. Una vez que se llegue a ese punto, se debe ser tolerante con las prácticas institucionales, pero inflexible con el rumbo.

Es en los desafíos para los siguientes diez años, donde aparece el criterio de *tecnología y conocimiento*, pues se está entrando en una década en donde cada vez es más importante la creación del conocimiento, y la administración pública no se escapa de ello, por lo que deben superarse los casos de baja profesionalización pública en materia de tecnología, que resulta inaceptable frente a una época que el conocimiento se genera a una velocidad nunca antes vista.

Es decir, falta el reconocer el rol de nuevos asuntos como la tecnología, la valoración de la creación del conocimiento, su replicación y que otros generan más sobre él, para lo que debe aprovecharse el hecho de que la gente ahora tiene gran capacidad de influir en forma real a favor del desarrollo. Por ello, se indica que si se da acceso a Internet para la formación, se generará una revolución, que cambiarán los hábitos de consumo de los servicios

públicos. Así pues, se hace necesario nivelar las tecnologías usadas en el servicio público con las utilizadas por el empleado privado. Esa es una deuda que debe cancelarse a brevedad.

Siguen los expertos, el próximo decenio también traerá *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado* (siete menciones), según lo cual, en un sentido muy realista y pragmático, se debería aspirar a cumplir al menos un 50% de los compromisos que a la fecha se han asumido en cuanto al desarrollo de la función pública, lo que implica encontrar un equilibrio entre el centralismo normativo y la descentralización operativa, que permita no detener la gestión de gobierno, ni perder el rumbo en una anarquía de instituciones.

En tal sentido, no se puede seguir dando la misma descentralización y desconcentración que se le daba en los ochentas y noventas, sino que en su lugar, se deben perfeccionar Estados más pequeños en sus estructuras y sus funciones, trasladando funciones a sus ciudadanos, para lo cual, resulta sumamente valioso la consolidación del gobierno electrónico. En todo ello debe tenerse claro la búsqueda de una mayor eficiencia, transparencia y honradez, en donde la administración del recurso humano del Estado se produzca con base en la necesidad del servicio y no necesariamente en un manual de puestos.

Quizás uno de los puntos más interesantes que irrumpen en las respuestas de los expertos a la pregunta tres, que precisamente es la que se centra en el tema de la investigación, a saber, la prospectiva de la función pública; es el requerimiento de una mayor *proactividad contra el conformismo*, donde se resalta que no se debe ser conformista con lo que se tiene, pues los desafíos del 2000 siguen vigentes, así que debe tenerse presente que los acuerdos logrados, por sí mismo no bastan; en su lugar, es necesario ser muy proactivos al cambio y al emprendedurismo y participar más activamente en innovación para el desarrollo nacional.

Lo anterior implica, entre otras cosas, desarrollar sistemas de levantamiento de necesidades o debilidades en las capacidades de los funcionarios públicos con una mirada futurista, sin perder de vista la implementación de todos los subsistemas de administración de recursos humanos que se han elaborado.

Entre los criterios que resultan novedosos de las respuesta a la pregunta tres de la entrevista, aparece la *situación de la jubilación de los funcionarios públicos*, incluyendo el manejo de los planes de pensión, de manera que se puedan superar las dificultades para contratar personal especializado que se ha retirado o jubilado, pero que resulta sumamente valioso, pues *cuando un funcionario se jubila, se jubila una bi-*

biblioteca. Así pues, debe propiciarse la combinación de personas mayores con jóvenes.

Otro criterio que surge como respuesta en la tercera parte de la entrevista, es el relativo a la *profesionalización y remuneración*, según lo cual, se debe estimular la real capacitación de los funcionarios públicos, de modo que les permita aumentar sus salarios de manera competitiva, tal como sucede en el sector privado: Ello implica impulsar otros avances en remuneraciones y gratificaciones, donde se deberían buscar ideas para incentivos que no necesariamente funcionen parejos, sino que favorezcan a los funcionarios más participativos y creativos; esto podría combinarse con la invención de alguna fórmula que permita que se incrementen los salarios con otras fuentes diferentes del presupuesto, por ejemplo, del cobro de servicios.

En el criterio de *otros*, se identifica que aún hay que superar la ausencia de importantes desarrollos de normativa para el adecuado sostén jurídico de la carrera administrativa, pues dicha carencia es propicia para el crecimiento de la corrupción que se mantiene como desafío vigente. Por otro lado, la región se encuentra en una etapa de tanto crecimiento que está buscando cómo enriquecer a su población, por lo que los organismos internacionales deben entender que la cooperación no es la misma, a la vez que se hace necesario reconocer la gerencia pública, es decir, la coordinación

entre el funcionario operativo y el clan político que permita gerenciar con efectividad.

Tal como se ha hecho con los criterios colectados en las respuestas a las otras dos preguntas de las entrevistas a los expertos, por su especificidad, se ha dejado para el final aquellas respuestas que corresponden al *análisis de casos específicos*, que en esta ocasión, se centraron principalmente en Costa Rica.

Así, se tiene que a Costa Rica, por el nivel de desarrollo de su función pública, no le sirve medirse ni compararse con Centroamérica, en su lugar, debe hacerlo con países de renta media como Chile, a la vez que debe reconocer que *no puede ser la casa bonita del barrio pobre*, es decir, necesita caminar conjuntamente con sus vecinos, y ello probablemente implique que deba impulsar una agencia de cooperación propia, como la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, para ayudar al desarrollo de Centroamérica.

Costa Rica, al distinguirse de los demás países, debe ser más exigente con ella misma, de manera que tenga una normativa, amplia y compleja, que le permita cumplir con todos los criterios que la Carta Iberoamericana de la Función Pública indica y que efectivamente la aplique; mientras otros países de la región, quizás puedan aspirar a mejorar sus criterios para tener un

nivel parecido al que tiene Costa Rica ahora y liberar los servicios civiles de la tradición patrimonialista; lo anterior no priva que dentro de esos países hay importantes excepciones, pero siguen siendo eso, excepciones.

Adicionalmente, Costa Rica debe mejorar dramáticamente el acceso a Internet, y mientras avanza hacia una sociedad del conocimiento, debe ocuparse de subir al barco de la educación a aproximadamente el 50% de la población que se ha quedado rezagada en alguna parte de dicho proceso, particularmente en la secundaria. Esto es fundamental, porque de no superarse esta limitación, ese importante segmento social, podría quedarse marginado de los beneficios de la economía del conocimiento, y esto puede conducir a que se conviertan en un *lastre* de quienes sí lo obtengan, e incluso, podría brindar las condiciones propicias para que aparezcan posiciones políticas de corte populista, que traten de obtener el voto de los rezagados, con propuestas que orienten la economía hacia modelos productivos superados y por lo tanto, frenen el desarrollo.

Análisis comparativo en las frecuencias observadas de los criterios recibidos ante las tres preguntas que guiaban la entrevista a los expertos en función pública

Al comparar los resultados obtenidos de la investigación, se identifica una variación significativa de la atención que los expertos en función pública brindan, a los diversos criterios identificados como respuesta, a las preguntas en que se basaron las entrevistas realizadas. Precisamente para orientar la comprensión de dichas fluctuaciones, se resumieron los resultados en una sola tabla, la No. 4, y se agregó una columna adicional, titulada “*Orden de consistencia*”.

En la nueva columna, se totalizaron la cantidad de respuestas observadas para cada criterio en las diversas respuestas, lo que permite precisar con claridad, el nivel de consistencia de dicho criterio en los tres escenarios (pasado, avance al presente y futuro) que evaluó la investigación, tal como se ve a continuación.

TABLA No. 4

COMPARACIÓN DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN CADA UNA DE LAS TRES PREGUNTAS QUE SIRVIERON DE BASE A LA ENTREVISTA A LOS EXPERTOS EN FUNCIÓN PÚBLICA

| | Eje temático del criterio recibido como respuesta de los expertos, en orden según la columna de "Orden de consistencia" | Pregunta No. 1 | Pregunta No. 2 | Pregunta No. 3 | Orden de consistencia |
|----|---|----------------|----------------|----------------|-----------------------|
| 1 | Profesionalización del funcionario público. | 11 | 24 | 18 | 53 |
| 2 | Análisis de casos específicos.* | 3 | 8 | 10 | 21 |
| 3 | Requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado. | 7 | 6 | 7 | 20 |
| 4 | Necesidades de mayor institucionalización de la función pública. | 4 | 4 | 9 | 17 |
| 5 | Orientación hacia la calidad. | 2 | 3 | 9 | 14 |
| 6 | Desarrollo de normativa aplicable a la función pública. | 5 | 4 | | 9 |
| 7 | Tecnología y conocimiento. | | | 8 | 8 |
| 8 | Otros. | | 4 | 4 | 8 |
| 9 | Proactividad contra conformismo. | | | 7 | 7 |
| 10 | Dificultades provenientes del liberalismo. | 7 | | | 7 |
| 11 | Situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia. | 7 | | | 7 |
| 12 | Planteamientos sobre la cooperación internacional.* | 2 | 3 | | 5 |
| 13 | Desafío para la clase política. | 3 | 2 | | 5 |
| 14 | Inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción. | 5 | | | 5 |
| 15 | Situación de la jubilación de los funcionarios públicos. | | | 4 | 4 |
| 16 | Profesionalización y remuneración. | | | 4 | 4 |

- Corresponde más a comentarios que respuestas a la pregunta planteada.

De este resumen de resultados, llama fuertemente la atención como la *profesionalización del funcionario público* mantiene vigencia como desafío de la década pasada, como uno de los principales avances del decenio y como el principal reto para los próximos diez años. Esto

pareciera indicar que dicho tópico requiere y debe recibir atención constante, independientemente de aparentes avances que se puedan tener, pues probablemente de ello dependa parte importante de la existencia de la función pública.

Le siguen en consistencia en la atención recibida por los expertos, los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado*, lo que, si se revisa rápidamente los siguientes criterios, pareciera que evoluciona de un interés en la superación de *situaciones de guerra, surgimiento de la democracia y planteamientos del liberalismo*, hacia un Estado que debe atender más la *gestión de calidad, la tecnología, el conocimiento* y el emprendedurismo. Es decir, si bien cambian las expectativas puntuales del Estado, el mismo sí se mantiene como asunto fundamental de atención, por lo que debe seguirse muy de cerca su acontecer en el transcurso del tiempo, para adaptar los requerimientos de su papel en función de las circunstancias cambiantes.

El otro criterio que recibe un importante nivel de consistencia en la atención de los expertos, es la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*, con la particularidad de que dicho requerimiento pareciera acentuarse al analizar el panorama del 2020.

Por otro lado, la *orientación hacia la calidad*, es un criterio que tenía pocas menciones al consultarse sobre los desafíos del 2000 y los avances al 2010, pero que contrasta con un importante incremento en atención al consultar sobre las expectativas para el 2020, lo que indica que es de las novedades cuya proyección hacia el futuro supera en mucho la atención que hasta la fecha ha recibido.

El *desarrollo de normativa aplicable a la función pública*, pareciera perder atención al avanzar en el horizonte de análisis, sin que ello signifique que deja de ser importante; eventualmente su descenso en menciones se debe a que ha tendido a perder protagonismo ante la inminencia de otras prioridades.

La atención a la *tecnología y el conocimiento* es sin duda uno de los grandes giros que está llamada a hacer la función pública de cara al futuro, y que contrasta con la atención que recibió en el pasado, situación que es compartida con la *proactividad contra el conformismo*, lo que algunos también llaman como el emprendedurismo.

Las *situaciones relacionadas con la transición de la guerra a la democracia* y las *dificultades provenientes del liberalismo*, parecieran perder interés hacia el futuro, quizás porque afortunadamente en la región se ha ido consolidando condiciones básicas de paz y transición democrática, a la vez que el liberalismo se ha moderado, lo que ha facilitado el acercamiento de posiciones entre las distintas corrientes ideológicas.

Un comentario especial merece la aparente pérdida de interés que se muestra en el tema de las *inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción*, lo que debe verse con mucho cuidado, pues ello de ninguna manera implica que hayan perdido vigencia, sino que según se puede ver en el *análisis de casos específicos*, el desarro-

llo diferenciado de la función pública en la región, ha hecho que el botín político y la corrupción dejen de ser un tema general, para convertirse en temas de *análisis de casos específicos* dependiendo de las condiciones de cada país, en algunos de los cuales ahora incluso se visualiza como implícito dentro de la necesidad de la *profesionalización del funcionario público* y las *necesidades de mayor institucionalización de la función pública*.

El último párrafo resulta muy apropiado para introducir una observación adicional que no está explícita en las tablas de resultados y que si no se valora apropiadamente, podría conducir a errores en la interpretación de todo lo hasta aquí expuesto, cual es que los *distintos criterios enumerados y analizados, están interrelacionados entre sí*, de hecho en algún momento puede resultar difícil distinguir entre la *profesionalización del funcionario público* y la *orientación hacia la calidad*. Asimismo, puede complicarse diferenciar entre la solución de los *requerimientos de nuevas definiciones del papel del Estado* y la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*, por citar dos ejemplos; sin embargo, la clasificación de criterios se hizo para poder procesar la información y realizar análisis sobre patrones generales, independientemente de que muchos de ellos puedan estar traslapándose o mudando según las circunstancias y perspectivas en los diferentes horizontes de tiempo.

Conclusiones

El concepto de prospectiva se caracteriza por la condición proactiva con que se mira el futuro, característica que supera la simple proyección de los actos pasados o la contemplación pasiva del horizonte.

Por lo tanto, para elaborar una prospectiva de la función pública, si bien resulta importante revisar los retos del pasado y los avances logrados al presente, la atención se centra en lo que es necesario accionar a partir de esas situaciones, para, en un plazo no muy lejano, tener un escenario de función pública determinado, que será el legado a las futuras generaciones, tanto de los funcionarios públicos, como de los habitantes del país en general.

El desarrollo de este ejercicio es lo que dio sustento al presente trabajo, y lo que precisamente permitió identificar como algunos criterios que fueron relevantes en el pasado, conservan su vigencia con miras al futuro, tales como la *profesionalización del funcionario público*, la *atención de requerimientos del nuevo papel del Estado*, la *necesidad de mayor institucionalización de la función pública*.

Por otro lado, resulta interesante identificar cómo determinados criterios que fueron prioridad en el pasado, pasan a otro plano con miras al futuro, como sucede con las *dificultades provenientes del liberalismo, las situaciones relacionadas*

con la transición de la guerra a la democracia, los desafíos para la clase política, el desarrollo de normativa aplicable a la función pública y las inquietudes sobre el sistema de botín político y corrupción; conviene rescatar que algunos de estos conceptos conservan su vigencia, pero se percibe de manera distinta para los próximos años.

También llama la atención como, para el futuro se perfilan necesidades diferentes a las del pasado, como el fuerte incremento en la atención a *orientación hacia la calidad* en la función pública, el auge que toma la *tecnología y el conocimiento*, la importancia que se le tiende a dar a la *proactividad* o emprendedurismo, la preocupación por la *situación de la jubilación de los funcionarios públicos* y su adecuada remuneración.

Los resultados obtenidos en cuanto a cada uno de estos criterios son tan enriquecedores para la perspectiva de la función pública, que en lugar de tratar de repasarlos, se hace referencia al apartado "*Análisis de Resultados*"; pero precisamente por el valor de dichos productos, el llegar a la conclusión del trabajo se presenta el desafío inmediato de que los mismos sean aprovechados para el desarrollo de la función pública, en función de lo cual se sugieren las siguientes recomendaciones.

Recomendaciones

Para potenciar la utilidad de los resultados obtenidos, se aconseja:

- Que la presente investigación y, especialmente el apartado "*Consulta a expertos sobre función pública, respecto a ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes diez años, es decir, de aquí al año 2020?*", sea utilizado como insumo de la planificación estratégica de la DGSC.
- Que se le haga llegar un resumen ejecutivo de los resultados de este trabajo al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, con la sugerencia de que lo considere en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.
- Realizar un nuevo trabajo, donde se contraste y complemente los resultados de la presente investigación, de corte cualitativo, con experiencias como el Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana, de orientación cuantitativa.

- Integrar los resultados obtenidos en este trabajo, en algún curso sobre función pública, de manera que los aportes de los expertos de función pública, sean aprovechados por aquellos que estudien esta disciplina.
 - Elaborar un artículo a partir de los resultados de la investigación y gestionar su publicación en algún medio especializado de la función pública, como la Revista de Servicio Civil de la DGSC o la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP.
 - Dado que la mayoría de las investigaciones identificadas en la DGSC son de orientación cuantitativa, se sugiere que pese a las limitaciones que pueda tener este trabajo, se le suministre a las unidades de investigación de la institución, como referencia de investigación cualitativa.
- iberlex&id=2006/11582&txtlen=1000
- Dirección General de Servicio Civil, DGSC, e Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. (2010). *XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana: Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública*. San José, Costa Rica. 14 al 16 de abril del 2010.
- Real Academia Española. (2010). *Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima segunda edición. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en <http://buscon.rae.es/drael/>
- Rodríguez Calivangue, Osvaldo Euclides.(2010). *La necesidad de la prospectiva en el ordenamiento territorial*. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en <http://www.gestiopolis.com/otro/ordenamiento-territorial.htm#mas-autor>.

Fuentes de información

Comunidad Autónoma Valenciana de España (2006). *Ley 5/2006, de 25 de mayo, de creación de la Agencia Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP)*. En línea, consultado el 03-05-2010, disponible en http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=

Entrevistas

Barahona, Juan Carlos, Profesor Asistente, INCAE Business School, Costa Rica. 15 de abril del 2010.

Caldentey del Pozo, Pedro. Asesor Principal Fondo España-SICA, Agencia Española de Cooperación Internacional para el

- Desarrollo, AECID. 14 de abril del 2010.
- Fernández Toro, Julio César. Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sede en Venezuela. 15 de abril del 2010.
- Figuroa de Jain, Rethelny. Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. 20 de abril del 2010.
- Jiménez Peralta, Cecilia Mariela. Directora General, Dirección de Carrera Administrativa de Panamá. 16 de abril del 2010.
- Llanos Reynoso, Luis Felipe Miguel. Director General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal, Secretaría de la Función Pública de México. 14 de abril del 2010.
- Meoño Ramírez, Marcotulio. Director Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de Guatemala. 16 de abril del 2010.
- Mondragón, Ricardo. Funcionario de la Dirección General de Servicio Civil de Honduras. 16 de abril del 2010.
- Montero Montero, Gregorio. Viceministro, Ministerio de Administración Pública de República Dominicana. 16 de abril del 2010.
- Salas, Eduardo Arturo. Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público de Argentina. 16 de abril del 2010.
- Segura Bonilla, Olman. Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica: 16 de abril del 2010.
- Ventura Camejo, Ramón. Ministro de Administración Pública de República Dominicana. 16 de abril del 2010.
- Vera Rodríguez, Hernán A. Catedrático y Decano, Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad, Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico. 16 de abril del 2010.
- Villarreal Fernández, Evelyn. Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región de Costa Rica. 15 de abril del 2010.
- Zelaya Cáliz, Hugo. Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. 15 de abril del 2010.
- Zúniga Chavez, Ernesto Vicente. Coordinador de Profesionalización de Servicio Civil de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, de la Presidencia de El Salvador. 16 de abril del 2010.
- Zuquilanda-Duque, Patricio. Representante Permanente de la Organización de Estados

Americanos, OEA, en Costa Rica. 16 de abril del 2010.

cio Civil, No. 14, mayo 2003, pp. 87-93.

Bibliografía

Aguilar, Justo. "Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas", en: *Revista Centroamericana de Administración Pública* No. 56-57, San José, Costa Rica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, pp. 183-204.

Arias Sánchez, Ó. (23 de abril de 2010). "Somos columnas de un mismo edificio". *La Nación*, p. 43A. San José, Costa Rica.

Contraloría General de la República. (2009). *INFORME No. DFOE-PGAA-4-2009 (informe sobre la función de rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil 2009)*, San José, Costa Rica.

Constitución Política de la República (2001), Editec Editores, San José, Costa Rica.

Echebarría, Koldo. (2003). La modernización del Estado y la reforma del servicio civil: fortalecimiento democrático, consolidación del Estado de derecho de las políticas públicas, en: *Revista de Servi-*

Estadística Descriptiva. Editorial Universidad Estatal a Distancia, EUNED. 20 reimpresión. San José, Costa Rica.

Gómez Barrantes, Miguel. (2010) *Elementos de Estadística Descriptiva*. Editorial Universidad Estatal a Distancia, EUNED. 20 reimpresión. San José, Costa Rica.

Gurdián Fernández, Alicia. (2007). *El paradigma cualitativo en la investigación socio-educativa*, San José, Costa Rica, Colección Investigación y Desarrollo Educativo Regional, IDER.

Hernández Sampieri, Roberto y otros. (2006). *Metodología de la Investigación*. Cuarta edición. México, Mc Graw Hill.

Instituto Nacional de Administración Pública/ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (2006). *La modernización del Estado: El camino a seguir*, Madrid.

Ley General de la Administración Pública (2004). San José, Costa Rica, Investigaciones Jurídicas.

Longo, Francisco. (2005) *Mérito y flexibilidad. La gestión de personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Editorial Paidós.

- Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana (2009). *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*. Guatemala.
- Prats Catala, Joan. "Servicio Civil y gobernabilidad democrática", en: *Revista de Servicio Civil*, No. 10, mayo 2000, pp. 32-59.
- Ramírez Artavia, Juvenal, "Referentes axiológicos e institucionales del sistema de mérito en la función pública costarricense", en: *Revista de Servicio Civil*, No. 14, mayo 2003, pp. 159-170 ◇

ANEXO

**GUÍA PARA ENTREVISTA A EXPERTOS
PARA REALIZAR DURANTE EL XV FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

14 al 16 de abril del 2010

ENTREVISTADO: _____

CALIDADES: _____

A fin de sustentar una investigación de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, sobre la *“Prospectiva de la Función Pública de Costa Rica”*, favor contestar las siguientes preguntas, en referencia al caso de la función pública de Costa Rica. No obstante lo anterior, si lo prefiere, puede ampliar respecto a otro país, que pueda ayudar a comprender el contexto y desarrollo del tema.

- 1) ¿Cuáles considera que eran los principales desafíos de la Función Pública hace 10 años, es decir, alrededor del año 2000?

- 2) ¿En qué aspectos de la Función Pública considera que se han tenido avances significativos en el período 2000-2010? En caso de considerar que no ha habido avances significativos, explicar ¿por qué?

- 3) ¿Cuáles considera que son los principales desafíos que se plantean para la Función Pública, con miras a los siguientes 10 años, es decir, de aquí al año 2020?

Muchas gracias por su colaboración.